



**SKRIPSI**

**PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP  
PELANGGARAN USAHA DISKOTIK  
DI KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI**

**B121 16 519**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP  
PELANGGARAN USAHA DISKOTIK  
DI KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI  
B121 16 519**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana pada Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

## PENGESAHAN SKRIPSI

### PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PELANGGARAN USAHA DISKOTIK DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

**MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI**  
**B121 16 519**

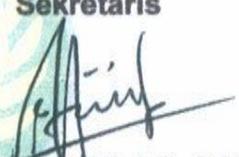
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada hari Rabu, 10 Februari 2021  
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

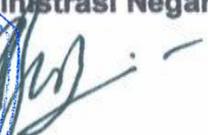
Sekretaris

  
Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 19810418 200212 1 004

  
Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.  
NIP. 19900502 201803 2 001

Ketua Program Studi

Hukum Administrasi Negara

  
  
Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1 001

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Muh. Fadil Prawira N. Sajuti  
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 519  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul : Penerapan Sanksi Administratif Terhadap  
Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 20 Oktober 2020

Pembimbing I



Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 19810418 200212 1 004

Pembimbing II



Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.  
NIP. 19900502 201803 2 001



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM  
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10  
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245  
E-mail: [hukumunhas@unhas.ac.id](mailto:hukumunhas@unhas.ac.id)**

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: MUHAMMAD FADIL PRAWIRA N.SAJUTI
N I M	: B12116519
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI

Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 519

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Februari 2021

Yang membuat pernyataan



MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI

## ABSTRAK

**MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI (B121 16 519) “Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar”** dibawah bimbingan Bapak Muh. Hasrul selaku pembimbing utama dan Ibu Andi Bau Inggit AR selaku pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui 2 hal. Pertama, untuk mengetahui pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar. Kedua, untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik di kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pariwisata Kota Makassar dengan menggunakan teknik wawancara dan pengumpulan data baik secara langsung ataupun *website*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (i) Pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik telah dilakukan oleh Dinas Pariwisata bersama Dinas-Dinas terkait sesuai dengan mekanisme didalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha namun masih kurang tegas dalam menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha diskotik yang kerap melakukan pelanggaran, baik pelanggaran lokasi pendirian tempat usaha maupun pelanggaran jam operasional. (ii) Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan penerapan sanksi terbagi menjadi dua faktor yaitu Faktor Hukum dimana belum adanya regulasi khusus yang memuat persyaratan minimal dan pedoman menyangkut standar usaha diskotik, yang meliputi aspek produk, aspek pelayanan, serta aspek pengelolaan dan Faktor Aparat Penegak Hukum berupa kurangnya personil yang bertugas dalam melakukan pengawasan terhadap usaha diskotik yang beroperasi di Kota Makassar

**Kata Kunci: Diskotik, Sanksi Administratif, Faktor-Faktor.**

## ABSTRACT

**MUH. FADIL PRAWIRA N. SAJUTI (B121 16 519) "Application of Administrative Sanctions Against Violations of Discotheque Business in Makassar City"** under the guidance of Mr. Muh. Hasrul as the main supervisor and Mrs. Andi Bau Inggit AR as the accompanying supervisor.

This study aims to find out 2 things. First, to find out the implementation of administrative sanctions against violations of discotheque business by the Makassar City Tourism Office. Second, to find out what factors become obstacles in the implementation of administrative sanctions against violations of discotheque business in the city of Makassar.

This research was conducted in Makassar City Tourism Office using interview techniques and data collection either directly or *website*.

The results of the study showed that (i) The implementation of administrative sanctions against violations of discotheque business has been carried out by the Tourism Office together with the relevant Agencies in accordance with the mechanism in the Makassar City Regional Regulation Number 5 Year 2011 on Business Registration Marks but still less firm in imposing sanctions on discotheque businesses who often commit violations, both violations of the location of establishment of business premises and violations of operating hours. (ii) Factors that become obstacles in the implementation of sanctions are divided into two factors, namely legal factors where there is no specific regulation containing minimum requirements and guidelines concerning discotheque business standards, which include product aspects, service aspects, as well as management aspects and Factors of Law Enforcement Officers in the form of lack of personnel in charge of supervising discotheque businesses operating in the city of Makassar.

**Keywords: Discotheques, Administrative Sanctions, Factors.**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Segala puji bagi ALLAH SWT. Yang telah memberikan begitu banyak Nikmat, Petunjuk, dan Karunia-Nya yang tanpa batas kepada Penulis, sehingga Penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar”** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materiil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Nursyam Sajuti** dan Ibunda terkasih **Nourina Miatsy** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Meskipun penulis sadar bahwa ucapan terima kasih ini tidak akan mampu untuk membalas segala hal yang telah mereka berikan. Tak lupa pula ucapan terima kasih kepada adik-adik saya, **Farah Aliyah Nafilah, Fairuz Yusuf**

**Al-Fattah, dan Fiona Akira Rhenata** yang selalu memberikan dukungan dan motivasi, dan juga begitu banyak jasa lain yang tidak dapat dapat penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Bapak

**Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

3. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H, M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Kepala Dinas Pariwisata Kota Makassar serta jajaran pegawai/staff yang telah menerima dan membantu penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Sahabat-Sahabat seperjuangan “VEXUNCH”, **Yapto Jabir, Huznul Faidzin, Andi Al-Amri Yahya, Husni Ramadika, Muh. Uwais Al-Qarmy, Muh. Arfan Al-Qadri, Andi Aditya Ramadhana, Muh. Iqra Patandean, Jusriawan Fajri, M. Reformasi Bangun Anas, M. Adli Jamruddin, Azwar, Adnan Husain Lapi, Nayyif Ikhwan, Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Rinda Fatri Liani, S.H., Adelifka, Andi Faradilla Sulolipu, Andi Indira Tenriwaru, Kurniawati, dan Suryani Sakinah** yang telah mengukir banyak

memori indah dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkenalan hingga sampai detik ini.

