

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI, PERIZINAN DAN KETAATAN DALAM PERSPEKTIF ISLAM

A. Penegakan Hukum Administrasi Negara

1. pengertian Penegakan Hukum

Hukum yaitu kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif. Umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan seharusnya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah.²⁵ Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak.²⁶ Beberapa pendapat para ahli hukum mengenai pengertian hukum.

a. Hans Kelsen

Hukum itu sebagai suatu sistem kaidah, pada hakekatnya merupakan pedoman atau pegangan bagi manusia yang digunakan sebagai pembatas sikap, tindak atau perilaku dalam melangsungkan antar hubungan dan antar kegiatan dengan sesama manusia lainnya dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Apakah pembatas atau patokan sikap, tindak atau perilaku itu dirumuskan sebagai sollen atau keharusan, ataukah sebagai sein atau

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 50.

²⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm.291.

yang mesti terjadi, kedua-duanya memang sangat penting mengingat kaidah tersebut merupakan proses psikhis.

Karena itu kaidah hukum tidak sama dengan undang-undang dan sebaiknya (ketentuan penguasa yang berlaku umum), demikian pula tidak sama dengan ketentuan yang berlaku khusus (keputusan hakim dan sebagainya). Namun demikian terwujudnya hukum, Undang-undang atau Keputusan Hakim tersebut dapat dijadikan sebagai sumber.²⁷

b. Schuyt

Hukum dapat dilukiskan sebagai suatu jaringan nilai-nilai kebebasan sebagai kepentingan pribadi di satu pihak, dan nilai-nilai ketertiban sebagai kepentingan antar pribadi di lain pihak. Nilai kebebasan dan nilai ketertiban bagaikan hubungan kutub yang selalu berada dalam ketegangan, oleh karena itu selama manusia itu hidup harus berperan guna mendapatkan keserasian antara kedua nilai tadi sehingga tercapai kehidupan yang seyogyanya dalam bermasyarakat. Kebebasan tanpa ketertiban akan menimbulkan anarki, sedangkan ketertiban tanpa kebebasan akan menimbulkan totaliterisme.

pendapat tersebut dalam menunjang pengertian yang benar tentang hukum seperti dikemukakan diatas, sesungguhnya saling berkaitan, karena itu penegakan hukum merupakan aktivitas penyesuaian hubungan nilai yang teremban dalam norma hukum atau dengan lain perkataan adalah pandangan dan penerapan secara mantap sejalan dengan nilai-nilai kaidah dan

²⁷ Rien G Kartasapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Lengkap*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 11.

mengejawantahkan sikap, tindak dan perilaku sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir, yang pada hakikatnya adalah :

- 1) menciptakan kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat
- 2) memelihara kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat
- 3) mempertahankan kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat²⁸

Hukum memiliki sifat yaitu umum tidak memihak. Sifat umum tidak memihak adalah segala ketentuan atau peraturan hukum dibuat berdasarkan keadilan yang umum, jadi hukum bukan untuk kepentingan golongan manusia dalam masyarakat melainkan untuk kepentingan melindungi semua anggota masyarakat, semua warga negara dan penduduk yang ada dalam suatu negara yang diganggu atau dirugikan baik oleh anggota masyarakat lainnya, badan-badan kemasyarakatan ataupun oleh pemerintah sendiri.

Segala ketentuan atau peraturan hukum tidak ada kecualinya harus dipatuhi oleh semua anggota masyarakat, bahkan penguasa, penindak, penuntut hukum sendiri kalau ternyata melakukan pelanggaran, kejahatan atau melakukan perbuatan diluar batas kewenagannya, tidak luput dari hukum, jadi keadilan dalam hukum adalah keadilan umum, yang tidak memihak kepada siapapun juga dan tanpa pandang atau pilih bulu. Di manapun, dalam kedudukan apapun, dalam hubungan apapun, seseorang jika melanggar hukum harus dituntut dan diadili oleh para pelaksana kekuasaan Hukum. ²⁹

²⁸ *Ibid*, hlm. 12.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 15.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Apabila berbicara tentang penegakan hukum, maka pada hakekatnya berbicara tentang penegakan ide-ide serta konsep-konsep *nota bene* adalah abstrak tersebut. Penegakan Hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakekat dari penegakan hukum.³⁰

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-pertama ada berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah:

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan³¹
- 2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan
- 3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis)
- 5) Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat
- 6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa
- 7) Hukum diartikan sebagai proses pemerintah
- 8) Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik
- 9) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai
- 10) Hukum diartikan sebagai seni.³²

Secara teoritik tujuan hukum antara lain adalah: untuk mewujudkan kemanfaatan, kepastian hukum dan keadilan.³³

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 12.

³¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 45.

³² *Ibid.*, hlm. 46.

³³ Ahkam Jayadi, *Memahami Tujuan Penegakan Hukum*, Genta Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 60.

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyelesaikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tidak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.³⁴

Penegakan hukum (*law enforcement* atau *recht hand having*) adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum sebagai pedoman hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari segi subjeknya, penegakan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat diartikan sebagai upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Pengertian penegakan hukum dari sudut objeknya yaitu segi hukumnya.pengertiannya mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam ketentuan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.³⁵

Penegakan hukum pada hakikatnya menurut Satjipto Raharjo yaitu merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak.³⁶

³⁴ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 5.

³⁵ Yudhi Setiawan, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertahanan)*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 187.

³⁶ Ridwan HR, *Loc. Cit*.

Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal. Mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran.³⁷

penegakan hukum dilaksanakan untuk mengatasi ketidakpatuhan hukum. Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum itu dilaksanakan melalui pengawasan dan penerapan sanksi dengan menggunakan sarana hukum yang bersifat administratif, pidana, dan keperdataan dengan maksud agar peraturan perundang-undangan itu dipatuhi. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut ditaati. Meskipun demikian, pada kenyataannya aturan-aturan hukum itu tidak selalu ditaati. Penegakan hukum tidak selalu berlangsung secara efektif. Hal ini karena penegakan hukum itu merupakan suatu proses yang melibatkan banyak faktor. Keberhasilan penegakan hukum itu akan dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut.

2. Fakto-faktor Penegakan Hukum

³⁷ *Ibid.*, hlm. 292.

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:³⁸

- 1) faktor hukumnya sendiri.
- 2) faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁹

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur dari pada eektivitas penegakan hukum. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor yaitu:

- 1) Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada

³⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.143.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.* hlm. 8.

ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.⁴⁰

2) Mentalitas petugas yang menegakkan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegakan hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.

3) Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.

4) Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.⁴¹

3. Aspek Penegakan Hukum

Menurut pendapat J.B.J.M ada beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum yaitu:

- 1) Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
- 2) Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
- 3) Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
- 4) Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).⁴²

⁴⁰ Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 293.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 294.

⁴² *Ibid.*, hlm. 295.

Penegakan hukum secara objektif, norma hukum yang hendak ditegakkan terbagi dua yaitu: hukum formal dan hukum materiil. Hukum formal hanyalah peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiil mencakup pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian *law enforcement* dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti hukum materiil, diistilahkan penegakan keadilan.⁴³

Dalam upaya mewujudkan penegakan hukum, maka paling tidak ada beberapa komponen yang harus terlibat secara integral. Bila salah satu komponen tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka dapat dipastikan tujuan hukum akan melenceng. Komponen pertama adalah aspek peraturan perundang-undangan dalam arti luas (mulai dari tingkat kelurahan hingga pemerintahan pusat). Pada komponen ini di dalamnya juga terdapat beberapa sub komponen yaitu: proses pembuatannya, muatannya dan kondisi sosial masyarakat yang diaturnya (budaya hukum). Komponen kedua adalah komponen muatan (materi), maka di dalamnya juga terdiri dari sub-sub komponen seperti: nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mewujudkan kesadaran hukum masyarakat.⁴⁴

4. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Konsep penegakan norma Hukum Administrasi Negara atau yang dalam kepustakaan Hukum Administrasi Nrgara di Belanda dikenal dengan

⁴³ Yudhi Setiawan, *Op. Cit*, hlm. 188.

⁴⁴ Ahkam Jayadi, *Op. Cit*, hlm. 63.

sebutan: “*Eenzijdige Handhaving Rech door Overheid*” merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi negara guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata.⁴⁵ Penegakan hukum administrasi negara menurut P. Nicolai dan kawan-kawan berisi:

- 1) Pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
- 2) Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁴⁶

Dalam pelaksanaan hukum bisa terjadi pelanggaran hukum, karena itu perlu dilaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari yurisdiksi negara. Ada tiga hal penting dalam penegakan hukum yang perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Penegakan hukum terdiri dari pihak-pihak yang membuat peraturan perundang-undangan, yaitu badan legislatif dan pemerintah, dan pihak-pihak yang menerapkan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengacara, masyarakat, dan kehakiman.⁴⁷

⁴⁵ Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 217.

⁴⁶ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 296.

⁴⁷ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasa*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, hlm. 243.

