

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Izin

Antara pemerintah dengan masyarakat akan selalu terjadi hubungan timbal balik. Masyarakat akan mempengaruhi pemerintah dalam tugasnya dan sebaliknya pemerintah akan memberi pengaruh tertentu pada masyarakat, yaitu dengan menjalankan beraneka ragam tugas. Tugas pemerintah bisa dikelompokkan menjadi dua, yaitu tugas mengatur dan tugas memberikan pelayanan kepada umum. Perizinan adalah merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit.

Tidak mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin.

Hal tersebut sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, bahwa sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu.¹ Hal tersebut disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap obyek yang

¹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1988, hlm. 11.

didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.

Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.² Prinsip mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa.³

Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi

² *Ibid*, hlm. 186.

³ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1993, hlm. 72.

antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.⁴

Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Mengenai konsesi ini, Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.⁵

Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin dijelaskan sebagai, perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁶ Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.⁷ Dengan kata lain, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konret.⁸ Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu

⁴ Ateng Syafrudin, *Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan*, makalah tidak dipublikasikan, 1990, hlm. 1.

⁵ Ridwan, *Hukum Adminitrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 151-152.

⁶ *Ibid.*, hlm. 152.

⁷ Ateng Syafrudin, *op.cit.*, hlm. 1.

⁸ Ridwan, *loc.cit.*

yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹

Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.¹⁰ Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹¹

Spelt dan ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit. Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang

⁹ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*, makalah pada Seminar Lingkungan Hidup, Jakarta, 1995, hlm. 3.

¹⁰ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 187.

¹¹ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin. Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Pada pokok izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.¹²

Dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesionaris.¹³

¹² Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2-3.

¹³ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 154.

Menurut Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, suatu izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi suatu izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.¹⁴

Izin merupakan suatu tindakan hukum sepihak, sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian.

¹⁴ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 190.

Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.¹⁵

B. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu:

1. Instrumen yuridis;
2. Peraturan perundang-undangan;
3. Organ pemerintah;
4. Peristiwa konkret;
5. Prosedur dan persyaratan.

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih

¹⁵ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 155.

tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.¹⁶

Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak-hak yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.¹⁷ Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum positif perlu

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 2002, hlm. 125.

¹⁷ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 156.

wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.¹⁸

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

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

¹⁸ *Ibid.*

3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.¹⁹

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat Pusat maupun Daerah.²⁰

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut Spelt dan ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan. Di sini

¹⁹ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, disertasi, Universitas, Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 189.

²⁰ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*, makalah pada Seminar Lingkungan Hidup, Jakarta, 1997, hlm. 3.

organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.²¹

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.²²

Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama

²¹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11.

²² Soehardjo, *Hukum Adminitrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, BPUD, Semarang, 1991, hlm. 25.

di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.²³

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus ada batas-batasnya. Karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan, maka deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Setidak-tidaknya deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut; pertama, jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu; kedua, deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial; ketiga, deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; keempat, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan

²³ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 33.

keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.²⁴

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.²⁵

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

²⁴ Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Unair, Surabaya, 1992, hlm. 4-6.

²⁵ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 97.

harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.²⁶

C. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum.

1. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat.
2. Tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.²⁷

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.

²⁶ *Ibid*, hlm. 98.

²⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 19.

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dijanjkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.²⁸ Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijemlakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.²⁹ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.³⁰

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:

1. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).

²⁸ Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 5.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

³⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 23.

4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).³¹

D. Bentuk dan Isi Izin

Izin adalah merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³²

Dikarenakan keputusan perizinan adalah termasuk salah satu bentuk perwujudan keputusan tata usaha negara, maka izin adalah juga merupakan norma penutup dari semua norma yuridis yang ada. Hal ini dikarenakan lahirnya izin pasti akan didahului dengan adanya norma abstrak terlebih dahulu atau norma yang sifatnya masih umum belum ditunjuk subyeknya, waktunya, tempatnya dan izin akan terletak pada deretan paling akhir dari semua norma abstrak yang menadahuinya, dan tentang hal yang dituju atau sudah bersifat konkrit, Individual dan final, sehingga akan langsung digunakan untuk melakukan aktifitas tertentu.

³¹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 4-5.

³² Nurwigati, *Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan Sebagai Instrumen Pemerintah*, diskusi akademik dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “haminte” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.³³

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Hal ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas

³³ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11-15.

keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti; Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah; Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu); Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga); Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintahan harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan yang berisi izin, dimasukan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain.

Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.³⁴

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ

³⁴ Nurwigati, *op.cit.*, hlm.5.

pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.³⁵

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakekat keputusan, secara formil seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.³⁶

Sebagai suatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan, harus memenuhi syarat formil dan syarat materiil, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.³⁷

³⁵ *Ibid*, hlm. 7.

³⁶ *Ibid*, hlm. 8.

³⁷ *Ibid*, hlm. 10.