8. Sahabat-Sahabat “Galapagos”, **Muhammad Ilham, S.M., Akhmad Khaerun, Fiqri Anugerah Basma, Archie Puja Assegaf, S.I.Kom., Aksan Nafari, Moh. Dirmo Adji, S.Kom., Agus Arbain Idris** yang selalu menemani serta menerima disituasi dan kondisi apapun.
9. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis, dan tetaplah menjadi “Rumah” bagi penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN. **Saya HAN Saya Bangga.**
10. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
11. Kepada teman-teman magang, **Muhammad Rajif, S.H., Muh. Fahrul Dumbi, Adelifka, Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Rinda Fatri Liani, S.H., Saleh Al-Habsy** serta seluruh jajaran pegawai dan staff Bagian Tata Pemerintahan Kantor Walikota Makassar atas segala pengalaman dan kesempatan yang telah diberikan.
12. Kepada teman-teman KKN Reguler Gelombang 102 Desa Barua Kecamatan Eremerasa Kabupaten Bantaeng, **Azhari Mustaqim,**

**Dedy Setiawan, S.H, Muh. Ihlasul Amal, Muh. Fikri Nasriadi, Suryani Sakinah, Diazty Ningsih Tandililing, S.Ked., Zalsha Putri Sadila, S.P., Asri Novita Sari Kadir, Virtous Pongtengko, Mawaddah Haeri Amri, Darwini, dan Juhardiana** atas segala cerita suka dan duka selama menjalani proses KKN.

13. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu telah membantu, memberikan semangat, perhatian dan dukungan serta dorongannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, Januari 2021

Muh. Fadil Prawira N. Sajuti

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Keaslian Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
A. Kewenangan.....	14
1. Wewenang Pemerintahan .....	14
2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan .....	18
B. Perizinan.....	23
1. Izin Pemerintahan.....	23
2. Fungsi dan Tujuan Izin .....	26
C. Sanksi Administrasi.....	29
1. Pengertian Sanksi Administrasi.....	29
2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi .....	31

D.	Pengawasan.....	40
1.	Pengertian Pengawasan .....	40
2.	Jenis-Jenis Pengawasan.....	45
E.	Teori Efektivitas Hukum.....	50
F.	Dasar Hukum Penerapan Sanksi.....	59
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>61</b>
A.	Jenis dan Sumber Data .....	61
B.	Populasi dan Sampel.....	62
C.	Teknik Pengumpulan Data .....	63
D.	Analisis Data .....	65
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>66</b>
A.	Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Diskotik oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar .....	66
B.	Faktor-Faktor Yang Menjadi Penghambat Dalam Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik di Kota Makassar.....	77
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>86</b>
A.	Kesimpulan.....	86
B.	Saran.....	
	88	
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>90</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>		<b>92</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tujuan bangsa Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Kemudian pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang kemudian daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Angger Sigit Pramukti Dan Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 1

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 17

Pemerintah sebagai sebuah organisasi dapat diartikan sebagai kumpulan organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon dalam Aminuddin Ilmar mengartikan pemerintahan sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Dengan kata lain, pemerintahan hanya berkenaan dengan kegiatan eksekutif semata. Dalam konsep Belanda istilah pemerintah (*bestuur*) terambil dari kata “*sturen*” atau “*sturing*” yang berarti pengendalian.<sup>3</sup>

Pengertian lain dari pemerintahan berdasarkan konsep hukum administrasi negara digunakan dalam arti pemerintahan umum atau pemerintahan negara menurut Philipus M. Hadjon pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu “fungsi pemerintahan” dan “organisasi pemerintahan”. Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan dari sedikit banyaknya penempatan dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Kegiatan perundang-undangan atau peradilan mengingatkan pada ajaran trias politika, dimana dianut pandangan tentang adanya suatu pembagian atau ajaran pemisahan

---

<sup>3</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas, Makassar, 2013, hlm. 31

kekuasaan diantara kekuasaan pembuat undang-undang, pihak pelaksana (pemerintah) dan kekuasaan kehakiman.<sup>4</sup>

Sebagai negara hukum maka setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah yang berarti ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian dalam mengatur urusan daerah masing-masing.<sup>5</sup>

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagai urusan pemerintahan. Desentralisasi bukan berarti kebebasan atau kemerdekaan daerah melainkan kemandirian dalam ikatan negara kesatuan. Karena itu harus ada berbagai

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 33

<sup>5</sup> Ridwan HR, *op.cit.*,

persyaratan dan salah satu persyaratan yang sekaligus merupakan cara pengendalian adalah pengawasan.<sup>6</sup>

Dengan konsep tersebut terjadi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk dibidang pariwisata. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa:<sup>7</sup>

“Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas dan layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.”

Berdasarkan penjelasan diatas maka lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata yang lebih lanjut menjelaskan serta mengatur terkait ketentuan kompetensi serta sertifikasi dibidang pariwisata. Terkait dengan usaha pariwisata telah disebutkan pada Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan terdapat 13 jenis usaha yang termasuk dalam kategori jenis usaha pariwisata. Teruntuk jenis usaha pariwisata yang tidak disebutkan lebih lanjut dijelaskan pada Pasal 17 ayat (3) yang menyatakan bahwa:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon (dkk), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 112

<sup>7</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi Dan Sertifikasi Usaha Di Bidang Pariwisata

“Menteri dapat menetapkan bidang usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang harus memiliki Standar Usaha Pariwisata.”

Berdasarkan penjelasan pada peraturan diatas terkait standar usaha pariwisata maka dibuatlah suatu aturan mengenai salah satu jenis usaha pariwisata dan juga sebagai fokus pada pembahasan ini yaitu peraturan mengenai standar usaha diskotik. Adapun aturan yang mengatur tentang standar usaha diskotik yaitu Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Diskotik yang dimana pada Pasal 3 disebutkan bahwa Peraturan Menteri ini meliputi penyelenggaraan usaha diskotik, sertifikat dan sertifikasi usaha diskotik, pembinaan dan pengawasan, dan juga sanksi administratif. Kemudian lebih lanjut dijelaskan pada Pasal 13 tentang pembinaan dan pengawasan disebutkan bahwa Kementerian dan Pemerintah Daerah melaksanakan pembinaan dan pengawasan dalam rangka penerapan standar usaha diskotik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

Terhusus aturan mengenai usaha diskotik di kota Makassar telah diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha yang bertujuan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penerapan standar usaha pariwisata khususnya usaha diskotik dimana dalam

---

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Diskotik

Peraturan Daerah tersebut dijelaskan mengenai ketentuan dan larangan operasional usaha diskotik serta pemberian sanksi administratif berdasarkan peraturan yang berlaku terhadap para pelaku usaha diskotik yang tidak mematuhi aturan yang telah ditetapkan. Adapun jenis usaha diskotik telah disebutkan pada Pasal 23 ayat (4) bahwa: Jenis usaha Hiburan Malam terdiri dari: a. klub malam (Night Club); b. diskotik.