Tujuan dari penegakan norma hukum administrasi negara adalah terwujudnya tertib hukum (*legal order*) dalam rangka melindungi kepentingan umum.⁴⁸

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut.⁴⁹

Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.⁵⁰

Ditinjau dari segi sarannya, dikenal tiga jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir, sanksi punitif dan sanksi regresif. Sanksi reparatoir diartikan

⁴⁸ Riawan Tjandra, *Loc.Cit.*

⁴⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 298.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 299.

sebagai sanksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan kondisi hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Dan sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.⁵¹

5. Jenis-jenis Sanksi Hukum Administrasi Negara

Jenis-jenis sanksi dalam hukum administrasi negara meliputi:

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)
- c. Denda administrasi
- d. Uang paksa (*dwangsom*)⁵²

Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi tertentu:

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi memperbaiki keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan

⁵¹ Riawan Tjandra. *Op.Cit*, hlm. 220.

⁵² *Ibid.*, hlm. 218.

kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁵³

Bestuursdwang merupakan suatu bentuk eksekusi yang nyata dalam pelaksanaannya tanpa harus ada perantara dari hakim dan biaya pelaksanaannya dibebankan pada pelanggar.⁵⁴ Unsur-unsur paksaan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- 1) Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang
- 2) Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu
- 3) Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak
- 4) Penerapan paksaan pemerintahan dapat dilakukan atas biaya si pelanggar
- 5) Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan⁵⁵

Menyangkut paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) menurut Spelt dan ten Berge yaitu: “ pada umumnya (dikecualikan keadaan-keadaan yang membutuhkan penyelesaian cepat) organ pemerintahan sebelum melaksanakan paksaan pemerintahan secara nyata, harus mengirimkan peringatan tertulis, sehingga yang dialamatkan diberi kesempatan memperbaiki atau mengakhiri sendiri pelanggaran atas norma hukum itu”.

Sanksi peringatan menurut Spelt dan ten Berge harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Peringatan harus definitif.
2. Organ yang berwenang harus disebut jelas dalam surat peringatan.
3. Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat.

⁵³ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 304.

⁵⁴ Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hlm. 219.

⁵⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Prees, Yogyakarta, 2009, hlm. 151.

4. Ketentuan yang dilanggar harus jelas.
5. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.
6. Peringatan memuat penentuan jangka waktu.
7. Pemberian beban yang jelas dan seimbang.
8. Pemberian beban tanpa syarat.
9. Beban mengandung pemberian alasannya.
10. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.⁵⁶

- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)

Penarikan kembali suatu Keputusan TUN yang menguntungkan adalah pencabutan suatu Keputusan TUN yang memberikan keuntungan kepada pihak penerima suatu Keputusan TUN yang dinilai telah melanggar syarat-syarat tertentu sebagai dasar berlakunya Keputusan TUN tersebut. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali atau tidak berlaku lagi ketetapan terdahulu. Terdapat 2 (dua) hal yang pada umumnya menjadi alasan penarikan kembali suatu KTUN:

1. Pihak penerima KTUN tidak mematuhi syarat-syarat/pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi atau pembayaran.
2. Pihak penerima KTUN pada waktu mengajukan permohonan izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar.⁵⁷

- c. Denda administrasi (*administratieve boete*)

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan (*bestuursboete*) dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah (terhadap

⁵⁶ Nirahua Salmon *Op.Cit*, hlm. 71.

⁵⁷ Riawan Tjandra *Op.Cit*, hlm. 221.

seseorang) untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan, sebagaimana paksaan pemerintahan pemerintahan dan uang paksa, ditetapkan dalam keputusan.⁵⁸

d. Uang paksa (*dwangsom*)

Uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga.⁵⁹

Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi *subsidaire* dan dianggap sebagai sanksi reparatoir.⁶⁰

Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan/atau perdata. Sesuai dengan hakikat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan/atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Di dalam hukum administrasi tidak berlaku asas *ne bis in idem* (misalnya dalam kasus pencemaran, meskipun secara hukum administrasi izin telah dicabut, tetapi menurut UU No. 4 Tahun 1982 perbuatan pencemaran masih dapat dipidana).

Meskipun sanksi secara akumulasi eksternal dapat diterapkan secara bersama-sama dengan sanksi lainnya, namun perlu diperhatikan asas-asas berikut:

a. Asas *ne bis vexari*

⁵⁸ Ridwan, *Op.Cit*, hlm. 157.

⁵⁹ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 315.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 316.

