

**HAK PEJABAT PEMERINTAHAN  
MENGUNAKAN KEWENANGAN DALAM  
MENGAMBIL KEPUTUSAN ATAU TINDAKAN  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30  
TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN<sup>1</sup>**

Oleh : Brigita C. Senduk<sup>2</sup>  
Tommy M. R. Kumampung<sup>3</sup>  
Fonnyke Pongkorung<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk-bentuk larangan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan dan bagaimana hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Bentuk-bentuk larangan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan, yaitu pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang meliputi: larangan melampaui wewenang dan mencampuradukkan wewenang atau bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan administrasi pemerintahan bagi kepentingan masyarakat. 2. Hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan merupakan bagian dari pengaturan administrasi pemerintahan untuk menjamin hak pejabat dalam menggunakan kewenangannya dalam mengambil keputusan atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Hak pejabat pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan persyaratan yang berlaku. Agar warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101385

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Kata kunci: Hak Pejabat Pemerintahan, Kewenangan, Keputusan Atau Tindakan, Administrasi Pemerintahan

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan I. Umum, Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Warga Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.<sup>5</sup>

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam

<sup>5</sup>Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan I. Umum.

pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan.

Hubungan pemerintah vertikal, yaitu hubungan atas bawah antara pemerintah dengan rakyatnya, di mana pemerintah sebagai pemegang kendali yang memberikan perintah-perintah kepada rakyat, sedangkan rakyat menjalankan dengan penuh ketaatan. Sebaliknya dalam pola ini dapat pula rakyat sebagai pemegang otoritas yang diwakili oleh parlemen, sehingga kemudian pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat tersebut. Sewaktu pemerintah sebagai pemegang kendali berlangsung administrasi pemerintahan, di mana pemerintah sebagai pimpinan menyatakan kehendaknya untuk diikuti, sedangkan seaktu rakyat sebagai pemegang kendali aktif mengartikulasi kepentingan rakyat.<sup>6</sup>

Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan I. Umum, Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

I. Umum, Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah bentuk-bentuk larangan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan?
2. Bagaimanakah hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan?

## C. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang digunakan untuk menyusun penulisan ini. Penelitian hukum normatif dipergunakan guna meneliti data sekunder yang diperoleh dari kepustakaan, seperti bahan hukum primer yang terdiri dari: peraturan perundang-undangan administrasi pemerintahan dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari: literatur-literatur dan karya-karya ilmiah hukum yang berisi materi yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan. Bahan hukum tersier, terdiri dari: kamus umum; kamus hukum yang dipergunakan untuk menjelaskan pengertian-pengertian dari istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan ini. Bahan-bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif dan normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Bentuk-Bentuk Larangan Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Pejabat Pemerintahan

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, I. Umum, Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara

<sup>6</sup>H. Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Cetakan Ketujuh, PT. Refika Aditama. 2011, hal. 52.

hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud.

Supremasi hukum artinya kekuasaan tertinggi dipegang oleh hukum. Baik rakyat maupun pemerintah tunduk pada hukum. Jadi yang berdaulat adalah hukum.<sup>7</sup> *Equality before the law* artinya persamaan kedudukan di depan hukum tidak ada yang diistimewakan.<sup>8</sup>

#### 1. Kewenangan Pemerintah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur, mengatur mengenai Kewenangan Pemerintahan. Pasal 8 ayat:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - a. peraturan perundang-undangan; dan
  - b. AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Jika pemerintah tidak memiliki legalitas untuk melakukan suatu tindakan, berarti pemerintah tidak boleh bertindak untuk menanggulangi suatu urusan. Dalam praktik penyelenggaraan negara modern dewasa ini, keadaan seperti ini tentu saja tidak boleh terjadi karena hal itu akan menimbulkan masalah yang sangat serius bagi kelangsungan hidup (eksistensi) bangsa dan negara.<sup>9</sup>

#### 2. Larangan Menyalahgunakan Kewenangan

Penyalahgunaan hak (*misbruik van recht, abus de droit*) terjadi apabila seseorang mempergunakan haknya secara tidak sesuai dengan tujuannya atau dengan kata lain, bertentangan dengan tujuan kemasyarakatannya. Hukum bermaksud untuk

melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat, maka penggunaan hukum tanpa suatu kepentingan yang wajar, dipandang sebagai penggunaan hukum yang melampaui batas atau menyalahgunakan hukum atau hak.<sup>10</sup> Larang; melarang; memerintahkan supaya tidak melakukan sesuatu; tidak memperbolehkan berbuat sesuatu.<sup>11</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17 ayat:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. larangan melampaui Wewenang;
  - b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
  - c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Pasal 18 ayat:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
  - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau

<sup>7</sup> Arif Rudi Setiyawan, *Sukses Meraih Profesi Hukum Idaman*, Edisi 1. CV. Andi. Yogyakarta, 2010, hal. 90.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta. 2010, hal. 36.