Kemudian pada Pasal 32 ayat (1) dijelaskan bahwa Untuk menjalankan usaha Rumah Bernyanyi, Karaoke, Klub Malam, Diskotik dan sejenisnya dilarang: a. menyediakan tempat pemajangan (akuarium) pramuria/pelayan; b. beroperasi tanpa menggunakan peredam suara; c. menyediakan tempat dan fasilitas yang memungkinkan terjadinya prostitusi dan asusila; d. menyediakan fasilitas tempat tidur dan sejenisnya; d. menggunakan pintu yang tidak tembus pandang; e. melakukan kegiatan yang dapat mengganggu pelaksanaan ibadah, keyakinan dan kepercayaan warga masyarakat. Lalu pada Pasal 33 ayat (1) disebutkan bahwa pendirian tempat usaha rumah bernyanyi keluarga, karaoke, klub malam, diskotik dan panti pijat, dilarang berada berada dalam radius 200 (dua ratus) meter dari tempat ibadah dan sekolah kemudian Pasal 33 ayat (2) waktu tutup jam operasi untuk usaha Rumah Bernyanyi, Karaoke, Klub Malam, Diskotik paling lambat jam 02.00 wita. Terkait sanksi administrasi

dijelaskan pada pasal 36 ayat (1) yang menyebutkan setiap pengusaha pariwisata yang melanggar ketentuan pendaftaran dan ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat (1), pasal 31, pasal 32, pasal 33 dan pasal 34 dikenakan sanksi berupa : a. surat teguran/peringatan; b. pembatasan kegiatan usaha; c. pembekuan sementara kegiatan usaha; dan d. pencabutan izin usaha.<sup>10</sup>

Namun pada praktiknya masih sering ditemukan beberapa diskotik di kota Makassar yang melakukan pelanggaran dan tentu saja hal tersebut menjadi sorotan masyarakat karena mengakibatkan kurangnya rasa aman dan kenyamanan masyarakat yang tinggal di sekitar diskotik tersebut. Adapun jenis pelanggaran yang sering dilakukan oleh para pelaku usaha diskotik tersebut adalah pelanggaran jam operasional diskotik. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha pada Pasal 33 ayat (2) disebutkan bahwa waktu tutup operasional usaha diskotik dan klub malam paling lambat pukul 02.00 WITA. Sedangkan yang terjadi di lapangan para pelaku usaha diskotik dan/atau klub malam ini sering melewati batas jam operasional yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Makassar.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha

<sup>11</sup> Sri Syahril., 2019. *"Tempat Hiburan Malam Yang Melanggar Segera Ditindak"*. Info Sulsel,

Salah satu dari sekian jenis usaha diskotik yang pernah dilakukan penindakan razia oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar bersama dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar adalah tempat hiburan malam Publiq Dine and Wine yang berada di Jalan Arief Rate yang pada tahun 2017 pernah diberikan sanksi penutupan sementara oleh Pemerintah Kota Makassar. Terlebih pada saat itu, Publiq Dine and Wine hanya memiliki izin usaha cafe dan resto namun difungsikan melebihi dari izin yang diberikan. Adapun pelanggaran lain yang ditemukan bahwa Publiq Dine and Wine melakukan penutupan jam operasional pada pukul 04.00 dimana hal tersebut telah melanggar batas jam operasional diskotik.<sup>12</sup>

Lokasi pendirian usaha diskotik tersebut juga menjadi sorotan karena melanggar aturan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 pada Pasal 33 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pendirian tempat usaha rumah bernyanyi keluarga, karaoke, klub malam, diskotik dan panti pijat, dilarang berada berada dalam radius 200 (dua ratus) meter dari tempat ibadah dan sekolah.<sup>13</sup>

---

17 Desember 2019. Makassar

<https://infosulsel.com/2019/12/thm-yang-melanggar-segera-ditindak/html>, diakses pada 16 Juni 2020 pukul 20.20

<sup>12</sup> Yakin Ahmad., 2019. *"THM Publiq Langgar Jam Operasional Sanksinya Bisa Berupa Pencabutan Izin Usaha"*. Pojok Sulsel, 8 Desember 2019. Makassar.

<https://sulsel.pojoksatu.id/baca/thm-publiq-langgar-jam-operasional-sanksinya-bisa-pencabutan-izin-usaha>, diakses pada 16 Juni 2020 pukul 20.50

<sup>13</sup> Sri Syahril., 2017. *"Wujudkan Makassar Bebas Prostitusi"*. Info Sulsel, 10 November 2017, Makassar.

Maraknya diskotik yang melakukan pelanggaran baik jam operasional usaha, lokasi pendirian usaha, bahkan pelanggaran izin usaha membuat penulis menduga bahwa pemerintah kota Makassar beserta dengan dinas terkait tidak optimal dalam melaksanakan penegakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik

untuk meneliti, mengkaji dan selanjutnya dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan judul: **“Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Usaha Diskotik Di Kota Makassar.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Bedasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar?

2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik di kota Makassar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik di kota Makassar.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangsih dan manfaat yang sebesar-besarnya kepada banyak pihak, adapun manfaat yang di harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis, hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dan manfaat bagi perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, baik untuk mahasiswa, tenaga pengajar, maupun praktisi di bidang hukum dalam hal penulisan karya tulis ilmiah mengenai pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik di kota Makassar.

2. Manfaat Praktis, hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan dalam hal penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran usaha diskotik.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Fifdy Nur Ramadhandy (B121 15 321) mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar dengan judul "*Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat Di Kota Makassar*" pada tahun 2019.