Makna asas ini adalah terdapat sanksi-sanksi yang sejenis dan tujuannya sama, tidak boleh diterapkan secara bersama-sama dengan uang paksa. Sebab uang paksa merupakan alternatif terhadap sanksi lain, yakni paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*).

b. Asas keseimbangan, yakni berkenaan dengan kepatutan dalam mengenakan sanksi

Dalam hukum administrasi penegakan sanksi diwujudkan dalam bentuk keputusan administrasi negara. Dalam hal ini sanksi berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan hukum (*handhavingsbeschikkingen*). Sanksi dalam hukum perizinan pada umumnya diwujudkan berupa pembatalan atau penarikan kembali terhadap izin.⁶¹ Karena itu persoalan penerapan sanksi dan persoalan pembatalan/penarikan kembali suatu *ktun* (izin) merupakan hal yang serupa meskipun tidak persis sama.

Apabila dilakukan penerapan sanksi berupa pembatalan atau penarikan kembali izin berarti pelaksanaan terhadap penegakan hukum administrasi. Dalam melakukan pembatalan/penarikan kembali izin yang penting diperhatikan adalah “dasar legitimasi” sebagai dasar wewenang menerapkan sanksi tersebut, termasuk pula wewenang melakukan pengawasan. Dasar legitimasi dapat diperoleh melalui *atribusi* atau *delegasi*.

Persoalannya siapakah atau badan/pejabat tata usaha negara manakah yang berwenang membatalkan atau menarik kembali suatu izin? Sesuai dengan asas *contrarius actus* maka “pada dasarnya”, badan/pejabat tata

⁶¹ S.F. Marbun, *Op.Cit*, hlm. 251.

usaha negara yang berwenang menegakkan sanksi atau penegakan hukum administrasi negara berupa pembatalan atau penarikan kembali suatu izin, adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin tersebut. Jadi di sini ditekankan pada kalimat “pada dasarnya”.⁶²

Pembatalan atau penarikan kembali izin dapat dilakukan dengan memperhatikan secara seksama 2 (dua) hal berikut: yakni sifat wewenang penerbitan dan pencabutan izin serta sifat objek dari izin tersebut. Maksud sifat wewenang izin dan pembatalan atau penarikan kembali izin serta sifat objek dari izin tersebut adalah sebagai berikut.⁶³

a. Sifat wewenang penerbitan izin dan wewenang pencabutan izin.

Artinya perlu diperhatikan apakah sifat wewenang pemerintah terikat (*gebonden bestuurs*), ataukah wewenang tersebut merupakan wewenang pemerintahan yang bebas (*vrijbestuur*).

b. Sifat objek dari izin berkaitan dengan “klasifikasi” suatu keputusan

tata usaha negara. Apakah keputusan tata usaha negara itu merupakan keputusan yang bersifat kilat dan langgeng. Pembatalan atau penarikan kembali suatu izin dapat terjadi karena, adanya unsur

penipuan atau karena lalai dalam memenuhi persyaratan, seperti

halnya pembatalan atau penarikan kembali dapat juga terjadi terhadap

suatu keputusan pada umumnya⁶⁴.

⁶² *Ibid.*, hlm. 252.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 253.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 254.

B. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Salah satu wewenang pemerintah adalah mengatur dan mengawasi kehidupan masyarakat. Pengawasan kepada masyarakat dilakukan melalui pengaturan dengan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu kepada aktivitas masyarakat. Tugas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat terkendali dan terarah dalam melakukan kegiatannya. Fungsi pengaturan dan pengawasan yang merupakan bagian dari wewenang pemerintah tersebut dilakukan melalui instrumen perizinan. Perizinan menurut Philipus M. Hadjon merupakan kategori terpenting dari keputusan administrasi (*beschikking*) yang berbentuk keputusan. Keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan ketentuan-ketentuan perintah.

Pendapat yang sama dikemukakan oleh N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge dalam Philipus M. Hadjon, mengatakan izin merupakan suatu perserujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan.⁶⁵

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁶

⁶⁵ Nirahua Salmon, *Op. Cit*, hlm. 45.

⁶⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 92.

Izin sebagai instrumen pemerintahan digunakan pemerintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Instrumen yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Lebih jauh dikemukakan oleh Ridwan HR bahwa dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen yang terhimpun dalam *publiek domein* (kepunyaan publik).

Instrumen hukum izin mempunyai arti penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak lain. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung didalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Ridwan HR mengatakan sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu terjemakan. Lebih jauh dikatakan Prajudi Admosudirdjo, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum moderen, izin dapat diletakkan dalam fungsi menerbitkan masyarakat. Oleh karenanya, izin yang diterbitkan memiliki beberapa urgensi dan/atau tujuan pemberian izin itu sendiri. Mengenai hal ini, Y. Sri Pudyatmoko menyebutkan beberapa urgensi dari penerbitan izin, antara lain: sebagai landasan hukum, sebagai

ninstrumen unuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan, dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.⁶⁷

2. Tujuan Perizinan

Tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu, ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan ataupun oleh pihak pejabat yang berwenang.

Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:

a) Dari Sisi Pemerintahan

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin yaitu sebagai berikut:

1) Untuk melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.⁶⁸

2) Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapat pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

b) Dari Sisi Masyarakat

⁶⁷ Nirahua Salmon, *Op. Cit*, hlm. 52.

⁶⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 200.

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum
- 2) Untuk adanya kepastian hak
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Setelah bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapatkan fasilitas.

Dengan mengikatkan tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut:⁶⁹

- 1) Untuk mengarahkan (mengendalikan *sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu.
 - 2) Untuk mencegah bahaya bagi lingkungan
 - 3) Untuk melindungi objek-objek tertentu
 - 4) Untuk membagi benda-benda sedikit.
 - 5) Untuk memberikan pengarahannya, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.⁷⁰
3. Aspek-aspek yuridis dari sistem perizinan

Aspek-aspek yuridis dari sistem perizinan terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Dibawah ini ketiga bagian pokok dari sistem izin dipaparkan lebih lanjut:⁷¹

- 1) Larangan

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberi izin. Ditetapkan

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 201.

⁷⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. Cit*, hlm. 93.

⁷¹ Philipus Mandiri Hadjo, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.

dalam suatu perundang-undangan. Timbul dari asas ligalitas dalam negara hukum demokratis, pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewengan- wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang dasar atau undang-undang lain.⁷²

2) Izin

keputusan yang memberikan izin adalah suatu keputusan tata usaha negara (keputusan TUN). Keputusan TUN adalah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan, yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan konkrit, individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya, atau ditolak. Dalam hubungan hukum ini, organ pemerintahan menciptakan hak-hak (izin) dan kewajiban-kewajiban (melalui ketentuan-ketentuan) tertentu bagi yang berhak.

3) Ketentuan-ketentuan

Ketentuan-ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan memberi izin. Fakta bahwa dalam banyak hal izin dikaitkan dengan syarat-syarat, berhubungan erat dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengadilan) dari penguasa.⁷³

4. Bentuk dan Isi Izin

⁷² *Ibid.*, hlm. 6.

⁷³ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 209.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Organ yang Berwenang

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 berkaitan adalah pemerintahan.⁷⁴

b. Yang Dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Oleh karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu dibuat. Akibat-akibat hukum yang ditimbulkan ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Diktum terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.⁷⁵

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

⁷⁴ Adrian Sutedi, *Op. Cit*, hlm. 201.

⁷⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 168.

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), 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 praktik hukum administrasi.

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi atau terdapat pelanggaran izin, maka sanksi diberikan oleh atasannya kepada pemegang izin. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan berisi izin, dimasukkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batasan-batasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain.⁷⁶

e. Penggunaan Alasan

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. Interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 169.

fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.⁷⁷

f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidak patuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini bisa juga sebagai petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau dikemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti dari keputusan. Mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakikat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.⁷⁸

Sebagai suatu bentuk keputusan, izin tidak berbeda dengan keputusan (*beschikking*) pada umumnya. Dalam hal pembuatan, isi, dan penerbitan izin harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada pembuatan dan penerbitan keputusan, yakni harus memenuhi syarat formal dan syarat formiil, serta harus memerhatikan asas *contrasius actus* dalam pencabutan.⁷⁹

5. Unsur-unsur Perizinan

⁷⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit.* hlm. 203.

⁷⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pres, Jakarta, 2007, hlm. 212.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 213.

Unsur-unsur dalam perizinan antara lain: *pertama*, instrumen yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *empat*, peristiwa konkret; *lima* prosedur dan persyaratan yaitu sebagai berikut:⁸⁰

1. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum moderen, pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual konkret yaitu dalam bentuk keputusan (*beschikking*). Salah satunya adalah izin.

Izin merupakan keputusan yang bersifat konstitutif, yakni keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan, atau keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.

2. Peraturan perundang-undangan

Salah satu prinsip negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan 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. Tanpa wewenang, tidak ada pembuatan atau penerbitan izin yang bersifat konkret.

⁸¹Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

⁸⁰ Nirahua Salmon, *Op.Cit*, hlm. 52.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 53.

3. Organ Pemerintah

Organ Pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai 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.⁸²

4. Peristiwa konkret

peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izin pun 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.

5. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu

⁸² Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm.204.

berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberian izin.⁸³

Syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitusional, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (atau terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi. Sedangkan yang bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.⁸⁴

6. Prosedur Pemberian Izin

a. Proses dan Prosedur Perizinan

proses penyelenggaraan perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Inti dari regulasi dan deregulasi proses perizinan adalah pada tata cara dan prosedur perizinan. Untuk itu, isi regulasi dan deregulasi haruslah memenuhi nilai-nilai berikut: sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak

⁸³ *Ibid.*, hlm. 207.

⁸⁴ Nirahua Salmon, *Op.Cit*, hlm. 54.

pihak, meminimalkan kontak fisik antar pihak yang melayani dengan yang dilayani, memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

b. Persyaratan

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional.⁸⁵

- 1) konstitutif yaitu ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlembuh dahulu/ di penuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi.
- 2) kondisional yaitu penelian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.⁸⁶

c. waktu Penyelesaian Izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.

⁸⁵ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 185.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm.187.

Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus perizinan tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut:

1. Disebutkan dengan jelas.
2. Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
3. Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

d. biaya perizinan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Oleh karena itu, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Disebut dengan jelas.
- 2) Mengikuti standar nasional.
- 3) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu.
- 4) Perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost*.
- 5) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.⁸⁷

7. Pembatalan Atau Penarikan Kembali Izin

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 188.

Pembatalan atau penarikan kembali suatu izin merupakan bagian dari penerapan sanksi tersebut berarti pula merupakan penegakan terhadap hukum administrasi. Bagi tindakan-tindakan yang sifat berlakunya telah lampau, maka pencabutan, pembatalan atau perubahan terhadap izin tersebut tidak dapat dilakukan, misalnya dalam hal IMB. Untuk izin seperti ini tidak mungkin dilakukan pencabutan/perubahan, karena bangunan telah sesuai dikerjakan sesuai ketentuan izin yang diberikan.⁸⁸

Apabila peraturan dasarnya tidak menentukan/menyatakan adanya kemungkinan untuk melakukan pembatalan/penarikan kembali izin, maka pembatalan/penarikan kembali izin yang bersifat *ex-tunc/ex-tempore future/* (berlaku untuk masa yang akan datang) hanya dimungkinkan setelah mempertimbangkan segala kepentingan pemegang izin dan kepentingan umum secara seimbang.

Tindakan melakukan pembatalan/penarikan kembali suatu izin dengan cara berlaku surut (*ex tunc*) pada dasarnya tidak dapat dibenarkan, lebih-lebih penerapan suatu norma konkrit dalam melakukan pembatalan/penarikan kembali itu hanya didasarkan pada peraturan kebijaksanaan, di mana suatu peraturan kebijaksanaan hanya mempunyai ketentuan mengikat bagi administrasi negara, sedangkan bagi masyarakat hanya mempunyai ketentuan mengikat secara tidak langsung.⁸⁹

⁸⁸ S.F. Marbun, *Op.Cit.* hlm. 248.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 249.

C. Ketaatan dalam Perspektif Islam

Peran hukum di dalam masyarakat adalah sebagai menjamin kepastian dan keadilan, dalam kehidupan bermasyarakat senantiasa terdapat perbedaan antara pola-pola perilaku atau tata-kelakuan yang berlaku dalam masyarakat. Pentingnya membangun kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat, dengan pola-pola perilaku yang dikehendaki oleh norma-norma (kaidah) hukum. diharapkan dapat menunjang dan menjadikan masyarakat menjunjung tinggi aturan/intitusi sebagai pemenuhan kebutuhan untuk mencapai ketaatan serta ketertiban hukum.

Dalam pandangan islam, hukum dan agama tidak dapat dipisahkan karena sumber hukum islam itu sendiri. Dalam kepustakaan hukum islam selalu disebutkan bahwa sumber-sumber hukum islam yang pertama adalah Al-Quran, kedua adalah sunnah Rasul (hadis), ketiga adalah Ijma' dan keempat adalah Qiyas. Agama Islam pun bersumber dari Al-Quran dan sunnah Rasul. Maka dari itu baik aturan dalam agama islam maupun hukum islam, kedua-duanya bersumber dari Al-Quran dan sunnah Rasul. Adapun ijma' dan qiyas adalah sebagai hasil ijtihad (manusia).⁹⁰

Allahsubhanahu wa ta'ala berfirman dalam Q.S An-nisa ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

⁹⁰ Moh. Padil dan M.Fahim, *Ushul Fiqih*, Madani, Malang, 2017, hlm. 39.

