

PENEGAKAN HUKUM SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP PELANGGARAN PERIZINAN

Oleh: Ivan Fauzani Raharja, S.H., M.H.

Abstrak

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Salah satu sanksi yang dapat diterapkan terhadap suatu pelanggaran atas peraturan perundang-undangan adalah sanksi administrasi. Sanksi ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah) termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan bidang perizinan. Sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan dapat berupa paksaan Pemerintahan (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*), pengenaan denda administratif (*administratief boete*). Penetapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitif tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya.

Keywords : ***Penegakan Hukum, Sanksi Administrasi, Perizinan.***

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Hal ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah).

Dalam konteks sosiologis, sanksi merupakan bentuk upaya penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan tersebut adalah pikiran-pikiran badan pembuat

undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.¹ Sanksi itu sendiri dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, dan juga sanksi administrasi.

Dalam struktur ketatanegaraan modern, tugas negara (pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan diberbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menanganibidang-bidang tersebut.²

Sejak negara (pemerintah) mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga semakin intensif, yang salah satunya adalah memberikan pelayanan publik bidang perizinan.

Dari sudut hukum administrasi negara, izin merupakan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintah, didalamnya terkandung suatu muatan hal yang bersifat konkret, individual, dan final. Sebagai keputusan tata usaha negara maka izin ini harus memenuhi unsur-unsur keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga izin sebagai bentuk keputusan tata usaha negara merupakan salah satu dimensi relasi yuridis antara pemerintah dan warganya.

Di sisi lain, perizinan merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang perwujudannya dalam bentuk pengaturan. Pengaturan perizinan dapat berupa pemenuhan persyaratan, kewajiban, maupun larangan. Implikasinya adalah apabila persyaratan, kewajiban maupun larangan yang dimintakan dalam izin tidak terpenuhi maka akan berdampak terhadap izin itu sendiri. Salah satu bentuk ketidak terpenuhinya persyaratan, kewajiban maupun larangan itu adalah

¹ Satjipto Rahardjo, 1984, *Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm 24.

² Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 181.

terjadinyapelanggaran yang akan berujung pada sanksi hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata yang melakukan pelanggaran. Terjadinya pelanggaran tersebut dalam masyarakat sangatlah mungkin terjadi mengingat dalam masyarakat tersebut terdapat individu-individu dengan sikap beragam dalam hal kepatuhan terhadap hukum.

Sehingga pelaksanaan aturan tersebut dapat selalu dalam koridor hukum maka dalam implementasi peraturan bidang perizinan tersebut diperlukan sanksi demi menjamin kepastian hukum, konsistensi pelaksanaan hukum, dan juga penegakan hukum bidang perizinan. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa sanksi itu dapat berupa sanksi administrasi, sanksi pidana, ataupun sanksi perdata. Dalam konteks pelanggaran di bidang perizinan, mengingat pengaturan perizinan merupakan tindakan hukum sepihak dari pemerintah dan sebagai wujud perbuatan pemerintah yang bersegi satu dimana kedekatan aspek administratifnya lebih besar, maka penelitian ini ingin lebih menfokuskan pada sanksi administrasi dalam hal terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata di bidang perizinan.

2. Pengertian Izin dan Perizinan

Sjachran Basah memberikan pengertian izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.³ Izin (verguning) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Sedangkan perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁴ Bentuk dari perizinan dapat berupa pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan

³ Sjachran Basah dalam Adrian Sutedi, 2009. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 170.