Hasil dari penelitian yang didapatkan adalah sebagai berikut:

- 1) Prosedur penerapan sanksi administratif, Pemerintah Daerah Kota Makassar telah melakukan prosedur yang ada pada peraturan perundang-undangan, mulai dari melakukan pengawasan, menerima laporan pengaduan masyarakat dan/atau penegakan Peraturan Walikota dan Peraturan Daerah terkait dugaan pelanggaran terhadap standar usaha panti pijat hingga pemberian sanksi berupa teguran tertulis hingga sanksi pencabutan izin kegiatan usaha dan tanda daftar usaha pariwisata.
- 2) Terkait penerapan sanksi administratif, Dinas Pariwisata Kota Makassar telah menerapkan sanksi kepada pelaku

usaha panti pijat yang melakukan pelanggaran ketika beroperasi di Kota Makassar, mulai dari teguran tertulis hingga penutupan usaha panti pijat dengan mengacu pada peraturan yang ada. Namun masih didapati usaha panti pijat yang memiliki kekurangan dari segi standar usaha yang telah ditentukan sebelumnya. Adapun kekurangan yang dimaksud yakni terkait aspek produk yang dimana di jumpai usaha panti pijat masih menggunakan pencahayaan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta masih ada usaha panti pijat yang belum menyediakan kamar mandi terpisah untuk pria dan wanita. Kemudian terkait aspek pelayanan dimana masih ada usaha panti pijat yang belum menyediakan pembayaran nontunai. Dan yang terakhir terkait aspek pengelolaan beberapa usaha panti pijat yang belum menyediakan seragam bagi karyawan, karyawan usaha panti pijat yang belum mencantumkan identitas, dan karyawan belum memiliki sertifikasi kompetensi tenaga pemijat.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa adapun perbedaan pada penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Fifdy Nur Ramadhandy dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah terkait prosedur

dan pelaksanaan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha pariwisata, spesifiknya adalah penelitian sebelumnya menjadikan pelanggaran standar usaha panti pijat di kota Makassar sebagai objek penelitian, sedangkan objek penelitian penulis terkait dengan pelanggaran standar usaha diskotik di kota Makassar. Adapun mengenai penjatuhan sanksi terhadap pelaku usaha/kegiatan yang melakukan pelanggaran standar usaha diskotik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kewenangan

##### 1. Kewenangan Pemerintah

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya yang berarti keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi sebab didalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban bahkan didalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*) artinya tindakan yang sah berdasarkan wewenang yang mendapa kekuasaan hukum.<sup>15</sup>

Menurut P. Nicolai wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan

---

<sup>14</sup> Sadjijono, *Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 49

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 50

lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.<sup>16</sup>

Bagir Manan mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana semestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.<sup>17</sup>

Dalam konsepsi negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan oleh Huisman dalam Ridwan HR, bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan

---

<sup>16</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 115

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 116

oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus untuk itu. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh P. de Haan dengan menyebutkan bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit akan tetapi ditentukan oleh hukum.<sup>18</sup>

Selanjutnya menurut Bagir Manan bahwa antara tugas dan wewenang di satu pihak dengan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain sehingga penentuan tugas dan wewenang pemerintahan akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana semestinya atau telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya ataukah telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintah berupa penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat pemerintahan melakukan tindakan atau perbuatan baik tindakan hukum maupun tindakan atau perbuatan konkrit tertentu. Tanpa adanya hak dan kewajiban yang dilekatkan pada tugas wewenang pejabat pemerintahan tersebut tentunya segala tugas dan wewenang tidak dapat

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 117

diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan.<sup>19</sup>

Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni, pertama bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, dan yang kedua bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik.<sup>20</sup>

Terkhusus wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum yakni terjadinya kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasarkan hukum publik. Dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 119

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 121

pengambilan suatu keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau disertai dengan wewenang pemerintahan.<sup>21</sup>

## 2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teroretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Indonesia yang berada ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 122

<sup>22</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 101

- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat-undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 102

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 104

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan-ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan, artinya delegasi berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan, artinya pemberi delegasi memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

Menurut Philipus M. Hadjon atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Disebutkan pada Pasal 1 Ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan.

Kemudian berbicara mengenai delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban diatas para warga, maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang.

Karena dalam suatu negara hukum kesejahteraan social banyak warga dalam segi keuangan tergantung dari penguasa, dalam literatur timbul suara-suara yang menuntut bahwa juga keputusan-keputusan yang mengakui hak-hak harus berdasarkan suatu undang-undang yang formal.

Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama yang memegang kekuasaan.<sup>25</sup>

Kewenangan pemerintah sebagai administrator atau dengan kata lain kewenangan administrasi negara untuk membuat peraturan-peraturan memang dapat menimbulkan suatu permasalahan. Salah satu masalah pokoknya adalah bagaimana membuat pemerintah tidak membuat peraturan-peraturan yang mempunyai akibat politik atau konstitusional yang luas. Kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan ada tiga macam yakni:

- a. Penjabaran secara normatif daripada ketentuan-ketentuan undang-undang/perundang-undangan menjadi peraturan (administratif);

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 130-131

- b. Interpretasi dari pasal-pasal undang-undang yang dijadikan peraturan-peraturan atau instruksi dinas;
- c. Penentuan atau penciptaan daripada kondisi-kondisi nyata untuk membuat ketentuan-ketentuan undang-undang dapat direalisasikan (atau menjadi operasional).

Disamping ada bahayanya, kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan-peraturan yang sangat dekat kepada realitas keadaan masyarakat sangat membantu Badan Legislatif. Bilamana tidak ada kewenangan semacam itu, maka segala-galanya akan terhambat dan Badan Legislatif akan kesulitan untuk mengatasinya. Guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran konstitusional oleh pemerintah maka perlu ada beberapa ketegasan mengenai pelimpahan membuat peraturan-peraturan tersebut yakni:<sup>26</sup>

- a. Undang-undang harus menetapkan asas-asas dan prakondisi mana yang tidak boleh dijabarkan atau diinterpretasikan lebih lanjut;
- b. Pendelegasian dibatasi secara tegas dengan:
  - 1) menetapkan dalam pasal yang bersangkutan butir atau hal apa yang didelegasikan;
  - 2) menetapkan dalam pasal undang-undang yang bersangkutan semacam suatu pedoman berupa standar

---

<sup>26</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 106

- pokok atau kriteria untuk pejabat pemerintah yang bersangkutan;
- c. Mensyaratkan dengan undang-undang (dalam suatu pasalnya) agar supaya sebelumnya diadakan studi atau penelitian yang secukupnya;
  - d. Pelimpahan hanya dilakukan kepada para pejabat pemerintahan;
  - e. Undang-undang menetapkan diadakannya badan atau instansi untuk menampung keluhan, pengaduan atau gugatan.