<sup>10</sup> Said Sampara, *dkk, Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan II, Total Media, Yogyakarta, 2011. hal. 143-144.

<sup>11</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum, Op.Cit*, hal. 242.

- b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) itu merupakan suatu kejahatan, maka sudah tentu sangat tidak tepat jika penanganannya dimasukkan ke dalam ranah hukum administrasi negara, melainkan harus berada dalam ranah hukum pidana.<sup>12</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 19 ayat:

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- (2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampurkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Yang dimaksud dengan “tidak sah” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang sehingga dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Ayat (2) Yang dimaksud dengan “dapat dibatalkan” adalah pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan.

## **B. Hak Pejabat Pemerintahan Untuk Menggunakan Kewenangan Dalam Mengambil Keputusan Atau Tindakan**

Hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan I. Umum, dijelaskan Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.<sup>13</sup>

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaiknya-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*state not governed by men, but*

<sup>12</sup> Juniver Girsang, *Abuse of Power (Penyalahgunaan Kekuasaan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi)*, J.G. Publishing, Jakarta. 2012, hal. 190.

<sup>13</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan I. Umum.

by laws). Oleh karena itu di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>14</sup>

Tindakan pemerintah tidaklah dalam arti sebebas-bebasnya, karena konstitusi atau hukum harus ditaati agar tidak berlaku sewenang-wenang, baik dalam arti tindakan yang melampaui batas kewenangan, bertindak tidak sesuai dengan kewenangan atau peruntukannya atau bertindak sewenang-wenang.<sup>15</sup>

Pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum, dimaknai sebagai sebuah wewenang, tetapi kekuasaan dalam pengertian ini bukanlah suatu kekuasaan yang dapat berdiri sendiri, melainkan keberadaan kekuasaan tidak dapat dipisah dari lembaganya. Oleh karena itu, kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai suatu kekuasaan yang telah dilembagakan.<sup>16</sup>

Dalam kaitan dengan konsep Negara hukum tersebut, Freidrick Julius Stahl (dalam Ridwan, HR<sup>17</sup>), menegaskan, bahwa unsur-unsur Negara hukum Eropa Kontinental yaitu :

- a. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Adanya pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan
- d. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>18</sup>

Dalam literatur berbahasa Inggris kerap kali dikemukakan bahwa hak berdasarkan hukum (*legal right*) dibedakan dari hak yang timbul dari norma lain. Menurut Paton, hak berdasarkan hukum biasanya diartikan sebagai hak yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Hal senada dikemukakan oleh Sarah Worthington yang

menyatakan bahwa *legal rights* sering dilawankan dengan *moral rights*.<sup>19</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 6 ayat (1) Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan. (2) Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- b. menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
- c. menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;
- d. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
- e. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;
- f. mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan;
- h. menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
- j. memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya;
- k. menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya;
- l. menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya; dan
- m. menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

<sup>14</sup>H. Murtir Jeddawi, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011. hal. 1-2.

<sup>15</sup>*Ibid*, hal. 2.

<sup>16</sup>*Ibid*, hal. 5.

<sup>17</sup>H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal.

<sup>18</sup>*Ibid*

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi 1. Cetakan Ke-3. Kencana Prenada Media Group, Desember 2009, Jakarta, hal. 163.

Izin adalah perangkat hukum administrasi yang digunakan pemerintah untuk mengendalikan warganya agar berjalan dengan teratur dan untuk tujuan ini diperlukan perangkat administrasi. Salah satu perangkat administrasi adalah organisasi dan agar organisasi ini berjalan dengan baik, perlu dilakukan pembagian tugas. Sendi utama dalam pembagian tugas adalah adanya koordinasi dan pengawasan.<sup>20</sup>

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Izin pada prinsipnya memuat larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian. Pengecualian itu harus diberikan oleh undang-undang untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum yang demokrasi.<sup>21</sup>

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, karna peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, 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 menerbitkannya.<sup>22</sup>

Berbagai jenis izin dan instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. meskipun demikian, izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.<sup>23</sup>

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, permohonan izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah

atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-benda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin.<sup>24</sup>

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan *kondisional*. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingka 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*, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehedaknya sendiri secara *arbitrer* (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. dengan kata lain, pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.<sup>25</sup>