E. Kewenangan Daerah Dalam Pengaturan Hukum Perizinan

Tidak ada aturan umum untuk tata cara pembuatan keputusan perizinan, oleh sebab itu tiap bidang mempunyai prosedur dan persyaratan tersendiri. Namun demikian menurut Philipus M. Hadjon, prosedur yang baik dalam pembuatan keputusan perizinan apabila memenuhi tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: landasan hukum, landasan demokrasi, landasan instrumental, yaitu berdaya guna dan berhasil guna.³⁸ Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut.

Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebabnya tindakan hukuman pemerintahan itu

³⁸ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 99.

hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang.³⁹ Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁴⁰

Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.⁴¹

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau

³⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

⁴⁰ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 72.

⁴¹ Indroharto, *op. cit.*, hlm. 91-92.

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebab tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan megubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 7 dan 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Pasal 7 Ayat (1); “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta kewenangan bidang lain”.

Pasal 7 Ayat (2); “Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional”.

Pasal 11 Ayat (1); “Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan diatur dalam Pasal 9”.

Pasal 11 Ayat (2); “Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja”.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah yang bersifat umum atau ditujukan untuk umum, yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau

Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum.

Sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan, di dalamnya memuat norma-norma atau kaidah-kaidah pengatur yang bersifat umum dan abstrak. Agar kaidah pengatur ini ditaati dan dijalankan, maka diperlukan upaya penegakan hukum, yakni merealisasikan norma-norma atau kaidah-kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut ke dalam kenyataan. Kewenangan Daerah Otonom dalam bidang pengaturan (*regeling*) tidak hanya terbatas pada pembuatan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum, tetapi juga kewenangan untuk mempertahankan norma-norma tersebut. Artinya kewenangan penegakan hukum itu inheren pada Daerah Otonom atau pada Pemerintah Daerah selalu wakil dari organ pemerintahan tingkat lebih rendah tersebut.

F. Penegakan Hukum Administrasi

Hukum perizinan merupakan bagian dari hukum administrasi. Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi.

Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut:

1. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah): kewenangan untuk atas biaya pelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Penarikan kembali keputusan. Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.
3. Pengenaan denda administratif. Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakan melanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
4. Pengenaan uang paksa. Sanksi ini dapat untuk mengganti sanksi *bestuurdwang* apabila secara praktis *bestuurdwang* sulit dijalankan.

Disamping sanksi-sanksi administrasi sebagaimana tersebut di atas, pelanggaran aturan perizinan juga dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi administrasi.

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan.⁴² Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan

⁴² Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.⁴³

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁴

Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat.⁴⁵

Dalam hukum administrasi negara penegakan hukum sering diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan dan biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan, artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1993, hlm. 15.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51

digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma HAN.⁴⁶

Dalam rangka penegakan hukum administrasi, dikenal beberapa macam sanksi, yang secara umum terdiri dari paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, uang paksa, dan denda administratif.

1. Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma HAN, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan. Pelaksanaan kewajiban dari pemerintah dapat dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dapat dilaksanakan tanpa perantaraan hakim.⁴⁷

Unsur-unsur kewajiban dari pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang;
- b. Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu;

⁴⁶ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 245.

⁴⁷ *Ibid.*

- c. Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak;
- d. Penerapan paksaan pemerintah dapat dilakukan atas biaya si pelanggar
- e. Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan.⁴⁸

Menurut Ridwan, kewajiban dari pemerintahan ini bukan kewajiban, tetapi wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah.⁴⁹

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Dalam hal akan melaksanakan kewajiban dari pemerintahan, organ pemerintah harus mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak.

Sebelum pemerintah melakukan kewenangan pemerintahan, pemerintah wajib memberikan surat peringatan kepada pelanggar.

Peringatan tertulis mengenai pelaksanaan kewajiban dari pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keputusan, yang secara umum berisi:

⁴⁸ Philipus M. Hadjon *op.cit.*, hlm. 76-77.

⁴⁹ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 248-249.

a. Peringatan harus definitif

Mengenai kewajiban dari pemerintahan, sama dengan keputusan tata usaha negara lain, berlaku sebagai syarat umum bahwa ia harus bersifat definitif. Jadi, keputusan untuk bila perlu akan bertindak bagi organ pemerintahan sudah pasti. Ini harus ternyata dari formulasi yang pasti dan dari penyebutan pasal-pasal yang memuat paksaan pemerintahan.

b. Organ yang berwenang harus disebut

Peringatan harus memberitahukan organ berwenang mana yang memberikannya. Bila organ jelas tidak berwenang, maka peringatan bukan keputusan TUN, dan pembeding tidak dapat diterima.

c. Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat

Peringatan harus ditujukan kepada orang yang sedang atau telah melanggar ketentuan undang-undang, dan yang berkemampuan mengakhiri keadaan yang terlarang itu. Dengan ini yang dimaksud orang yang secara nyata atau yuridis dapat menghapuskan situasi ilegal, tetapi tidak juga selalu pelanggar sendiri.

d. Ketentuan yang dilanggar jelas

Harus dinyatakan dengan jelas ketentuan mana yang telah atau mungkin akan dilanggar.