## **B. Perizinan**

### **1. Izin Pemerintahan**

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan penggunaan atau pemakaian izin sebagai sarana atau instrumen pemerintahan sangatlah penting dan menentukan. Hampir semua tindakan atau perbuatan pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan penerbitan izin menjadi sarana penting untuk mengendalikan kegiatan yang ada didalam masyarakat. Izin yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi dasar bagi warga masyarakat untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang dahulunya terlarang menjadi boleh untuk dilakukan sementara waktu serta memberikan batasan terhadap tindakan atau perbuatan yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat agar berkesesuaian dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Melalui instrumen atau sarana

perizinan maka pemerintah dapat melakukan pengendalian secara efektif terhadap segala aktifitas dan tindakan yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga pemerintah dapat secara langsung melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh warga masyarakat.<sup>27</sup>

Sebelum mengemukakan mengenai pengertian izin, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah yang sedikit banyak memiliki kesamaan dengan izin yaitu dispensasi, lisensi, dan konsesi. Menurut Ateng Syafruddin dalam Ridwan HR, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal khusus (*relaxatie legis*). 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. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa

---

<sup>27</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 232

kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.<sup>28</sup>

Setelah membahas mengenai apa itu dispensasi, lisensi, dan konsesi selanjutnya akan dibahas mengenai pengertian izin. Didalam Kamus Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan bahwa perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syarifuddin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret. N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan arti sempit sebagai berikut,<sup>29</sup>

“Dalam arti luas izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya”.

---

<sup>28</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 197

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 199

“Dalam arti sempit izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.”

Penerbitan izin merupakan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang bersegi satu atau bersifat sepihak. Dalam hukum administrasi perbuatan hukum pemerintah yang bersegi satu atau bersifat sepihak tersebut sangat lazim disebut dengan istilah keputusan atau ketetapan (*beschikking*). Keputusan atau ketetapan adalah suatu tindakan atau perbuatan sepihak yang dilakukan oleh pemerintah untuk menimbulkan adanya suatu hubungan hukum baru.<sup>30</sup>

## **2. Fungsi dan Tujuan Izin**

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan yang konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur diwujudkan. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, sebagaimana

---

<sup>30</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 234

diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka penataan dan pengaturan izin ini sudah seharusnya dilakukan sebaik-baiknya.<sup>31</sup>

Adapun mengenai tujuan perizinan tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:<sup>32</sup>

- a. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.

Pemerintah melalui izin terlibat dalam kegiatan warga negara dalam hal mengarahkan warganya melalui instrumen perizinan untuk terlibat dalam kegiatan warga bahkan tidak berhenti pada satu tahap akan tetapi melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin diproses masih dilakukan tahap pengawasan sehingga pemegang izin diwajibkan melakukan pelaporan berkala dan sebagainya sebagai rangkaian dari kegiatan pengawasan. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, atau untuk

---

<sup>31</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 208

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 209

mengemudikan tingkah laku warga. Perizinan juga dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Izin dikeluarkan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai tujuan yang konkrit.

Penggunaan izin sebagai instrumen pengawasan ditunjukkan dengan pemberian izin-izin tertentu bagi aktivitas masyarakat. Berbagai persyaratan-persyaratan dalam pengurusan izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sebagai alat untuk mengawasi aktivitas masyarakat, dan perbuatan yang dimintakan izin adalah perbuatan yang memerlukan pengawasan khusus, dan dalam memberikan izin menjual minuman keras, ditetapkan sejumlah syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon izin. Pengawasan dibutuhkan sebagai perlindungan hukum bagi warga negara terhadap dampak dari penerbitan keputusan tata usaha negara.

Pemerintah menjalankan pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintahan yang bersifat strategis, policy atau ketentuan-ketentuan umum melalui tindakan-tindakan pemerintah yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara, dan kekuasaan negara. Fungsi pengawasan terhadap izin yang telah dikeluarkan mutlak diperlukan untuk menghindari

penyimpangan terhadap izin yang telah dikeluarkan agar tidak disalahgunakan. Pengawasan terhadap izin. Adalah tanggungjawab lembaga yang mengeluarkan izin tersebut. Mengingat fungsi perizinan sebagai alat untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengadilan dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi untuk melaksanakan fungsi tersebut pemerintah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat tercukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih dapat dipungut retribusi.<sup>33</sup>

## **C. Sanksi Administrasi**

### **1. Pengertian Sanksi Administrasi**

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam peraturan hukum administrasi negara. Sanksi digunakan atau dimaksudkan agar kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi masyarakat yang dituangkan dalam peraturan hukum administrasi dapat dipatuhi oleh masyarakat. Pengertian sanksi administratif menurut Van Wijk/W Konijnenbelt adalah:<sup>34</sup>

“Sanksi administratif merupakan sarana-sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha

---

<sup>33</sup> Muhammad Zulfan Hakim. 2017. *“Izin Sebagai Instrumen Pengawasan Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik”*. Makassar: Jurnal Hukum Islah.

<https://core.ac.uk/download/pdf/25489435.pdf>, diakses pada 21 Juni 2020 pukul 21.55

<sup>34</sup> Jum Angriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 185

Negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak mentaati norma-norma hukum Tata Usaha Negara.”

Dalam tindakan hukum di antara administrasi negara dan warga masyarakat terdapat ikatan hukum (*rechtsbetrekking*) dimana warga masyarakat terikat untuk melakukan atau memenuhi sesuatu sehingga bila warga lalai atau tidak menunaikannya maka administrasi negara dapat mengenakan sanksi hukum administrasi negara terhadapnya tanpa perantara atau melalui hakim pengadilan negeri.<sup>35</sup>

Dalam hukum administrasi dijelaskan dengan tegas, bahwa penerapan sanksi administrasi merupakan bagian penutup yang penting didalam penegakan hukum pemerintahan. Hal tersebut didasarkan anggapan bahwa tidak ada artinya memasukkan adanya kewajiban-kewajiban dan atau larangan-larangan terhadap warga masyarakat didalam norma-norma hukum pemerintahan manakala norma-norma tersebut tidak dipatuhi oleh warga sehingga dibutuhkan adanya proses penegakan hukum pemerintahan berupa sanksi pemerintahan.<sup>36</sup>