⁴ Adrian Sutedi, 2009. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 167-168.

kuota dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Izin merupakan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintah, di dalamnya terkandung suatu muatan hal yang bersifat konkret, jelas, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditunjukkan. Sebagai keputusan tata usaha negara maka izin ini harus memenuhi unsur-unsur keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UUPTUN yaitu penetapan tertulis; dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara; berisi tindakan hukum tata usaha negara; berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final; dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata.⁵ Dengan melihat pemenuhan unsur-unsur tersebut, izin sebagai bentuk keputusan tata usaha negara merupakan salah satu dimensi relasi yuridis antara pemerintah dan warganya.⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu disebutkan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 1 angka 9 ditentukan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Menurut Adrian Sutedi, perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi mengatur dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, yaitu merupakan mekanisme

⁵ Pudyatmiko, Y. Sri. 2009. *Perizinan – Problem dan Upaya Pembenahan*. Grasindo, Jakarta, hlm 54.

⁶ *Ibid.* hlm 57.

pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁷

2. Kewenangan

Istilah kewenangan sering disebut dengan *authority*, *gezag* atau yuridiksi. Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Pengertian ini berbeda dengan dengan wewenang yang dikenal juga dengan istilah *competence* atau *bevoegdheid*. Wewenangnya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang ini merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian kewenangan sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu, sedangkan wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain⁹

Dalam kerangka otonomi daerah, kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah diserahkan kepada daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Otonomi daerah ini diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Republik

⁷ Adrian, Sutedi. *Op.cit.* hlm 173.

⁸ SF. Marbun. 1997. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Lyberty, Yogyakarta, hlm 154.

⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1993. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, hlm 1010-1011.

Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 1 angka 5).

Prinsip pemberian otonomi kepada pemerintah daerah pada dasarnya untuk membantupemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi utama pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat dan pelaksana pembangunan, disamping sebagai peminakestabilansosial, politik, ekonomi dan kesatuan bangsa.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selaluberorientasi padapeningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikankepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta antara provinsi dan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah. Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan otonomi luas mengandung makna keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan

fiskal nasional dan agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

3. Pelayanan Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Secara empiris, pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri-ciri yakni berbelit-belit, mahal, lambat, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang "dilayani".

Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan posisi pelayan dan yang dilayani pada pengertian sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikan.¹⁰ Artinya bahwa birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Menurut Kotler sebagaimana diungkapkan Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹¹

¹⁰David Osborn dan Peter Plasterik dalam Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa, Bandung, hlm 17-18.

¹¹*Ibid.* hlm 18.

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhkan (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan; menerima; menggunakan.

Pelayanan publik diartikan dengan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹²

Selanjutnya menurut Kepmenpan No.3/KEP/M.PAN/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Bab I Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dengan demikian pada dasarnya pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik, tentu dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan pelayanan publik adalah :

1. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan komparase yang baik;
3. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
4. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraa pelayanan publik.

¹² Kurniawan dalam Lijan Poltak Sinambela. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik – Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Bumi Aksara, Jakarta, hlm 5.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

2.1. Bentuk Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Sanksi Hukum Administrasi, menurut J.B.J.M. ten Berge, "sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi". Menurut P de Haan dkk, "dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis". JJ. Oosternbrink berpendapat "sanksi administrasiinistratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri".

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

- a) ***sanksi reparatoir*** artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk memngembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya bestuursdwang, dwangsom),
- b) ***sanksi punitif*** artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif,
- c) ***sanksi regresif*** adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan,

Perbedaan Sanksi Administrasi dan sanksi Pidana adalah, jika Sanksi Administrasi ditujukan pada perbuatan, sifat *repatoir-condemnatoir*, prosedurnya dilakukan secara langsung oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa melalui peradilan. Sedangkan Sanksi Pidana ditujukan pada si pelaku, sifat *condemnatoir*, harus melalui proses peradilan.

Macam-macam Sanksi dalam Hukum Administrasi seperti berikut, Bestuursdwang (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom).

1. Paksaan Pemerintahan (Bestuursdwang)

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Contoh Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa ijin yang Berhak atau Kuasanya. Bestuursdwang merupakan Kewenangan Bebas, artinya pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan bestuursdwang atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi yang lainnya.

Paksaan pemerintahan harus memperhatikan ketentuan Hukum yang berlaku baik Hukum tertulis maupun tidak tertulis, yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan lain-lain.. Contoh Pelanggaran yang tidak bersifat substansial seorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, tanpa IMB.

Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan, dengan membongkar rumah tersebut, karena masih dapat dilakukan legalisasi, dengan cara memerintahkan kepada pemilik rumah untuk mengurus IMB. Jika

perintah mengurus IMB tidak dilaksanakan maka pemerintah dapat menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran.

Contoh Pelanggaran yang bersifat substansial, misalkan pada pengusaha yang membangun industri di daerah pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan RTRW yang ditetapkan pemerintah, maka pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuursdwang*.

Peringatan yang mendahului *Bestuursdwang*, hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan *bestuursdwang* di mana wajib didahului dengan suatu peringatan tertulis, yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Tata Usaha Negara.

Isi peringatan tertulis ini biasanya meliputi hal-hal sebagai berikut, Peringatan harus definitif, Organ yang berwenang harus disebut, Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat, Ketentuan yang dilanggar jelas, Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas, Memuat penentuan jangka waktu, Pemberian beban jelas dan seimbang, Pemberian beban tanpa syarat, Beban mengandung pemberian alasannya, Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

2. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan

Penarikan kembali Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu.

Ini diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu, Ketetapan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima Ketetapan Tata Usaha Negara sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya.

Sebab-sebab Pencabutan Ketetapan Tata Usaha Negara sebagai Sanksi ini terjadi melingkupi jika, yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran. Jika yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap, maka keputusan akan berlainan misalnya penolakan izin.

3. Pengenaan Uang Paksa (Dwangsom)

Menurut pendapat N.E. Algra, tentang pengenaan uang paksa ini, menurutnya, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.

Menurut hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan

4. Pengenaan Denda Administratif

Menurut pendapat P de Haan DKK menyatakan bahwa, terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini, yaitu bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.

Dalam pengenaan sanksi ini pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis.

2.2. Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan

Pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitif tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadidasarnya. Sanksiadministrasi yangdapat dikenakan terhadappelanggaran perizinan ada beberapa macam yaitu Paksaan Pemerintahan (bestuurdwang), PenarikanKembaliKeputusan yang menguntungkan, Pengenaan Uang Paksa oleh Pemerintah (dwangsom), Pengenaan Denda Administratif (administratif boete).

Terkait dengan sanks ini ada beberapa criteria yang perlu untuk diperhatikan, yaitu:

- 1) Unsur-unsur yang dijadikan dasar sanksi tersebut diterapkan;
- 2) Jenis sanksi yang dikenakan;
- 3) Jangka waktu pengenaan sanksi;
- 4) Tata cara penetapan sanksi;
- 5) Mekanisme pengguguran sanksi.

Mengingat masing-masing perizinan diatur dalam peraturanperundang-undangan tersendiri maka dalamproses penetapannya harusmemperhatikan peraturan perundangan yang menjadi dasarnya.

Kewenangan untuk melaksanakan paksaan pemerintahan(bestuurdwang) adalah kewenanganbebas.Halini mengandung makna bahwa kewenangantersebutmerupakanhak dankewajiban dalam melakukan tindakan hukum tertentu. Kebebasan kewenangan tersebut berarti bahwapemerintah diberi kebebasanuntukmempertimbangkan menurut inisiatifnyasendiriapakah menggunakanpaksaanpemerintahan (bestuurdwang) atau tidak bahkan menerapkan sanksi lainnya.

Dalam haltelahterjadi pelanggaranperizinan,maka organ pemerintah sebelum menjatuhkan sanksi berupapaksaan pemerintahan (bestuurdwang) harus mengkaji secara cermat fakta pelanggaran hukumnya. Pada dasarnya (fakta)

pelanggaran tersebut dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu :

- 1) Pelanggaran yang tidak bersifat substansial
- 2) Pelanggaran yang bersifat substansial

Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat tidak substansial dapat menjadi tidak sama.

