

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perizinan Usaha di Bidang Pariwisata

1. Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁴

Izin dalam arti sempit adalah pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai suatu tujuan tertentu atau menghalangi keadaan yang buruk.⁵ Selain itu dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas.

Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.

Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang

⁴ Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya. Yuridika. hlm. 22.

⁵ Evy Urmilasari. 2014. *Analisis Pelayan Perizinan di Badan Perizinan Terdapu dan Penanaman Modal Kota Makassar*. Jurnal Media Hukum. Vol. 6 No. 1. hlm. 52.

disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari:⁶

- a. Larangan;
- b. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin);
- c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Izin adalah pembuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentua yang berlaku perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin.⁷ Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:

- a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).
- b. Lisensi adalah suatu suatu izin yang meberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.

⁶ Y. Sri Pudyatmoko. 2009. *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta. Grasindo. hlm. 17-18.

⁷ S.F Marbun & M. Mahfud. MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Liberty. hlm. 85.

c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Perizinan tidak lahir dengan sendirnya secara serta merta, namun mestinya ditopang oleh “wewenang” yang telah diberikan kepada pejabat publik (pemerintah sebagai pelaksana undang-undang/ *chief executive*). Pada akhirnya pemberian izin oleh pemerintah kepada orang/ individu dan badan hukum dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara.⁸

2. Unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada

⁸ Damang. 2014. *Pengertian Perizinan*.
<http://www.negarahukum.com/hukum/pengertianperizinan.html> (Diakses pada tanggal 26 Oktober 2018 pukul 13.20).

peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut:

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan,⁹ atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.¹⁰ Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanyatercantum dalam ketetapan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd*

⁹ Sjachran Basah. 1995. *Pencabutan Izin sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*. Surabaya. FH UNAIR. Hlm. 2.

¹⁰ Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. Hlm. 125.

was” (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

b. Peraturan Perundang-undangan

Setiap tindakan hukum pemerintah, baik di dalam menjalankan fungsi pengaturan ataupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *“Om positief recht ten kunnen vasstellen en handhaven is een bevoegheid noodzakelijk. Zonder bevoegheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden”*, dengan kata lain salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigeheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif di perlukan wewenang. Tanpa wewenang tersebut tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret. Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan

tersebut. Tetapi, di dalam penerapannya, menurut Marcus Luckman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, yaitu 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.
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.¹¹

B. Penegakan Hukum

1. Pengertian dari Penegakan Hukum

Hukum adalah suatu sarana yang mengandung nilai-nilai atau sebuah konsep tentang keadilan, kebenaran dan manfaat sosial dan bergagaimacamnya. Kandungan dari hukum tersebut bersifat abstrak,

¹¹ Marcus Lukman. 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. (Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran). hlm.189.

menurut Satjipto Raharjo sebagaimana yang telah dikutip oleh Ridwan H.R, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide dari konsep yang abstrak itu sendiri, penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide yang ada sebelumnya menjadi kenyataan.

Penegakan hukum dalam bahasa asing mengenal sebagai istilah seperti *recht toe passing hand having* (Belanda), *law enforcement, application* (Amerika) dengan maksud penegakan hukum itu sendiri adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan nyata atau dalam kehidupan masyarakat itu sehari-hari.¹² Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi nyata. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.

Penegakan hukum secara konkrit adalah dengan berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi oleh sebab itu, memberikan keadilan dalam perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan atau menjamin dari ditaatinya hukum materil dengan cara yang procedural dan telah ditetapkan oleh hukum formal.

¹² Imron Rosyadi. 2007. *Penegakan Hukum Dalam Masyarakat Indonesia*. Jurnal Media Hukum. Vol. 3 No. 2. Hlm. 79.

Dalam negara hukum, pengawasan terhadap tindakan-tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma hukum, sebagaimana suatu upaya preventif dan juga untuk mengembalikan pada situasi yang sebelumnya terjadinya pelanggaran norma hukum sebagai upaya represif.¹³

Secara garis besar, arti dan inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan dalam menyasikan hubungan dan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah yang baik dan sikap tindak sebagai rangkaian dari penilaian tahap akhir, untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan kedamaian, konsep yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan yang lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih baik.