Penegakan hukum pemerintahan berupa pemberian sanksi administrasi akan mempertegas sisi kepentingan pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap tindakan atau perilaku masyarakat. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan adanya suatu kepatuhan, sedangkan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 186

<sup>36</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 337

penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan agar keadaan kembali normal atau warga masyarakat kembali patuh terhadap norma pemerintahan tersebut.<sup>37</sup>

Menurut J. B. J. M. ten Berge, sanksi administrasi merupakan inti dari penegakan hukum pemerintahan. Dengan kata lain, sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum pemerintahan. Sedangkan menurut P. de Haan bahwa dalam hukum administrasi, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Lebih lanjut menurut J. J. Oosternbrink yang berpendapat bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan) tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.<sup>38</sup>

## **2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi**

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Pemahaman terhadap berbagai sanksi tersebut penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara karena

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 338

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 339

menyangkut efektivitas penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi serta untuk mengukur norma-norma Hukum Administrasi Negara yang didalamnya memuat sanksi telah sesuai dibuat dan relevan diterapkan di tengah masyarakat. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:<sup>39</sup>

a. Paksaan Pemerintah (*bestuursdwang*)

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara, ada dua istilah mengenai paksaan pemerintahan ini, yaitu *bestuursdwang* dan *politiedwang*. Menurut Philipus M. Hadjon, digunakannya istilah *bestuursdwang* adalah untuk mengakhiri kesalahpahaman yang dapat ditimbulkan oleh kata "*politie*" dalam penyebutan *politiedwang* (paksaan polisi) yang dimana polisi sama sekali tidak terlibat dalam pelaksanaan *politiedwang* (*bestuursdwang*).<sup>40</sup>

Berkenaan dengan paksaan pemerintahan ini, F. A. M Stroink dan J. G. Steenbeek mengatakan bahwasanya kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil adalah paksaan pemerintah. Organ pemerintahan yang memiliki wewenang untuk merealisasikan secara nyata kepatuhan warga, jika perlu dengan

---

<sup>39</sup> Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 303-304

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 304

paksaan, terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan tertentu atau kewajiban tertentu.<sup>41</sup>

Dalam kepustakaan hukum administrasi dijelaskan bahwa paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) sebagai tindakan atau perbuatan pemerintah yang nyata (*feitelijke handeling*) oleh pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu norma hukum pemerintahan, atau bila masih melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh warga masyarakat karena bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka keberadaan paksaan pemerintahan dapat pula dibedakan dengan sanksi-sanksi lain pada umumnya. Dengan menjalankan atau menerapkan paksaan pemerintahan merupakan suatu bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan dengan cara yang langsung. Sedangkan penerapan sanksi-sanksi lainnya umumnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*) seperti pengenaan denda administrasi yang juga menyerupai penggunaan sanksi yang ada didalam konsep hukum pidana.<sup>42</sup>

Dalam istilah hukum, ada perbedaan antara kewenangan (*bevoegdheid*) dengan kewajiban (*verplichting*) Kewenangan mengandung makna hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) dalam dan untuk menjalankan tindakan hukum tertentu, sedangkan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 306

<sup>42</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 344

kewajiban hanya menunjukkan keharusan untuk mengambil tindakan hukum tertentu.<sup>43</sup>

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrije bevoegheid*) yang berarti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah dalam menggunakan wewenang paksaan pemerintahan ini dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan sebagainya. Disamping itu ketika pemerintah menghadapi suatu kasus pelanggaran kaidah Hukum Administrasi Negara, misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak.<sup>44</sup>

Baik pelanggaran yang bersifat substansial maupun yang tidak bersifat substansial, penerapan sanksi berupa paksaan pemerintahan harus memerhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik itu tertulis maupun tidak tertulis. Salah satu ketentuan hukum yang ada ialah bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* atau paksaan

---

<sup>43</sup> Ridwan HR, *Loc.cit*

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 307

pemerintahan itu wajib didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam KTUN.<sup>45</sup>

b. Penarikan Kembali KTUN (Ketetapan)

Adanya penarikan kembali suatu keputusan atau ketetapan pemerintahan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan atau ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan bahwa keputusan atau ketetapan yang lama tidak berlaku kembali. Penerapan sanksi ini dilakukan jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang diletakkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan.<sup>46</sup>

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan-kemungkinan untuk memperoleh suatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Lawan dari keputusan yang menguntungkan adalah keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) yaitu keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan. Penarikan keputusan sebagai sanksi ini berkaitan erat dengan sifat dari keputusan itu sendiri. Terhadap keputusan yang bersifat terikat harus ditarik oleh

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 308

<sup>46</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 349

organ yang mengeluarkan keputusan tersebut dan hanya mungkin dilakukan sepanjang peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keputusan itu menentukan.<sup>47</sup>

Penarikan kembali keputusan atau ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, oleh karena di dalam konsep hukum administrasi terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justae causa* yang pada pokoknya menegaskan bahwa pada dasarnya setiap keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah dianggap benar menurut hukum sampai bias dibuktikan sebaliknya. Oleh karena itu keputusan atau ketetapan pemerintahan yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali sampai dapat dibuktikan sebaliknya melalui pengujian keabsahan tindakan atau perbuatan pemerintahan oleh hakim pengadilan.<sup>48</sup>

Meskipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut tidak untuk dicabut kembali sejalan dengan asas praduga *rechtmatig* dan asas kepastian hukum, akan tetapi tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah Hukum Administrasi Negara memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan penerima KTUN sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Disamping itu dapat pula pencabutan keputusan

---

<sup>47</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 312

<sup>48</sup> Aminuddin Ilmar, *Loc.cit*

dilakukan akibat dari kesalahan pihak pembuat keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dikeluarkan itu keliru atau mengandung kecacatan lainnya dan diketahui dengan jelas maka keputusan itu dapat dicabut dengan memerhatikan ketentuan Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun berupa asas-asas hukum. Suatu keputusan secara jelas dan diketahui mengandung kesalahan atau kekeliruan akan dilakukan perubahan atau pencabutan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.<sup>49</sup>

c. Pengenaan Uang Paksa (*dwangsom*)