Berpijak pada sifat pelanggarannya maka dalam penetapan pemberian sanksi paksaan pemerintahan maka :

1. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial, Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*). Maka organ pemerintah masih dapat melakukan legalisasi. Dalam hal ini Pemerintah memerintahkan kepada warga negara yang melakukan pelanggaran perizinan tersebut untuk segera mengurus perizinannya. Jika warga negara tersebut sudah diperintahkan untuk mengurus perizinannya tetapi tidak juga mengurus perizinan maka Pemerintah dapat menerapkan sanksi paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*).
2. Terhadap pelanggaran yang bersifat substansial, Pemerintah dapat langsung menerapkan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*)

Baik pelanggaran yang bersifat substansial maupun yang tidak bersifat substansial, dalam penetapannya harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik hukum yang sifatnya tertulis maupun yang tidak tertulis terkait dengan perizinan yang dimaksud. Termasuk di dalamnya yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik, antaralain asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas, asas bertindak cermat, asas motivasi dalam pengambilan keputusan, serta asas keadilan dan kewajaran.

Proses penetapan sanksi administrasi berupa *bestuurdwang* harus didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam surat keputusan tata usaha negara (KTUN). Surat peringatan tersebut harus memuat hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Peringatan harus definitif*

Pada surat peringatan harus secara jelas dan tegas tertulis tindakan Pemerintah.

- 2) *Organ yang berwenang harus disebut*

Surat peringatan harus memberikan informasi yang jelas tentang organ/instansi yang berwenang menerapkan sanksi.

3) *Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat*

Peringatan harus ditujukan kepada orang/badan hukum yang memang telah atau sedang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undanganyang berlaku. Orang/badan hukum yang telah atau sedang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus mempunyai kemampuan untuk mengakhiri keadaan yang terlarang tersebut.

4) *Ketentuan yang dilanggar jelas*

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang sedang atau telah dilanggar harus tercantum secara jelas dalam surat peringatan.

5) *Pelanggarannyataharus digambarkan dengan jelas.*

Fakta keadaan yang sedang atau telah dilanggar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diungkapkan atau diuraikan secarajelas.

6. *Peringatanharus memuat penentuan jangka waktu*

Pemberian beban harus ternyata dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepadaorang/badan hukum yang sedang atau telah melangggarperaturan perundang- undangan yangberlaku untuk melaksanakan beban (sanksi) tersebut. Jangka waktu tersebut harusjelaswaktukapanmulainya dan tidak boleh digantungkan padasuatupeistiwaataukejadian yangbelum pasti diwaktuyang akan datang.

7. *Pemberianbebanjelasdan seimbang*

Pada dasarnya sanksiyang dibebankan kepadapihakyang dikenaisanksiselayaknya seimbangdenganberatringannya pelanggaranyangtelahdilakukan.Demikianpuladalamhal terjadi pelanggaranbidangperizinan,makasanksiyangmerupakanbentuk beban tersebut juga harus seimbang dengan keadaan atau perbuatan terlarang yang telah dilakukan oleh seseorang/badan hukumdisamping itu sanksi juga harus jelas kriterianya.

8. *Pemberian beban tanpa syarat*

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa sanksi tidak boleh digantungkan pada suatu peristiwa atau kejadian yang belum jelas kejadiannya di kemudian hari, maka terkait dengan hal tersebut pemberian beban harus tanpa syarat.

9. *Beban mengandung pemberian alasannya*

Sebagai produk hukum Pemerintah (KTUN), maka surat peringatan harus dibekali alasan yang baik dan jelas.

10. *Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.*

Apabila sanksi diterapkan memberikan paksaan beban biaya, maka beban biaya paksaan pemerintah itu harus dimuat dalam surat peringatan.

Dalam menjatuhkan sanksi paksaan pemerintahan (*bestuur dwang*), organ pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan bila:

1. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin.
2. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan izin telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan yang timbul akan berlainan.