- e. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas

Syarat ini muncul dari yurisprudensi yaitu pembeberan yang jelas dari keadaan atau tingkah laku yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Jadi yang menjadi soal disini adalah aspek nyata dari pelanggaran.

- f. Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu

Pemberian beban harus ternyata dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan beban itu. Jangka waktu harus mempunyai titik permulaan yang jelas.

- g. Pemberian beban jelas dan seimbang

Pemberian beban harus jelas dan seimbang. Beban tidak boleh memuat kriteria samar.

- h. Pemberian beban tanpa syarat

Pemberian beban harus tak bersyarat. Dari sudut kepastian hukum, pemberian beban tidak boleh tergantung pada kejadian tidak pasti di kemudian hari.

- i. Beban mengandung pemberian alasannya

Pemberian beban harus ada alasannya. Titik tolaknya ialah bahwa peringatan sama seperti keputusan memberatkan lainnya, harus diberi alasan yang baik.

- j. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

Bila organ pemerintahan hendak membebankan biaya paksaan pemerintahan, maka hal ini harus dimuat dalam peringatan. Pengumuman bahwa biaya akan dibebankan bukan keputusan mandiri, tetapi unsur dari peringatan paksaan pemerintahan.⁵⁰

2. Penarikan Kembali Keputusan Yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan salah satu sanksi. Dalam undang-undang biasanya ada ketentuan, bahwa izin (sebagai salah satu keputusan yang menguntungkan) dapat ditarik kembali jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap.⁵¹

Menurut Philipus M. Hadjon, sebab-sebab pencabutan KTUN adalah sebagai berikut:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran;

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 78-90.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 254.

- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya, penolakan izin, dan sebagainya).⁵²

Menurut Ateng Syafrudin, sebagaimana dikutip Ridwan, menyebutkan ada empat kemungkinan suatu ketetapan itu ditarik kembali yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksakan oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- b. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin apabila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan;
- c. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;⁵³

⁵² Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 258-259.

⁵³ Ridwan, *op cit.*, hlm. 255.

Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

3. Uang Paksa

Sanksi uang paksa biasanya ditempatkan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan dan bersifat preventif. Meskipun demikian, sanksi ini tidak boleh digunakan sebagai upaya pelanggaran. Uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan.

Uang paksa dibebankan oleh organ pemerintahan tanpa perantaraan hakim terlebih dahulu. Organ dapat menetapkan uang paksa menurut satuan waktu atau untuk setiap pelanggaran. Jumlah yang ditetapkan harus seimbang dengan besarnya kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang dituju oleh pembebanan uang paksa. Bila uang paksa telah ditetapkan, pelanggar masih diberi kesempatan untuk meniadakan pelanggaran.⁵⁴

4. Denda Administratif

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 85.

yang dilakukan oleh pemerintah terhadap seseorang untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan ditetapkan dalam keputusan. Ada kesamaan antara paksaan pemerintahan, uang paksa, dan denda pemerintahan, yaitu bukan merupakan sanksi yang bersifat *reparatoir* (pemulihan), tetapi yang bersifat nestapa.

Setiap peraturan perundang-undangan biasanya menentukan sanksi yang berupa denda pemerintahan ini dalam salah satu pasalnya. Sanksi ini terutama diletakkan dalam penarikan pajak.⁵⁵

Dalam hal sanksi administratif yang berbentuk paksaan pemerintahan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur dalam Pasal 71 Ayat (1); “Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar”.

Dalam penjelasannya disebutkan sebagai berikut: Paksaan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah untuk penegakan hukum dengan Undang-undang ini disebut “paksaan penegakan hukum” atau “paksaan pemeliharaan hukum”. Paksaan penegakan hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau ditiadakan yang bertentangan dengan hukum. Paksaan itu

⁵⁵ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 236.

harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar. Apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan. Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan penegakan hukum itu hendaknya hanya dilakukan dalam hal yang sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan. Jumlah denda dapat disesuaikan dengan perkembangan tingkat kemahalan hidup.

Undang-undang ini tidak mencantumkan jenis-jenis lain dari sanksi administratif. Meskipun demikian, bukan berarti Pemerintah Daerah tidak dapat menerapkan sanksi administratif lainnya. Sanksi-sanksi lainnya biasanya dilekatkan pada berbagai peraturan pelaksanaan suatu undang-undang, Peraturan Daerah, ataupun keputusan yang bersifat umum. Sebagaimana telah disebutkan bahwa pemberian sanksi oleh pemerintah dilekatkan pada kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak merinci ketentuan sanksi-sanksi administrasi lainnya, akan tetapi Pemerintah Daerah berwenang menerapkan macam-macam sanksi, sejalan dengan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.