Menurut N. E. Algra *dwangsom* atau uang paksa sebagai hukuman atau denda yang jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian yang harus dibayar karena tidak menunaikan atau melaksanakan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Dalam Hukum Administrasi Negara pengenaan uang paksa dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.<sup>50</sup>

Pengenaan uang paksa (*dwangsom*) oleh pemerintah berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan/atau pembayaran bunga karena hal itu baru bisa dilakukan setelah adanya pelanggaran syarat atau ketentuan yang telah ditetapkan

---

<sup>49</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 312-313

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 315

pemerintah terlebih dahulu. Sehingga dalam penerapan sanksi ini memerlukan suatu persyaratan dan tidak disebabkan oleh karena adanya kerugian yang diderita oleh pemerintah saja, adanya kerusakan yang terjadi dan adanya pembayaran bunga terhadap pinjaman yang diberikan oleh pemerintah.<sup>51</sup>

#### d. Pengenaan Denda Administratif

Pendapat dari P. de Haan menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam hal pengenaan sanksi pemerintahan berupa penerapan denda administratif ini yaitu berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkrit yang sesuai dengan sisi kepentingan dari norma pemerintahan sedangkan denda administratif tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap adanya pelanggaran norma pemerintahan yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.<sup>52</sup>

Dalam pengenaan atau penerapan sanksi ini maka pemerintah harus memperhatikan norma-norma pemerintahan yang ada baik itu peraturan perundang-undangan ataukah asas –asas umum pemerintahan yang baik sebab hal tersebut berkenaan dengan sisi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang harus mengedepankan adanya suatu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi warga masyarakat dengan kata lain harus ada

---

<sup>51</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 351

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 351

jaminan perlindungan terhadap tindakan atau perbuatan yang dilakukan pemerintah agar tidak merugikan masyarakat.<sup>53</sup>

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang langsung mengenai sanksi punitif ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan. Berkenaan dengan denda administrasi disimpulkan bahwa denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.<sup>54</sup>

## **D. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Sebelum membahas tentang pengertian pengawasan akan dipaparkan terlebih dahulu pengantar lain mengenai mengapa pengawasan diperlukan dalam suatu pengelolaan atau manajemen organisasi. George R. Terry dikutip oleh Angger Sigit membagi

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 352

<sup>54</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 317-318

fungsi-fungsi manajemen menjadi empat bagian, pembagian dari fungsi manajemen tersebut adalah.<sup>55</sup>

- a. Perencanaan (*planning*);
- b. Pengorganisasian (*organizing*);
- c. Pelaksanaan (*actuating*);
- d. Pengawasan (*controlling*).

Dari pembagian tersebut sudah terlihat bahwa pengawasan adalah kegiatan yang mutlak dan harus ada dalam suatu manajemen organisasi. Dalam suatu organisasi, suatu kegiatan yang dilaksanakan harus direncanakan dan kemudian pengorganisasian. Pengorganisasian sendiri berwujud pembagian-pembagian tugas dan kewenangan. Setelah kedua kegiatan tersebut dilakukan, kegiatan selanjutnya adalah pelaksanaan kegiatan. Agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan perencanaan awal, harus dilakukan tindakan lain, yaitu pengawasan.<sup>56</sup>

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajar apabila pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmu manajemen daripada ilmu hukum. Mengenai pengertian pengawasan, George R. Terry mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pengendalian untuk menentukan apa yang dicapai, mengevaluasi,

---

<sup>55</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *op.cit.*, hlm. 5

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 7

dan menerapkan tindakan korektif jika diperlukan untuk memastikan hasil akan sesuai dengan rencana.<sup>57</sup>

Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu. Sedangkan menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bukan setelah akhir dari proses tersebut. Dengan demikian Newman menitikberatkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.<sup>58</sup>

Rumusan pengertian tentang pengawasan yang cukup menarik dikemukakan oleh Suyatmo bahwa pengawasan adalah segala usaha atau keinginan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Dari pengertian ini dapat dianalisa bahwa wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang

---

<sup>57</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 36

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 37

telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).<sup>59</sup>

Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian maka pengawasan dapat bersifat:<sup>60</sup>

- a. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan/atau legilimitas;
- b. Yuridis, bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiktas dan/atau legalitas;
- c. Ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi;
- d. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut. Pengawasan pada

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 38

<sup>60</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *op.cit.*, hlm. 84-85

dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan, tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai perkembangan pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi perkembangan kebijakan pimpinan dan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Dengan demikian dalam kegiatan pengawasan tidak terkandung kegiatan yang bersifat korektif atau pengarahan. Itulah sebabnya Suyamto dalam Muchsan membedakan pengertian antara pengawasan dan pengendalian. Pengendalian lebih luas lingkup pengertiannya daripada pengawasan, sebab dalam pengendalian ini disamping kegiatan pengawasan juga meliputi tindakan korektif dan pengarahan.<sup>61</sup>

## **2. Jenis-Jenis Pengawasan**

Paulus E. Lotulung dalam Ridwan HR mengemukakan beberapa jenis-jenis pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan atau organ

---

<sup>61</sup> Muchsan, *Loc.cit.*

yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktural berada diluar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu.<sup>62</sup>

- a. Kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah;
- b. Kontrol a-posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah adanya dikeluarkan keputusan pemerintah.

Selain itu kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya

---

<sup>62</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 297

perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.<sup>63</sup>

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelumnya terjadi pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif dan yang terpenting ialah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.<sup>64</sup>

Jenis pengawasan sendiri dapat dibagi menjadi beberapa kategori, kategori tersebut diantaranya adalah:<sup>65</sup>

a. Jenis pengawasan berdasarkan pola pemeriksaan:

- 1) Pemeriksaan operasional, yaitu pemeriksaan terhadap cara pengelolaan suatu organisasi untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik. Pemeriksaan menekankan pada penilaian dari sudut efisiensi dan kehematan.
- 2) Pemeriksaan finansial, yaitu pemeriksaan yang mengutamakan pada masalah keuangan (transaksi, dokumen, buku daftar serta laporan keuangan) antara lain untuk memperoleh kepastian bahwa berbagai transaksi keuangan dilaksanakan sesuai dengan undang-undang,

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 297

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 297

<sup>65</sup> Angger Sigit Pramukti Dan Meylani Chahyaningsih, *op.cit.*, hlm. 19

peraturan, kepastian, instruksi yang bersangkutan dan seterusnya.

- 3) Pemeriksaan program, yaitu pemeriksaan yang dimaksudkan untuk menilai program secara keseluruhan. Ditinjau dari segi efektivitasnya untuk mengetahui apakah tujuan semula telah ditentukan juga telah dicapai serta apakah dalam usaha pencapaian tujuan tersebut digunakan alternatif yang wajar.
- 4) Pemeriksaan lengkap, yaitu yang mencakup dari tiga pemeriksaan diatas.

b. Jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaan:

- 1) Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang melalui *pre audit* sebelum pekerjaan dimulai.
- 2) Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilaksanakan lewat *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan sebagainya.

c. Jenis pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan:

- 1) Pengawasan melekat yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan terhadap suatu kerja yang dipimpinnya.
- 2) Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya adalah melakukan pengawasan seperti Inspektorat Jenderal, Itwilprop, BPKP, dan Bapeka.

- 3) Pengawasan legislatif yang dilakukan oleh perwakilan rakyat baik di pusat maupun di daerah.
  - 4) Pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri seperti yang termuat di dalam media massa dan/atau elektronik.
  - 5) Pengawasan politis yang dilakukan oleh lembaga politis.
- d. Jenis pengawasan berdasarkan cara pelaksanaannya:
- 1) Pengawasan langsung yang digelar di tempat kegiatan berlangsung yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.
  - 2) Pengawasan tidak langsung yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat atau satuan perangkat kerja yang bersangkutan, aparat fungsional, pengawas legislatif, pengawas masyarakat.
- e. Jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaan:
- 1) Sebelum kegiatan, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja, anggaran kerja, dan penetapan petunjuk operasional.
  - 2) Selama kegiatan, yaitu pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat

preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulang kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.

- 3) Sesudah kegiatan, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan dengan membandingkan antara rencana dan hasil. Tujuannya untuk mengoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

Pengawasan sesungguhnya bertujuan untuk: (1) membuat pihak yang diawasi merasa terbantu sehingga dapat mencapai visi dan misinya secara lebih efektif dan efisien; (2) menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi lingkungan operasi organisasi; (4) meningkatkan akuntabilitas organisasi; (5) meningkatkan kelancaran operasi organisasi; (6) mendorong terwujudnya *good governance*.<sup>66</sup>

## **E. Teori Efektifitas Hukum**

Efektifitas adalah suatu kosa kata dalam bahasa Indonesia yang berasal dari bahasa Inggris yaitu "*effective*" yang berarti berhasil ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari sederetan arti di atas, maka yang paling tepat adalah berhasil ditaati. Efektifitas menurut Amin Tunggal Widjaya adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang

---

<sup>66</sup> Aan Komariah Engkoswara, *Administrasi Pendidikan*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 221.

membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.<sup>67</sup>

Sedangkan menurut Permata Weshha efektifitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberi guna yang diharapkan. Untuk dapat melihat efektifitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu: Pertimbangan ekonomi, fisiologi, psikologi dan pertimbangan sosial. Efektifitas juga dikatakan merupakan suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan kerja yang telah ditetapkan. Sarwoto mengistilahkan efektifitas dengan pelayanan yang baik corak dan mutunya benar-benar sesuai kebutuhan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi.<sup>68</sup>

Salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif. Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut

---

<sup>67</sup> Amin Tunggal Widjaya, *Manajemen Suatu Pengantar*, Rineka Cipta Jaya, Jakarta, 1993, hlm. 32

<sup>68</sup> Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghala Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 126

menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:<sup>69</sup>

#### 1. Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subyektif dari masing-masing orang.

#### 2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*).

---

<sup>69</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 110

Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana. Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain: (a) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan

hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3. Faktor Sarana dan Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungannya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

### 4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah

sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>70</sup>

Agar hukum benar-benar dapat memengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebarluaskan, sehingga melembaga dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelembagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 112

dilakukan secara formal yaitu, melalui suatu tata cara yang terorganisasi dengan resmi. Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum. Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi tidak efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.<sup>71</sup>

Kelima faktor di atas sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:<sup>72</sup>

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis

---

<sup>71</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 9

<sup>72</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm. 80

2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang- bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan professional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal berikut:<sup>73</sup>

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 82

4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas-petugas sehingga memberikan batas-batas tegas pada wewenangnya

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana didalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.<sup>74</sup>

Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Membicarakan tentang

---

<sup>74</sup> *Ibid*

efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.<sup>75</sup>

## **F. Dasar Hukum Penerapan Sanksi**

### **1. Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Diskotik**

Pasal 16:

(1) Setiap Pengusaha Pariwisata yang tidak melaksanakan dan/atau melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 11, dapat dikenakan sanksi administratif.

(2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa: a. teguran tertulis; b. pembatasan kegiatan Usaha

---

<sup>75</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 55

Diskotik; dan c. pembekuan atau pencabutan Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

(3) Sanksi administratif berupa teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan paling sedikit sebanyak 3 (tiga) kali dan dilaksanakan secara patut dan tertib, dengan selang waktu di antara masing-masing teguran tertulis paling cepat selama 30 (tiga puluh) hari kerja, dan harus dikenakan sebelum sanksi-sanksi administrasi yang lain dikenakan.

(4) Pembatasan kegiatan Usaha Diskotik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dikenakan apabila Pengusaha Pariwisata tidak mematuhi teguran tertulis ketiga dan jangka waktu selang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) selama paling cepat 30 (tiga puluh) hari kerja, sudah terlampaui.

(5) Pembekuan atau pencabutan Tanda Daftar Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dikenakan apabila Pengusaha Pariwisata tidak mematuhi teguran tertulis ketiga dan telah lewat jangka waktu selama paling cepat selama 60 (enam puluh) hari kerja, terhitung sejak tanggal teguran tertulis ketiga dikenakan.

## **2. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha**

Pasal 36 ayat (1):

1. Setiap Pengusaha Pariwisata yang melanggar ketentuan Pendaftaran dan ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat (1), pasal 31, pasal 32, pasal 33 dan pasal 34 dikenakan sanksi berupa:
  - a. surat teguran/peringatan;
  - b. pembatasan kegiatan usaha;
  - c. pembekuan sementara kegiatan usaha; dan
  - d. pencabutan izin usaha.