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.⁹¹

Makna dari kandungan ayat tersebut yaitu: amanat merupakan suatu perbuatan yang disenangi Allah dimana perbuatan tersebut diserahkan kepada pihak lain untuk dipelihara dan dikembalikan jika telah tiba saatnya atau diminta oleh pemiliknya. Dan hukum harus ditegakkan dengan seadil-adilnya tanpa memandang suku, agama dan ras. Sebab penegakkan hukum bersifat universal adalah bentuk wujud ajaran Allah yang Maha Adil.

Ketaatan masyarakat kepada pemimpin dijelaskan dalam Surat An-Nisa ayat 59.

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِي الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ
نَنْزَعْنٰمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ
ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar

⁹¹ Surat An-nisa ayat 58 <https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-58> diakses pada tanggal 18 September 2019 Jam 20:30 Wib.

beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.(Q,S An-Nisa: 59)⁹²

Ayat tersebut menggambarkan tentang pentingnya ketaatan dalam segala hal, yang memberi larangan terjadinya perbedaan pendapat yang mengakibatkan saling benturan kepentingan yang berkaitan pada ketidakadilan dalam penegakan hukum. Kewajiban moral masyarakat untuk mentaati hukum, kewajiban tersebut merupakan tidak absolut.⁹³

Sistem pemerintahan dalam islam meliputi sistem pemerintahan khilafah (khilafah berdasarkan syura dan khilafah monarki), imamah, monarki dan demokrasi.

Khilafah adalah pemerintahan islam yang tidak dibatasi oleh teritorial, sehingga kekhilafahan islam meliputi berbagai suku dan bangsa. Ikatan yang mempersatukan kekhilafahan adalah islam sebagai agama. Pada intinya, khilafah merupakan kepemimpinan umat yang menguasai agama dan kenegaraan sebagai wakil dari Nabi SAW.⁹⁴

Sisten pemerintahan khilafah dan imamah, ada sistem pemerintahan lain yang dipraktikkan oleh umat islam dalam konteks negara-bangsa

⁹² Surat An-nisa ayat 59 <https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-59> diakses pada tanggal 2 Juli 2019. Jjam 20:00 Wib

⁹³ Kamaruddin, *Membangun Kesadaran dan Ketaatan Hukum Masyarakat Persfektif Law Enforcement* terdapat dalam <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjegt73jZbjAhULuo8KH5VA3EQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fejournal.iainkendari.ac.id%2Falad1%2Farticle%2Fdownload%2F683%2F629&usg=AOvVaw2uUSwTZvrfD8HbsJKhaI3> diakses terakhir tanggal 2 Juli 2019.

⁹⁴ Mujah Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqih Syasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2008, hlm.204.

(*nation state*). Yaitu sistem pemerintahan demokrasi yang sekarang ini banyak dipraktekkan sejumlah negara-negara muslim.

Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijaksanaan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara langsung atau tidak langsung hanya dapat berlangsung jika di setuju secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa yang berada dalam posisi diperintah.⁹⁵

Allah SWT memerintahkan kepada Nabi Muhammad SAW untuk mengatakan kepada mereka untuk taat kepada Allah SWT dan Rosul-Nya dengan sungguh-sungguh. Jangan selalu berpura-pura beriman, tetapi perbuatan dan tingkah laku mereka tidak sesuai dengan kata-kata yang mereka ucapkan. Ini adalah sebagai peringatan terakhir kepada mereka. Apabila mereka tetap juga berpaling dari kebenaran dan melakukan hal-hal yang merugikan perjuangan kaum Muslimin maka katakanlah kepada mereka dosa perbuatan mereka itu akan dipikul diatas pundak mereka sendiri dan tidak akan membahayakan Nabi dan kaum Muslimin sedikitpun. Mereka akan mendapatkan kemurkaan Allah SWT dan siksaanya. Bila mereka benar-benar taat dan keluar dari kesesatan dengan menerima petunjuk Allah SWT dan Rasul-Nya niscaya mereka akan termasuk golongan orang-orang yang beruntung.

مَنْ يُطِيعِ الرَّسُولَ فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ وَمَنْ تَوَلَّى
فَمَا أَرْسَلْتِكَ عَلَيْهِمْ حَفِيظًا ﴿٨٠﴾

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 215.

Artinya : Barangsiapa yang mentaati Rasul itu, sesungguhnya ia telah mentaati Allah. Dan barangsiapa yang berpaling (dari ketaatan itu), maka Kami tidak mengutusmu untuk menjadi pemelihara bagi mereka (QS. An-Nisa : 80).