2. Penegakan Hukum Secara Administrasi

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.¹⁴

¹³ Kusno. 2017. *Implementasi Pemberian Izin Pemanfaatan Tanah(ipt) untuk Pembangunan Hotel di Kabupaten Labuhan Batu*. Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol. 05 No. 02. Hlm. 15.

¹⁴ Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 296.

Paulus E. Lotulung memberikan beberapa pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu bahwa dilihat dari berbagai segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern.¹⁵

Menurut **Mr. N. M. Spelt** dan **Prof. Mr. J.B.J.M. ten Berge**, izin merupakan suatu persetujuan dari pemimpin/penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).¹⁶

Menurut **Van der Pot**, izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.¹⁷

Menurut **Prajudi Atmosudirdjo**, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “Dilarang tanpa izin... (melakukan)... dan seterusnya.” Selanjutnya, larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat, kriteria, dan

¹⁵ Paulus E. Lotulung, 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm. 15-18.

¹⁶ Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M ten Berge, disunting Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Yuridika. Surabaya. hlm. 2-3.

¹⁷ Van der Pot dalam Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. 1985. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. cetakan kedelapan. Penerbit dan Balai Buku Ichtar. Jakarta. hlm. 143

sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.¹⁸

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan warga negara. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan warganya melalui instrument yuridis berupa izin. Kadang kala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan menggunakan instrument perizinan. Izin dapat dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu.

Menurut **Spelt** dan **ten Berge**, motif untuk sistem izin dapat berupa keinginan mengarahkan (mengendalikan/*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan melindungi objek-objek tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit, dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.¹⁹

Izin adalah pembuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku

¹⁸ Mr. S. Prajudi Atmosudirdjo. 1983. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 94

¹⁹ Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M ten Berge disunting Philipus M. Hadjon. 1993. *loc.cit.* hlm. 4.

perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin.²⁰ Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:²¹

- a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).
- b. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

²⁰ S.F Marbun & M. Mahfud. MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta. hlm. 85.

²¹ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. hlm. 196-197.

Izin, sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah, pada umumnya dibuat secara tertulis. Izin, pada umumnya dibuat melalui serangkaian proses dalam jangka waktu tertentu. Sekalipun masa berlakunya tidak lama, seperti halnya izin keramaian, untuk dapat diterbitkannya sebuah izin perlu proses dan prosedur tertentu yang kadang tidak singkat. Diawali oleh pengajuan permohonan izin oleh pihak yang mempunyai kepentingan untuk melakukan kegiatan tertentu, disertai dengan pemenuhan persyaratan yang ditetapkan, kemudian diproses dengan mempertimbangkan berbagai persyaratan yang harus terpenuhi termasuk kepentingan yang ada, sampai kemudian muncul izin. Izin seringkali mempunyai arti yang begitu penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak yang lain. Dapat disebutkan beberapa urgensi dari izin, misalnya sebagai landasan hukum, sebagai instrument untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrument untuk melindungi kepentingan, dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.²²

Menurut Soehino, syarat dalam mendapatkan izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi,

²² Y. Sri Pudyatmoko. 2009. *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*. Grasindo. Yogyakarta. hlm. 22.

artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.²³

Menurut Adrian Sutedi Ada 8 (delapan) sifat izin yaitu:²⁴

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang undangan mengaturnya. Misalnya, dan izin yang bersifat terikat adalah IMB, izin HO, izin usaha industry, dan lain-lain.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang

²³ Soehino. 1984. *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*. Liberty. Yogyakarta. hlm. 97.

²⁴ Adrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sertor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 173-175.

bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya, dari izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU, dan lain-lain.

- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapaun penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan tidak terlalu menjadi soal.
- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.

- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Disamping itu mengenai masa berlakunya izin, perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.
- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Pengawasan yang dilakukan atas tindakan pemerintah bertujuan agar pemerintah dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan norma-norma hukum sebagai suatu upaya preventif dan sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Pengawasan yang dilakukan dari sisi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum

administrasi negara yaitu dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.

Dalam hukum acara peradilan administrasi mempunyai karakteristik yang tercermin dalam asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara peradilan administrasi. Asas-asas tersebut yaitu:

- a. Asas praduga *rechtmatic*, yaitu menurut Philipus M.Hadjon dengan asas ini setiap tindakan pemerintahan selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalannya, *rechtmatic* mengandung makna keabsahan. Dengan berlakunya asas *vermoeden van rechtmaticghei* dimana adanya sengketa administrasi (baik yang diselesaikan melalui upaya administrasi maupun badan peradilan administrasi) pada hakekatnya tidak menunda pelaksanaan tindakan pemerintah yang disengketakan. Walaupun tindakan penguasa (termasuk mengeluarkan KTUN) itu disengketakan (digugat), hal itu tidak menghalangi bekerjanya asas tersebut.
- b. Asas pembuktian bebas, yaitu dimana sehubungan dengan pertanyaan siapakah yang harus menyerahkan suatu bukti tertentu, hakim administrasi adalah paling berkuasa. Hakim bebas dalam membagi beban pembuktian maupun dalam penilaian alat bukti.
- c. Asas keaktifan hakim, dimana menurut J.A Borman ada dua sikap hakim dalam mengadili suatu sengketa. Pertama bersikap sangat formil

yang hanya memperhatikan sebatas yang dikemukakan para pihak dan mencari kebenaran formal. Kedua, bersikap aktif yang dimana hakim berupaya mencari dan mengungkapkan fakta dan melengkapi segi hukum dan mencari kebenaran materiil. Sikap hakim administrasi yaitu aktif. Sikap aktif tersebut dikarenakan mencari kebenaran atas peristiwa di muka peradilan administrasi merupakan kepentingan publik yang menurut hukum publik hakim harus diberi wewenang yang besar.

- d. Asas *Erga Omnes*, menurut Philipus M. Hadjon adalah putusan berlaku bagi semua orang. Makna asas ini, putusan pengadilan dalam lingkup peradilan administrasi berlaku bagi siapa saja dan bukan hanya mengikat para pihak yang bersengketa.²⁵ Penggunaan sanksi dalam Hukum Administrasi Negara merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan tersebut berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Sanksi dalam hukum administrasi negara dapat menjadi alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi dari ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam Hukum Administrasi Negara. Dilihat dari sarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi yaitu; sanksi *reparatoir*

²⁵ Suparto Wijoyo. 2005. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (PeradilanTata Usaha Negara)*. Edisi Kedua. Surabaya. Airlangga University Press. hlm. 54-75.

(sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sesuai dengan hukum) dan sanksi *punitif* (sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberi hukuman pada seseorang).

3. Penerapan Sanksi Hukum Administrasi

Terdapat banyak macam sanksi dalam hukum administrasi negara yaitu :

- a. Paksaan pemerintah (*Bestuursdwang/Politiedwang*), yaitu suatu tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki dalam keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan paksaan pemerintah dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma Hukum Administrasi Negara.
- b. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*), sanksi ini dapat dikenakan kepada seseorang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.
- c. Penarikan kembali keputusan tata usaha negara yang menguntungkan, dimana keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu

memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan tersebut memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan itu oleh organ pemerintahan.

- d. Pengenaan denda administratif, hal ini dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak.

4. Faktor yang dapat Mempengaruhi Penegakan Hukum

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut **Soerjono Soekanto** adalah:

- a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu suatu kebijakan atau tindakan

yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan suatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegak Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah, oleh karena itu salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut

karena secara teknis yuridis polisi di anggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh Polisi begitu luas dan banyak.

d. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat. Yaitu mengatur manusia agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

e. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang atau, kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.