Izin diterapkan oleh pejabat negara, sehingga dilihat dari penempatannya maka izin adalah instrumen pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi sasarannya. Menurut Ahmad Sobana, mekanisme perizinan dan izin yang diterbitkan untuk pengendalian dan pengawasan administrasi bisa dipergunakan sebagai alat untuk mengevaluasi keadaan dan tahapan perkembangan yang ingin dicapai, di samping untuk mengendalikan arah perubahan dan mengevaluasi keadaan, potensi, serta kendala yang disentuh untuk berubah.<sup>26</sup>

Paling penting dalam proses penerbitan izin ini adalah persoalan siapa yang paling berwenang memberikan izin. Ini sangat penting karena izin merupakan bentuk keputusan tata usaha negara. Izin dapat dikatakan sebagai keputusan tata usaha negara karena ia dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh badan hukum perdata atau

<sup>20</sup> H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I. Nuansa. Bandung. 2010, hal. 92.

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 92.

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 215-216.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 216

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 216-217

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 217.

<sup>26</sup> H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit*, hal. 92.

perorangan. Pemerintah merupakan pejabat tata usaha negara, karena ia melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat dan daerah dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup>

Di sisi lain dilihat dari pengertian keputusan tata usaha negara itu sendiri memiliki sifat-sifat keputusan tersebut yaitu bahwa izin bersifat konkret. Artinya obyek yang diputuskan dalam tata usaha negara itu tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu, dan ditentukan. Izin memiliki sifat individual, artinya bahwa dalam izin itu harus disebutkan dengan jelas siapa yang diberikan izin. Izin bersifat final, di mana dengan izin seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definisif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.<sup>28</sup>

Dapat disebutkan bahwa izin merupakan suatu perangkat hukum administrasi yang digunakan pemerintah untuk mengendalikan warganya. Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi bahwa kegiatan pembangunan sesuai peruntukan di samping itu agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan.<sup>29</sup>

Sanksi hukum administrasi merupakan sanksi yang penerapannya tidak melalui perantaraan hakim. Pemerintah berwenang untuk bilamana perlu, tanpa keharusan perantaraan hakim terlebih dahulu bertindak jauh secara nyata. Sasaran sanksi administrasi adalah perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga secara prinsipil berbeda dengan pemberian sanksi pidana maupun tanggung jawab perdata yang ditujukan kepada orang (pelakunya).<sup>30</sup>

Sanksi perdata merupakan sanksi akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, karena itu, kepada orang yang menimbulkan kerugian diwajibkan membayar ganti rugi kerugian. Sanksi pidana berkaitan

dengan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan hukum pidana (kepentingan/ketertiban umum) dan sanksi administrasi berkenaan dengan pelanggaran ketentuan hukum dan sanksi administrasi berkenaan dengan pelanggaran ketentuan hukum administrasi yang ditetapkan oleh pejabat tata usaha negara dalam menyelenggarakan urusan pelayanan kepada masyarakat.<sup>31</sup>

Sarana penegakan hukum itu, di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap teraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan. *In cauda venenum* (secara bahasa berarti diujung terdapat racun), artinya di ujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, ketika aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat di paksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingka laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.<sup>32</sup>

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut.<sup>33</sup> Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintah yang

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 93.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 93.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 93-94.

<sup>30</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Cetakan Pertama. PT. Refika Aditama, Bandung, 2003, hal. 183.

<sup>31</sup> Lalu Husni, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan & Di Luar Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 122-123.

<sup>32</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi I. Cet. 4. PT. RadjaGrafindo, Jakarta, 2008, hal. 313.

<sup>33</sup> *Ibid*, hal. 313-314.

masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi yaitu:

- a. Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*)
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya).
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- d. Pengenaan denda administrasi (*administratieve biete*).<sup>34</sup>

Pemberlakuan sanksi administratif merupakan bagian dari proses penegakan hukum untuk melakukan kontrol, pengawasan dan penindakan terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran administratif. Pemberlakuan sanksi administratif tentunya harus dilakukan sesuai dengan bentuk pelanggaran yang terjadi oleh pejabat pemerintahan.

Norma hukum adalah peraturan hidup yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas. Peraturan yang timbul dari norma hukum dibuat oleh penguasa negara. Isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat negara. Keistimewaan norma hukum itu justru terletak pada sifatnya yang memaksa dengan sanksinya yang berupa ancaman hukuman. Alat kekuasaan negara yang berusaha agar peraturan hukum ditaati dan dilaksanakan. Setiap norma paling tidak mempunyai beberapa unsur, yaitu:

1. Sumber, yaitu dari mana asal norma itu;
2. Sifat, yaitu syarat-syarat kapan norma itu berlaku;
3. Tujuan, yaitu untuk apakah norma itu dibuat;
4. Sanksi, yaitu reaksi (alat pemaksa) apakah yang akan dikenakan kepada orang yang melanggar atau tidak mematuhi norma itu.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 119.