Penetapan penarikan kembali suatu keputusan yang menguntungkan telah dibuat oleh Pemerintah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Suatu keputusan tersebut dibuat dan ditetapkan karena warga negara yang berkepentingan dalam mengajukan izin menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan (dari permulaan tidak ada)
2. Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dapat ditiadakan *ab ovo*.

3. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya dan yang diberi kepada yang dikenainya itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
4. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan keputusan yang bermanfaat itu (setelah adanya menarik kembali keputusan tersebut) menjadi keadaan yang tidak layak.
5. Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh diadakan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya untuk kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh negara di derita karena keadaan tidak layak tersebut.
6. Menarik kembali atau merubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagaimana yang ditentukan dalam pembuatan ketetapan itu.

Penarikan kembali keputusan sebagai sanksi ini berkaitan erat dengan sifat keputusan itu sendiri. Bila keputusan bersifat terikat, maka keputusan tersebut harus ditarik sendiri oleh organ atau instansi yang mengeluarkan keputusan. Penarikan ini hanya mungkin dilakukan apabila peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan telah mengaturnya sebelum keputusan itu dikeluarkan. Sedangkan keputusan yang bersifat bebas, maka penarikannya kadang-kadang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, kadang-kadang tidak.¹³

Perlu dipahami bahwa pada dasarnya keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkan tidak untuk dicabut kembali. Ketika pencabutan kembali ini lebih menjamin asas kepastian hukum baik itu untuk pihak yang mengeluarkan keputusan maupun pihak yang menerima keputusan. Namun bukan bermakna bahwa keputusan tersebut bersifat mutlak dan tidak mungkin/dapat dicabut. Kaidah Hukum Administrasi

¹³*ibid*, halaman 312.

Negara memberikan kemungkinan untuk mencabut keputusan tata usaha negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima keputusan tata usaha negara, sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya.

Hal-hal yang dapat menjadikan sebab suatu keputusan tata usaha negara yang berupa perizinan dicabut sebagai bentuk sanksi adalah :

- a. Pihak yang berkepentingan (penerima izin) tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin tersebut;
- b. Pihak yang berkepentingan (penerima izin) pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin telah memberikan data yang tidak benar atau tidak lengkap. Hal ini bermakna bahwa apabila data yang diberikan saat mengajukan permohonan izin benar, lengkap, dan tidak dipalsukan maka pemberian izin mungkin tidak akan diberikan (permohonan izin ditolak).¹⁴

Selain dari aspek penerima izin, pencabutan izin dapat pula terjadi bilamana terdapat kesalahan dari pihak pemerintah (dalam hal ini organ atau instansi yang mengeluarkan izin), artinya keputusan yang dikeluarkan tersebut ternyata keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas. Jika demikian maka keputusan (izin) tersebut dapat dicabut dengan memperhatikan ketentuan dalam Hukum Administrasi Negara, baik tertulis maupun berupa asas-asas hukum. Suatu keputusan yang secara jelas dan diketahui mengandung kesalahan atau kekeliruan sudah barang tentu tidak akan dibiarkan, tanpa dilakukan perubahan atau pencabutan, hanya karena keinginan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.

Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (dwangsom) dianggap sebagai sanksi yang reparatoir. Sanksi ini diterapkan jika warga negara melakukan pelanggaran. Dalam kaitannya dengan diterbitkannya keputusan tata usaha negara yang menguntungkan, biasanya pemohon izin disyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggar (pemegang izin) tidak segera mengakhirinya, maka uang jaminan itu dipotong sebagai dwangsom. Jadi uang jaminan tersebut lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bestuurdwang* sulit dilakukan.

¹⁴*Ibid*

Organ pemerintah dalam menetapkan uang paksa, menentukan apakah uang paksa itu dibayar dengan cara mengangsur ataupun harus sekali bayar berdasarkan waktu tertentu. Organ pemerintah juga harus menetapkan jumlah maksimal uang paksa serta memperhatikan kesesuaian dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan (sesuai) dengan tujuan ditetapkannya penetapan uang paksa.