Perintah dan larangan Rasul yang tidak menyangkut urusan keagamaan seperti berhubungan dengan keduniaan, maka rasul sendiri bersedia menerima pendapat dari sahabatnya yang lebih mengetahui masalahnya. Dalam menjaga kesopanan terhadap rasul para sahabat bertanya terlebih dahulu apakah hal itu datangnya dari Allah SWT atau pendapat Rasul sendiri. Jika ditegaskan oleh Rasul bahwa ini adalah dari Allah SWT maka, mereka menaatinya tanpa ragu-ragu dan jika dikatakan bahwa ini pendapat Muhammad maka para sahabat menemukan pula pendapat mereka.

Muqatil menerangkan sebab turunnya ayat ini, Nabi bersabda yang artinya : “Barang siapa mencintai aku sesungguhnya ia mencintai Allah. Orang munafik berkata, “Tidaklah kamu mendengar kata laki-laki ini (Muhammad)? Sesungguhnya ia telah mendekati syirik. Sesungguhnya ia melarang kita menyembah selain Allah dan ia menghendaki kita menjadikannya tuhan sebagaimana orang-orang Nasrani menjadikan Isa tuhan. Maka Allah menurunkan ayat ini.” (Riwayat Muqatil).⁹⁶

Berdasarkan aturan penyelenggaraan pondokan, pemilik dan pemondok wajib mematuhi peraturan yang dibuat, yakni Peraturan Daerah

⁹⁶ Ayat-ayat Al-Quran Tentang Taat Kepada Allah dan Rasulnya <https://www.pagunpost.com/2017/04/ayat-ayat-al-quran-tentang-taat-kepada-Allah-dan-rasulnya.html> diakses pada tanggal 28 Juni 2019 Jam 08:30 Wib.

Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan pondokan yang dibuat oleh pemerintahan sebagai wujud ketaatan rakyat terhadap pemerintah atau pemimpin demi terwujudnya kemaslahatan umum yang harus didukung oleh masyarakat guna tercapainya tujuan dari penegakan hukum tersebut. Allah telah memerintahkan terkait penegakan hak dan kewajiban, dapat di implementasikan bahwa pemerintah dan pihak pondokan wajib menjauhkan diri dari mudharat dan memberikan keadilan masyarakat.⁹⁷

Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ وَمَنْ لَمْ
يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ

“Barangsiapa diantara kalian melihat kemungkaran, maka hendaknya ia menghilangkannya dengan tangannya. Jika ia tidak mampu, maka dengan lisannya. Orang yang tidak mampu dengan lisannya maka dengan hatinya. Dan dengan hati ini adalah lemah-lemahnya iman.” (HR. Muslim).⁹⁸

Amar ma’ruf nahi munkar merupakan bagian dari upaya menegakkan agama dan kemaslahatan di tengah-tengah umat. Secara spesifik amar ma’ruf nahi munkar lebih dititik beratkan dalam mengatasi maupun menghilangkan kemungkaran, dengan tujuan utamanya menjauhkan setiap

⁹⁷ Galang Feba Ramadhan, *Upaya Penegakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 58.

⁹⁸ Hadis Arba’in ke 34 Menyingkirkan Kemungkaran, <https://alquranmulia.wordpress.com/tag/tafsir-hadits/> diakses pada tanggal 2 Juli 2019 Jam 23:41 Wib.

hal negative di tengah masyarakat tanpa menimbulkan dampak negative yang lebih besar. Munkar adalah perbuatan durhaka, melanggar peraturan. Atau segala hal yang dianggap jelek oleh manusia. Mereka mengingkari dan menolaknya. Dengan kata lain munkar adalah segala apa yang dilarang oleh syari'at berupa hal-hal yang merusak dunia akhirat, akal dan fitrah yang selamat.⁹⁹

Allahsubhanahu wa ta'ala berfirman dalam Q.S Ali Imran ayat 104.



وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.¹⁰⁰

⁹⁹ Amar Ma'ruf Nahi Munkar dalam Perspektif Al-Qur'an (Studi Komparatif dalam Penafsiran Sayyid Quthb dan Al-Sya'rawi) <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwinyNHxt6njAhVmH48KHYYHgCaoQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Frepositary.uinjkt.ac.id%2Fdspace%2Fbitstream%2F123456789%2F42162%2F2%2FAIDAH%2520FATHATURROHMAH-FU.pdf&usg=AOvVaw1sIx1EigFpijL65fBN0jGK> diakses pada tanggal 10 Juli 2019 Jam 11:10 Wib.

¹⁰⁰ Surat Ali 'Imran ayat 104, <https://tafsirq.com/3-ali-imran/ayat-104> diakses pada tanggal 2 Juli 2019 Jam 23: 28 Wib.