<sup>35</sup> Yulies Tiena, Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 5-6.

Sanksi hukum administrasi merupakan sanksi yang penerapannya tidak melalui perantara hakim. Pemerintah berwenang untuk bilamana perlu, tanpa keharusan perantara hakim terlebih dahulu bertindak jauh secara nyata. Sasaran sanksi administrasi adalah perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga secara prinsipil berbeda dengan pemberian sanksi pidana maupun tanggung jawab perdata yang ditujukan kepada orang (pelakunya).<sup>36</sup>

Hukum administrasi negara disebut pula hukum pemerintahan atau hukum tata usaha. Menurut J H P., Bellefroid: hukum tata usaha atau disebut juga hukum (tata) pemerintahan ialah keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat perlengkapan pemerintahan dari badan-badan kenegaraan (*openbarelichaman*) dan majelis-majelis pengadilan khusus yang disertai pengadilan tata usaha hendaknya memenuhi tugasnya. Menurut paham ini hukum tata usaha pada pokoknya hanya bersangkutan dengan alat-alat perlengkapan yang tugas pokoknya pemerintahan, tetapi sebaliknya mengenai seluruh tugas yang diserahkan sesungguhnya kepada alat-alat perlengkapan pemerintahan itu, jadi selain dari pada tugas pemerintahan juga perundang-undangan dan pengadilan (tata usaha).<sup>37</sup>

Hukum administrasi merupakan tindakan pemerintahan atau eksekutif atau *bestuurmaatregel* atau the *measurelaction of government* terhadap pelanggaran perundang-undangan yang berlaku dan bersifat reparatoir (mengembalikan pada keadaan semula).<sup>38</sup>

Menurut Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, I.Umum angka 9. Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan

<sup>36</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Cetakan Pertama. PT. Refika Aditama, Bandung, 2003, hal. 183.

<sup>37</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hal. 168-169.

<sup>38</sup> Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009)*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hal. 179.

Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya. Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Bentuk-bentuk larangan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan, yaitu pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang meliputi: larangan melampaui wewenang dan mencampuradukkan wewenang atau bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan administrasi pemerintahan bagi kepentingan masyarakat.
2. Hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan merupakan bagian dari pengaturan administrasi pemerintahan untuk menjamin hak pejabat dalam menggunakan kewenangannya dalam mengambil keputusan atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Hak pejabat pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan persyaratan yang berlaku. Agar warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### B. Saran

1. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan maka diperlukan pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
2. Pelaksanaan hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan memerlukan pengawasan sebagai bentuk pengujian apakah keputusan atau tindakan terhadap kepada warga masyarakat telah sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif. Pengujian dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan tata usaha negara yang bebas dan mandiri.

### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad H., Amnis (Editor) H. Alisjahbana, *Manajemen Kinerja Pemerintah Daerah*. Gramedia, LaksBangPRESSindo, Yogyakarta, 2012.
- Djamali Abdoel, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ed. 2. Rajawali Pers Jakarta. 2009.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi I. Cet. 4. PT. RadjaGrafindo, Jakarta, 2008.
- Jeddawi Murtir H., *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Kaho Riwu Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*. Edisi 1. PT. RadjaGrafindo Persada. Jakarta. 2007.
- Kaloh J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Cetakan Kedua. PT. Rineka Cipta. Jakarta. 2007.
- Machmud Syahrul, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009)*, Cetakan

- Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Machmud Syahrul, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009)*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Marzuki Mahmud Peter, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi 1. Cetakan Ke-3. Kencana Prenada Media Group, Desember 2009, Jakarta.
- Muhamad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2004.
- Raharjo Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cetakan Ketiga Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Rahardjo Satjipto. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, 1991.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Ridwan Juniarso H. dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Adminsitrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I. Nuansa. Bandung. 2010.
- Sampara Said, *dkk, Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan II, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 1995, hal. 13-14.
- Sedarmayanti Hj., *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004.
- Sibuea P. Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta. 2010.
- Syafiie Inu Kencana H., *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Cetakan Ketujuh, PT. Refika Aditama. 2011.
- Syafiie Inu Kencana H., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi. Rineka Cipta. Jakarta. 2011.
- Syafiie Kencana Inu, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Biadan Menjadi Pemerintah Beradab*, Edis Revisi PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Syarifin Pipin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Di Lengkapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*, Cetakan 1. Pustaka Setia, Bandung, 2006.