Pengenaan denda administratif (administratieve boete) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahan yang telah dilakukan.

Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terhutang kurang atau tidak dibayar maka selain jumlah kekurangan pajak yang terhutang itu dibebankan kepada wajib pajak, maka dikenakan pula sanksi administrasi berupa bunga dalam prosentase tertentu sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku dalam jangka waktu tertentu yang juga harus ditentukan. Terhadap wajib pajak yang dikenai denda administrasi kepadanya dikeluarkan Surat Tagihan Pajak.

III. PENUTUP

3.1. Kesimpulan

Sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan ada beberapa macam yaitu paksaan Pemerintahan (bestuurdwang), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (dwangsom), pengenaan denda administratif (administratif boete).

Penetapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitif tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya.

- a. Dalam hal telah terjadi pelanggaran perizinan dan akan dikenakan sanksi paksaan pemerintah (bestuurdwang), maka organ pemerintah harus mengkaji fakta pelanggaran hukumnya, yang dalam hal ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu pelanggaran yang tidak bersifat

substansial dan pelanggaran yang bersifat substansial. Penjatuh sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat tidak substansial dapat menjadi tidak sama. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini maka organ pemerintah masih dapat melakukan legalisasi. Terhadap pelanggaran yang bersifat substansial, Pemerintah dapat langsung menerapkan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*).

- b. Penetapan pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan dilakukan oleh organ pemerintah jika penerima izin tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin. Di samping itu juga dapat karena penerima izin pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin telah memberikan data yang tidak benar atau tidak lengkap. Selain dari aspek penerima izin, pencabutan izin dapat pula terjadi bilamana terdapat kesalahan dari pihak pemerintah (dalam hal ini organ atau instansi yang mengeluarkan izin), artinya keputusan yang dikeluarkan tersebut ternyata keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas.
- c. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*) dianggap sebagai sanksi yang reparatoir. Sanksi ini diterapkan jika warga negara melakukan pelanggaran namun pelaksanaan *bestuurdwang* sulit dilakukan.
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahan yang telah dilakukan.

3.2. Saran

- a. Perlu dilakukannya peningkatan sumber daya manusia bagi aparatur negara yang terkait pada bidang perizinan.
- b. Perlu penyederhanaan peraturan perundang-undangan pada bidang perizinan oleh pemerintah. Serta melakukan harmonisasi regulasi perzinan baik di pusat maupun di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. 2008. Filsafat Hukum. Jakarta : Asinar Grafika.
- Hadjon, Philipus M. et. al. 1995. Hukum Adminitrasi Negara Indonesia – Cetakan Keempat. Yogyakarta : Gajahmada University Press.
- Muchsin dan Fadillah Putra. 2000. Hukum dan Kebijakan Publik. Malang : Averroes Press.
- Marbun, SF. et. al. 2001. Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta : UII Press
-, 1997. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: Liberty.
- Pudyatmiko, Y. Sri. 2009. Perizinan – Problem dan Upaya Pembenahan. Jakarta : Grasindo.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. Ilmu Hukum – Cetakan Kelimat, Bandung : Citra Aditya Bakti.
-, 1984. Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis. Bandung : Sinar Baru.
- Rasjidi, Lili dan Ira Tania Rasjidi. 2002. Filsafat Hukum. Bandung : Mandar Maju.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. 2009. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung : Nuansa.
- Ridwan HR. 2011. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta : Rajawali Pers
- Sinambela, Lijan Poltak. 2006. Reformasi Pelayanan Publik – Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta : Bumi Aksara.
- Sutedi, Adrian. 2010. Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik. Jakarta : Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta : UI Press.

Soetami, Siti. 2000. Hukum Administrasi Negara Lanjut. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Sunggono, Bambang. 2003. Metodologi Penelitian Hukum. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1993. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka.

PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Republik Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

....., Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

....., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah

....., Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik