

SKRIPSI

PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PELANGGARAN STANDAR USAHA PANTI PIJAT OLEH PELAKU USAHA PANTI PIJAT DI KOTA MAKASSAR



OLEH :

FIFDY NUR RAMADHANDY

B121 15 321

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2019



Optimization Software:
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

**PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PELANGGARAN
STANDAR USAHA PANTI PIJAT OLEH PELAKU USAHA PANTI PIJAT
DI KOTA MAKASSAR**

SKRIPSI

Oleh:

FIFDY NUR RAMADHANDY

B 121 15 321

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Dalam Rangka
Penyelesaian Studi Sarjana
Pada**

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

2019



PENGESAHAN SKRIPSI

PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PELANGGARAN STANDAR USAHA PANTI PIJAT OLEH PELAKU USAHA PANTI PIJAT DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh:

FIDY NUR RAMADHANDY
B121 15 321

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Jumat, 17 Mei 2019
dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.

NIP. 19570430 198503 1 004

Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.

NIP. 19751023 200801 1 010

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara

Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.

NIP. 19570101 198601 1 001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Fifdy Nur Ramadhandy

Nomor Induk Mahasiswa : B121 15 321

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat Di Kota Makassar** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan tulisan 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, 17 Mei 2019

Yang membuat pernyataan



Fifdy Nur Ramadhandy

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Fifdy Nur Ramadhandy

Nomor Pokok : B121 15 321

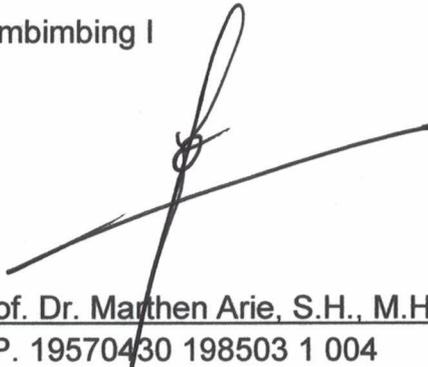
Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul : Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap
Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku
Usaha Panti Pijat di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

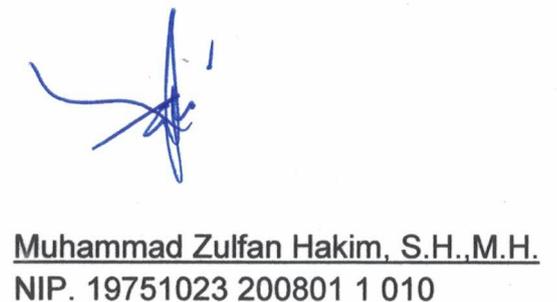
Makassar, April 2019

Pembimbing I



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Pembimbing II



Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP. 19751023 200801 1 010



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : FIFDY NUR RAMADHANDY
Nomor Pokok : B12115321
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat di Kota Makassar

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

Makassar, April 2019

Wakil Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi.

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

ABSTRAK

Fifty Nur Ramadhandy (B12115321), dengan Judul “**Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat di Kota Makassar**”. Di bawah bimbingan Marthen Arie selaku pembimbing I. dan Muhammad Zulfan Hakim selaku pembimbing II.

Penelitian ini berguna untuk mengetahui 2 hal, yaitu yang pertama, untuk mengetahui bagaimana penerapan prosedur sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan yang kedua untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat kepada pelaku usaha panti pijat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar. Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pariwisata Kota Makassar dan beberapa usaha panti pijat di Kota Makassar. Jenis sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer yang merupakan wawancara langsung dengan responden serta observasi langsung yang terkait dengan penelitian ini, dan data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung, yang berasal dari Peraturan Perundang-Undangan, literatur, berita, buku dan tulisan ilmiah yang terkait dengan pembahasan penulis.

Dari penelitian yang dilaksanakan, penulis mendapatkan hasil penelitian sebagai berikut: (1) penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat berdasarkan peraturan perundang-undangan, telah terlaksana namun belum maksimal dikarenakan pemerintah masih menggunakan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 sedangkan masih ada peraturan yang lebih khusus yang menerapkan terkait Standar Usaha Panti Pijat (2) pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat kepada pelaku usaha panti pijat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar telah terlaksana namun masih perlu memperhatikan unsur-unsur lain yang terdapat dalam peraturan lainnya yang masih memiliki keterkaitan, dalam hal ini dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat .



ABSTRACT

Fifty Nur Ramadhandy (B12115321), with the title "**Application of Administrative Sanctions Against Business Violations of Massage Institutions by Massage Institutions in Makassar City**". Under the guidance of Marthen Arie as mentor I. and Muhammad Zulfan Hakim as mentor II.

This research is useful to find out two things, namely the first, to find out how the administrative sanction procedure applies to violations of the standard massage parlor business based on legislation, and the second to find out how the implementation of administrative sanctions against violations of the standards of massage parlor business to business actors massage parlor by the Makassar City Tourism Office. This research was conducted at the Makassar City Tourism Office and several massage parlors in Makassar City. The types of data sources in this study are primary data which are direct interviews with respondents as well as direct observations related to this study, and secondary data obtained indirectly, originating from legislation, literature, news, books and scientific writings that related to the discussion of the author.

From the research carried out, the authors obtained the results of the study as follows: (1) the application of administrative sanctions to violations of standard massage parlor business based on legislation, has been implemented but not maximally because the government is still using Makassar City Regulation Number 5 of 2011 while there are still more specific regulations that apply to the Standard for Massage Massage (2) the implementation of administrative sanctions against violations of the standards of massage parlor business to massage parlors business by the Makassar City Tourism Office but still need to pay attention to other elements contained in other regulations still has relevance, in this case in the Mayor of Makassar Regulation Number 21 of 2017 concerning the Application of the Standard for Massage Parlors Business.



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahiim

Assalamu'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah rabbil alamin, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas berkat, rahmat, ridho, dan hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Tidak lupa pula salam dan shalawat Penulis junjungkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW yang menjadi panutan bagi kita semua sehingga kini kita berada pada dunia yang terang benderang ini. Segala kemampuan telah Penulis lakukan untuk menyelesaikan skripsi dengan judul **“Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat Oleh di Kota Makassar”** ini. Namun demikian, Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan yang ada dalam skripsi ini. Oleh sebab itu, Penulis mengharapkan segala masukan dalam bentuk kritik dan saran demi kesempurnaan penulisan ini.

Untuk itu, perkenankan Penulis untuk mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada kedua orang tua Penulis, Ibunda **Hj. Syamsiah, S.Pd., M.M.**, dan Ayahanda **Pelda Halik**, atas segala cinta, kasih sayang, dukungan baik moril maupun materil, dan doa yang tidak pernah putus untuk keberhasilan Penulis dalam menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih telah penyemangat bagi Penulis untuk terus belajar lebih giat, serta n yang kalian berikan kepada Penulis selama menjalani



perkuliahan semoga Penulis bisa memberikan motivasi kepada saudara-saudari Penulis yang tercinta, **Haswika Halik, S.S., Nurul Walinda Ramadhandy, Muh. Anis Naufal, Tarisha Shaqifah Halik,** dan **Ashila Pertiwi Halik.** Tidak lupa pula, terima kasih kepada tante dan kakek-nenek penulis, **Almh. Hj. Hasniah, S.Pd., Alm. Hamzah** dan **Almh. Rabiah** serta Seluruh Keluarga Penulis atas segala dukungan, inspirasi, doa, semangat dan keteladanan yang telah diajarkan kepada Penulis.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing Penulis, oleh karena itu penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah terkait dalam penyusunan skripsi ini, diantaranya:

1. **Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A** selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Rektor Universitas Hasanuddin;
2. **Ibu Prof Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H.,** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para wakil dekan **Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.;**
3. **Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.** selaku Pembimbing I dan **Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.** selaku Pembimbing II serta kepada **Bapak Prof. Dr.**



Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku Penguji I dan **Bapak Dr. Muh. Hasrul S.H., M.H.**, selaku Penguji II yang telah banyak membantu Penulis dalam pembuatan skripsi ini dengan memberikan ilmu, saran serta kritik untuk lebih baik kedepannya;

4. Kepada Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara, **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** dan para Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya kepada **ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.**, yang telah memberikan banyak ilmu, motivasi serta semangat dan tentunya pembelajaran kepada penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Kepada **Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Penasihat Akademik Penulis;
6. Seluruh staff/pegawai akademik, Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya selama Penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Kepada para pihak yang membantu Penulis dalam proses pengumpulan data di Dinas Pariwisata Kota Makassar;
8. Kepada Keluarga Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin JURIS 2015, Keluarga Besar FORMAHAN FH-



UH, Keluarga Besar HLSC, dan Keluarga Besar UKM Renang Universitas Hasanuddin, terima kasih atas semangat, pembelajaran serta bantuan yang diberikan kepada Penulis;

9. Kepada teman karib Penulis selama berproses di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Brahmana Muh. Ilman, Muh. Farhan Fais, Luqman Marwan, Muthmainnah Sharifuddin Andy Omar, S.H., Aulia Fajrin, Syarifah Fadliyah Nurul Hidayah, Nur Insani Aulia, Mirnayanti, Ridha Dwi Wahyuni, Resky Mufidah M, S.H., Janita Nannangan, Angel Monica Sharen, A. Ayu Anindhita, Ulfah Muthmainnah R., dan Sri Arinda E.C., S.H.**, terima kasih atas semangat, pembelajaran, dan bantuannya yang tak terhingga selama ini;

10. Kepada Saudara Saudariku **Pejuang Mootcourt NAMLE IV Universitas Trisakti, Akbar Ibrahim, S.H, Muh. Faudzi Ahsani, St. Aisyah F.F., S.H., Billy Bobby Pratama, S.H., Andi Cakrawala, Galuh Nastassja H, S.H., Andi Putri Amelia Ibbar, S.H., Andifa Ramadhani, S.H., Mufti Ashari Sigit, S.H., M.Imran, Amaliah Irfan Arief, Sri Aero Aurora, Amed Buloto, Muhammad Al Fajri, M. Afif Muhaimin, Hans Sallata G, Ahmad Naufal, Mey Christine, dan Adhitya Yusra**, yang telah berjuang membawa nama



Universitas Hasanuddin di Tingkat Nasional, terima kasih atas perjuangan dan karantina yang takkan terlupakan;

11. Kepada Saudara Saudariku **Tim Kartanegara** untuk Delegasi Universitas Hasanuddin dalam lomba Contract Drafting di Universitas Negeri Solo, **M. Rizky Hady E.P., M. Imran, Safwa Annisa, Muhammad Al Fajri, Astriyana, dan Nur Indah Amaliah Chamubar** yang berjuang hingga titik terakhir, terima kasih atas pembelajaran dan kerja kerasnya;

12. Kepada Saudara Saudariku **Multichat** a.k.a *multikesebelasan*, **M. Imran, M. Rizky Hady E.P, Mufti Ashari Sigit, S.H., Andi Putri Amelia Ibbar, S.H., Muthmainnah Ramadani, S.H., Nur Afti Aulia, S.H., Adelina Clarissa H, S.H., Amelia Mailowa, Angel Monica Sharen, dan Amaliah Irfan Arief** yang telah mendukung dan memberi semangat kepada penulis;

13. Kepada para sahabat **JalHAN Soliter, Aulia Fajrin, Mohammad Arief M, Wahyu Adji Wibowo, Muh. Farhan Fais, M. Ryan Khalid, Muhammad Hamzar Hamdan, Rahmat Jaka P, Nur Ilham, dan Fachriadi Nandar** yang telah memberi warna selama di bangku perkuliahan;

14. Kepada para teman-teman yang selalu mendukung penulis dalam susah dan senang, **Andi Ahmad Gazali M, Aqiva Karenina, Nandita Irsa' U.N., Muhammad Rajif, Novia**



Regina Muslim, Andi Trisnawati A.P., Jihan Hardiyanti Arief, dan Dyah Inzyiah A.D., terima kasih atas dukungan dan doanya;

15. Kepada teman-teman seperjuangan di HAN 2015, yang tak dapat saya sebutkan satu-persatu dan tentunya telah memberikan arti kepada Penulis tentang bagaimana berjuang bersama dalam menyelesaikan segala permasalahan dibangku perkuliahan;

16. Kepada para Sahabat **Skate Dorong, M. Arief Alfarabi, Muhammad Rifaldy Ruly, Andi Noegraha Hamzah, Ahmad Muhammad B, Ali Akbar Ashari, Faudzan Muhammad, Brahmana M. Iman, Andi Ahmad Gazali M, Ade Satrio Wirawan, Muhammad Nur Aulia Baso Rewa, M. Fikri Laguliga, dan Muhammad Rezky Sayuthi** yang telah memberikan dukungan, semangat dan doa kepada penulis, ditunggu aksi-aksi selanjutnya;

17. Teman-teman **KKN Reguler Gel.99 Kota Pare-pare Kecamatan Bacukiki Kelurahan Lompoe, Alif Alfian A, Evi Firayanti, M. Khairil Aqsha, Andi Velia Yusnafira, Asman, M. Imran, Nur Asni Hasbullah, Nur Ida Rasdiana, Destri Pati, dan Kinkin Sakinah R** yang telah memberikan kesan, terima kasih telah menjadi teman hidup selama



hampir 2 bulan dan tentunya telah membuat cerita baru dalam hidup penulis;

18. Kepada teman-teman seperjuangan di SD Inp. Andi Tonro, SMPN 24 Makassar, SMAN 2 Makassar, XVII, SEHATI, Exight/Sersan, Exanero, dan Histeria yang telah memberikan pelajaran yang tak terlupakan kepada Penulis;

19. Kepada semua pihak yang telah membantu dan tidak sempat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas bantuan dan dukungannya dalam menyelesaikan skripsi ini, semoga kedepannya penulis bias menjadi lebih baik lagi.

Penulis menyadari, bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, dengan demikian Penulis meminta maaf jika ada hal-hal yang tidak berkenan dihati para Pembaca sekalian. Penulis dengan segala kerendahan hati, meminta kritik dan saran yang bersifat membangun untuk perbaikan dalam skripsi ini. Semoga skripsi ini bisa memberikan manfaat dan memberikan nilai positif bagi para Pembaca sekalian. Aamiin.

Wassalamualaikum, Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, April
2019

Fifty Nur
Ramadhandy



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
PERSETUJUAN SKRIPSI.....	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penulisan	9
D. Manfaat Penulisan	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Pariwisata	11
1. Pengertian Usaha Pariwisata.....	11
2. Jenis-jenis Usaha Pariwisata	12
B. Hukum Administrasi Negara	13
1. Pengertian Hukum Administrasi Negara	13
2. Penegakan Hukum Administrasi Negara	15
3. Bentuk-bentuk Instrumen Pemerintahan	17
C. Sanksi Hukum Administrasi Negara	23
1. Pengertian Sanksi Administrasi	23
2. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara	24
D. Sanksi Administratif dalam Standar Usaha Panti Pijat	38
1. Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Panti Pijat	38
2. Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat	39
3. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata.....	40



BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Sumber Data.....	41
B. Populasi dan Sampel	42
C. Teknik Pengumpulan Data	43
D. Analisis Data	44

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan	45
1. Pengertian Usaha Panti Pijat	45
2. Standar Usaha Panti Pijat	46
3. Prosedur dan Mekanisme Penerapan Standar Usaha Panti Pijat	52
4. Penerapan Prosedur Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan	56
B. Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat kepada Pelaku Usaha Panti Pijat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar	61

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	74

DAFTAR PUSTAKA	76
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN.....	78
----------------------	-----------



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian, bahwa segala aspek kehidupan dalam bermasyarakat, bernegara, dan dalam pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mendukung aktivitas kenegaraan yang berdasarkan atas hukum, maka perlu dibuat suatu peraturan hukum atau ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan struktur pembangunan Negara dan hal ini yang disebut Hukum Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara berkaitan dengan campur tangan penguasa atau pemerintah terhadap kehidupan sehari-hari masyarakat. Semua macam campur tangan penguasa negara tersebut diberi bentuk hukum agar segala sesuatunya tidak bersimpang-siur dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah¹. Sehingga antara penguasa atau pemerintah dan masyarakat haruslah berlandaskan pada hukum karena hal ini diperlukan untuk memberikan perlindungan hukum

masyarakat. Menurut Philipus M Hadjon bahwa perlindungan

mosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm. 25



hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum².

Dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, pemerintah diharapkan menegakkan hukum sebaik mungkin agar masyarakat dapat menjalani kehidupan dengan aturan yang jelas sehingga tidak menimbulkan pertentangan atau permasalahan antara masyarakat itu sendiri maupun pemerintah. Penegakan hukum ini dilaksanakan berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Soerjono Soekanto ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yakni: faktor hukum atau peraturan perundang-undangan, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan fasilitas pendukung, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum³.

Hukum Administrasi Negara sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, yang dimana dalam melaksanakan urusan pemerintahan, Indonesia dibagi atas urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah yang biasa disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana



1. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu. Hlm 71

Soekanto, 2014, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Majawali Pers. Jakarta. Hlm 8

diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”⁴. Sehingga pemerintah daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah setempat.

Pengimplementasian Hukum Administrasi Negara dalam konteks kehidupan bernegara telah menyentuh berbagai bidang dan sektor penting seperti bidang perpajakan, pertanian, perikanan, perkebunan, dan bahkan dibidang pariwisata. Dalam bidang pariwisata, pariwisata di Indonesia sudah berkembang sangat cepat baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Untuk melaksanakan urusan di bidang pariwisata tentunya ada peraturan yang mengikat yakni termaktub dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang tersebut, tercantum tentang apa saja yang termasuk dalam usaha pariwisata, antara lain : daya tarik wisata, kawasan pariwisata, jasa transportasi wisata, jasa perjalanan wisata, jasa makanan dan minuman, penyediaan akomodasi, penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi, penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran, jasa informasi pariwisata, jasa pariwisata, jasa pramuwisata, wisata tirta, dan spa, sedangkan

⁴ R, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi- 11, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 17.



pada ayat (2) disebutkan bahwa usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Penyelenggaraan kegiatan usaha pariwisata di Kota Makassar telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Tanda daftar usaha pariwisata adalah dokumen resmi yang membuktikan bahwa usaha pariwisata yang dilakukan oleh pelaku usaha telah tercantum di dalam daftar usaha pariwisata⁵. Dalam Peraturan Daerah tersebut, telah diatur mengenai bidang dan jenis usaha pariwisata yang terdapat pada BAB VI yang terdiri dari banyak bidang usaha dan dari bidang usaha tersebut terdapat beberapa jenis usaha lagi didalamnya. Untuk jenis usaha yang belum disebutkan dalam Peraturan Daerah ini serta ketentuan lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan Peraturan Daerah ini, akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Salah satu jenis usaha dalam bidang usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi adalah usaha panti pijat. Kegiatan usaha ini seharusnya memiliki suatu standar usaha pariwisata guna melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata.

Selain itu, dalam rangka peningkatan mutu produk, pelayanan, dan

an serta daya saing usaha Panti Pijat, maka penyelenggaraan

Peraturan Daerah Kota Makassar. BAB 1. Pasal 1, angka 9 Nomor 5 Tahun 2011 tentang
Tanda Daftar Usaha Pariwisata



usaha Panti Pijat wajib memenuhi standar usaha yang diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Panti Pijat yang mengatur lebih lanjut mengenai penyelenggaraan usaha pariwisata pada usaha panti pijat.

Usaha panti pijat di Indonesia terus berkembang dan banyak dilirik oleh pengusaha. Hal ini dikarenakan adanya dukungan pasar yang berasal dari kelompok menengah ke atas hingga ke bawah yang mengunjungi panti pijat untuk menyegarkan badan yang pegal, menyembuhkan penyakit ringan, dan relaksasi. Sehingga tak sedikit pelaku usaha yang berlomba-lomba untuk menarik minat calon konsumen untuk menawarkan jasa yang dimiliki perusahaannya. Sama halnya di Kota Makassar, persaingan antara pelaku usaha juga terjadi sehingga para pelaku usaha menawarkan berbagai kelebihan baik dalam segi pelayanan, tempat, produk bahkan biaya. Sehingga untuk meminimalisir persaingan yang ada antar pelaku usaha, Walikota Makassar selaku pemerintah daerah mengeluarkan suatu Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat. Dalam peraturan ini, dijelaskan lebih lanjut tentang bagaimana usaha panti pijat menyelenggarakan usahanya dengan tetap memperhatikan standar usaha.



berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017
Penerapan Standar Usaha Panti Pijat, ditetapkan batasan yang
antara lain : persyaratan minimal dalam penyelenggaraan usaha

panti pijat dan pedoman dalam pelaksanaan sertifikasi. Pada Pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa “untuk keperluan sertifikasi dan penerbitan Sertifikasi Usaha Panti pijat, harus dilakukan penilaian terhadap : pemenuhan persyaratan dasar dan pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha Panti Pijat”. Persyaratan dasar yang dimaksud, berupa Tanda Daftar Usaha Pariwisata Bidang Usaha Panti Pijat, sedangkan untuk pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha Panti Pijat, telah ditetapkan antara lain : aspek Produk, aspek Pelayanan dan aspek Pengelolaan, yang dimana setiap aspek memiliki unsur dan sub unsur masing-masing⁶. Dan untuk melaksanakan penilain terkait pemenuhan dan pelaksanaan standar, pelaku usaha wajib melengkapi persyaratan dasar terlebih dahulu.

Dalam pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha Panti Pijat di Kota Makassar, diharapkan pelaku usaha dan para tenaga pemijat memiliki sertifikat. Menurut Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat menyatakan bahwa:

“Sertifikat Usaha Panti Pijat adalah bukti tertulis yang diberikan oleh Lembaga Sertifikasi Usaha Bidang Pariwisata kepada Usaha Panti pijat yang telah memenuhi standar”.⁷

Di Kota Makassar, seringkali ditemukan laporan terkait pengelolaan dan pelayanan panti pijat yang belum maksimal mulai dari tenaga pemijat



piran Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha

turan Walikota Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat
entuan Umum Angka 10

yang tidak profesional, hingga pelanggaran dalam beberapa hal terkait pelaksanaan Standar Usaha Panti Pijat baik dalam pemenuhan persyaratan dasar, dan pemenuhan dan pelaksanaan standar usaha panti pijat sebagai pemenuhan persyaratan untuk dilakukan sertifikasi usaha panti pijat. Sedangkan, sertifikasi profesi untuk tenaga pemijat dan sertifikasi usaha untuk pemilik panti pijat harus dimiliki agar memastikan pelayanan dan pengelolaan yang diberikan dapat lebih baik lagi. Seperti yang diungkapkan oleh Kabid Destinasi Dinas Pariwisata Makassar, Andi Karunrung⁸. Namun, pada praktik pelaksanaannya beberapa Usaha Panti Pijat di Kota Makassar masih melakukan pelanggaran standar usaha panti pijat seperti tidak memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata, Pencahayaan di ruang pijat tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan dalam hal ini menggunakan lampu yang remang-remang, karyawan tidak menggunakan seragam dan tidak mencantumkan identitas, serta pelanggaran lainnya yang tentunya telah ditetapkan dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat serta mengacu kepada Lampiran Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Panti Pijat terkait standar usaha panti pijat.

Melihat masih kurangnya pengelolaan dan pelayanan yang dilakukan oleh pelaku usaha Panti Pijat, maka Dinas Pariwisata yang kewenangan untuk mengawasi dan memberikan sanksi, berupa

<https://makassar.antarane.ws.com/berita/81410/dispar-makassar-bahasaha-panti-pijat>, diakses pada tanggal 27 Januari 2019



sanksi administratif yang telah ditetapkan dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat. Pasal 16 ayat (2) menjelaskan bahwa sanksi administratif yang dimaksud berupa: teguran tertulis, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan sementara kegiatan usaha, dan pencabutan izin kegiatan usaha dan tanda daftar usaha pariwisata⁹. Maka diharapkan Kepala Dinas Pariwisata dapat melaksanakan tugasnya sebaik mungkin dalam penerapan pemberian sanksi administratif tersebut dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yakni Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Pariwisata, karena disinilah peran sanksi yang dinilai sangat penting untuk menentukan terciptanya kepatuhan terhadap pelaku usaha dibidang pariwisata yang telah disebutkan bahwa untuk menjalankan bidang usaha yaitu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan keasusilaan¹⁰, karena pelaksanaan penegakan hukum ini menjadi gambaran bagaimana pemerintah melaksanakan tugasnya dengan baik serta menjunjung tinggi aturan yang telah ditetapkan, sehingga dapat menciptakan industri pariwisata yang sesuai dengan aturan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji, meneliti dan selanjutnya dituangkan kedalam suatu karya tulis dalam bentuk proposal dan skripsi dengan judul : **“Penerapan Sanksi**

Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha
Mutiara, 2015, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.



Administratif Terhadap Pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat Oleh Pelaku Usaha Panti Pijat di Kota Makassar”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan prosedur sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat kepada pelaku usaha panti pijat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan prosedur sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat berdasarkan peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran standar usaha panti pijat kepada pelaku usaha panti pijat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum administrasi negara, baik untuk mahasiswa, pengajar maupun praktisi dibidang hukum dalam



hal penulisan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan Pemberian Sanksi Administratif bagi pelaku usaha, khususnya yang melakukan usaha dibidang pariwisata.

2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini selanjutnya dapat memberikan masukan dalam penegakan hukum khususnya dalam bidang Pariwisata untuk mengambil tindakan dalam penerapan sanksi administratif pada kegiatan usaha dibidang usaha pariwisata.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Usaha Pariwisata

1. Pengertian Usaha Pariwisata

Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara¹¹, demikianlah pengertian wisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Dalam Undang-Undang tersebut, dijelaskan pula pengertian tentang pariwisata yakni; berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.

Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata¹². Melihat pengertian usaha pariwisata tersebut, maka usaha pariwisata memiliki banyak jenis karena mengupayakan untuk memenuhi segala kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.



Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Pasal 1 Angka 1
t Pasal 1 Angka 7

2. Jenis-jenis Usaha Pariwisata

Banyaknya kebutuhan wisatawan dalam bidang pariwisata, membuat Pemerintah harus membagi usaha pariwisata berdasarkan bidang dan jenisnya sehingga memudahkan Pemerintah maupun Pemerintah Daerah untuk mengklasifikasikan suatu jenis usaha pariwisata. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menerangkan terkait usaha pariwisata meliputi, antara lain¹³:

- a. daya tarik wisata;
- b. kawasan pariwisata;
- c. jasa transportasi wisata;
- d. jasa perjalanan wisata;
- e. jasa makanan dan minuman;
- f. penyediaan akomodasi;
- g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. jasa informasi pariwisata;
- j. jasa konsultan pariwisata;
- k. jasa pramuwisata;
- l. wisata tirta; dan
- m. spa.

Dalam lingkup Pemerintahan Pemerintah Daerah Kota Makassar, usaha pariwisata tersebut diatas memiliki jenis usaha disetiap usaha pariwisata yang dapat ditemukan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata, dengan pertimbangan bahwa dengan adanya



t Pasal 14 ayat (1)

pengklasifikasian terhadap jenis usaha pariwisata, pelaku usaha dapat memperoleh kepastian hukum dalam menjalankan usaha pariwisata.

Setelah melihat beberapa bidang usaha, peneliti lebih memfokuskan pada bidang usaha pariwisata untuk usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi. Adapun jenis usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi terdiri dari¹⁴:

- a. gelanggang olah raga;
- b. gelanggang seni;
- c. arena permainan;
- d. hiburan malam;
- e. panti pijat;
- f. taman rekreasi;
- g. karaoke;
- h. jasa impresariat;
- i. salon kecantikan;
- j. tukang cukur (*barber shop*);
- k. kolam memancing;
- l. bioskop;
- m. mesin permainan;
- n. pentas pertunjukan;
- o. balai pertemuan; dan
- p. dunia fantasi.

B. Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi negara lahir karena berkaitan erat dengan pelaksanaan kekuasaan oleh penguasa (administrasi) negara, mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan

(*htenorganisatie*) maka pada akhirnya hukum administrasi negara

aturan Daerah Kota Makassar. Pasal 22 ayat (1) Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda
na Pariwisata



akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan.

(Sjachran Basah : 1992) Hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri¹⁵. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara dalam menjalani kehidupan bernegara sekaligus sebagai bentuk perlindungan bagi warga negara terhadap sikap yang diambil oleh administrasi negara (pemerintah) dalam menjalankan urusan pemerintahan.

Di lain pihak, hukum administrasi negara diartikan sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga dan pemerintahnya yang menjadi sebab sampai negara itu berfungsi. Maksudnya, merupakan gabungan petugas secara struktural dibawah pimpinan pemerintah yang melaksanakan tugas sebagai bagiannya, yaitu bagian dari pekerjaan yang tidak ditunjukkan



HR, *Op.Cit.* Hlm. 36

kepada lembaga legislatif, yudikatif, dan atau lembaga pemerintahan daerah yang otonomi (mengurus daerahnya sendiri)¹⁶.

2. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Hukum adalah sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan, sosial, dan sebagainya. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu.¹⁷

Diperlukan pengawasan dan penerapan kewenangan oleh pemerintah agar hukum administrasi dapat berjalan dengan baik. Menurut teori ten Berge seperti dikutip Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi.

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 pemerintahan yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara, dan



¹⁶ Djamali, 2012, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 98
¹⁷ HR, *Op Cit.* Hlm. 291-292

kekuasaan negara¹⁸. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan¹⁹.

(Sjachran Basah : 1992) penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²⁰

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan²¹.

(Irfan Fachruddin : 2004) makna dasar dari pengawasan adalah: (1) pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai



Adnan Zulfan Hakim, 2017, *Izin Sebagai Instrumen Pengawasan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, <https://scholar.google.co.id/citations?user=fYwckawAAAAJ&hl=en#>, diakses tanggal 02 Maret 2019
Ridwan HR, *Op.cit.* Hlm 296
S. 296

hasil dari tujuan; (2) adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan; (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan (5) adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan²².

3. Bentuk-bentuk Instrumen Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Instrumen atau sarana (alat) pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan menentukan, bahkan kalau boleh disebutkan sangatlah vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan. Instrumen pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain yang terhimpun ke dalam *publiek domain*²³. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan

pemerintahan dan masyarakat, seperti peraturan perundang-

n. dkk, 2012, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Mitra Press, Hlm 127

lyas. dkk, 2017, *Kontrak Publik*, Makassar: UPT Unhas Press. Hlm 11



undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya²⁴. Adapun instrumen pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini, yakni : Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Tata Usaha Negara, Peraturan Kebijakan, Rencana-rencana, Perizinan, dan Instrumen Hukum Keperdataan. Instrumen hukum tersebutlah yang dijadikan dasar dan digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Dalam memahami instrumen hukum pemerintahan, terlebih dahulu perlu disampaikan mengenai struktur norma dalam hukum administrasi negara yang dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam menjalankan tindakan pemerintahan. Terdapat 4 (empat) macam sifat norma hukum, yaitu²⁵ : (1) Norma umum abstrak misalnya undang-undang; (2) Norma individual konkret misalnya keputusan tata usaha negara; (3) Norma umum konkret misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan, namun hanya berlaku untuk tempat itu); (4) Norma individual abstrak misalnya izin gangguan.

Peraturan perundang-undangan, peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum

(hukum umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat



HR, *Op.Cit.* Hlm 125
128

umum (general). Perundang-undangan mengandung arti proses pembentukan dan hasil pembentukan. Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut : (1) Bersifat umum dan komprehensif; (2) Bersifat universal; dan (3) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dirinya sendiri²⁶.

Keputusan tata usaha negara adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada²⁷. Adapun unsur-unsur dari keputusan, yakni: (1) Pernyataan kehendak tertulis; (2) Dikeluarkan oleh pemerintah; (3) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) Bersifat konkret, individual, dan final; (5) Menimbulkan akibat hukum; dan (6) Seseorang atau badan hukum perdata.

Peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*. *Freies ermessen* Merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Meskipun pemberian *Freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis

konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara



sisip, 2010, *Instrumen Pemerintahan*, <https://mastonofisip.blog.uns.ac.id/instrumen-pan.html/>, diakses pada 16 April 2019
HR, *Op.Cit*, Hlm 141

hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *Freies ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu : (1) Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik; (2) Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara; (3) Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum; (4) Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri; dan (5) Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.

Rencana dalam pemerintahan umum dirumuskan sebagai suatu gambaran mengenai berbagai macam tindakan yang ditujukan untuk mencapai suatu tujuan yang ditentukan sebelumnya serta di mana masing-masing bagian daripadanya itu saling berkaitan dan disesuaikan satu dengan lainnya. Perencanaan terbagi dalam tiga kategori, yaitu *pertama*, perencanaan informatif, yang berarti rancangan estimasi mengenai perkembangan masyarakat yang dituangkan dalam alternatif-alternatif kebijakan tertentu²⁸; *kedua*, perencanaan indikatif, yaitu rencana-rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan²⁹; *ketiga*, perencanaan operasional atau normatif merupakan rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian, dan keputusan-keputusan³⁰. Selain pembagian



tersebut, perencanaan juga dibagi berdasarkan waktu, tempat, bidang hukum, sifat, metode, dan sarana. Adapun unsur-unsur dari rencana, sebagai berikut : (1) Gambaran tertulis; (2) Keputusan atau tindakan; (3) Organ pemerintahan; (4) Ditujukan pada masa yang akan datang; (5) Elemen-elemen rencana; (6) Memiliki sifat yang tidak sejenis, beragam; (7) Keterkaitan; dan (8) Untuk waktu tertentu.

Perizinan atau izin memiliki beberapa istilah yang didefinisikan memiliki kesejajaran dengan izin, yaitu dispensasi, konsesi dan lisensi. Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesioaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Sedangkan lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan, definisi dari izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/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 dikehendaki³¹. Selain itu, Ateng



Syafruddin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Adapun unsur-unsur dalam perizinan, yaitu: *pertama*, instrumen yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan³².

Instrumen hukum keperdataan, dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, pemerintah tampil dengan 2 (dua) kedudukan yakni sebagai wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan pemerintahan. Sebagai wakil dari badan hukum, kedudukan hukum pemerintah berbeda dengan orang perseorangan atau badan hukum perdata pada umumnya, yaitu diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan dan dapat melakukan tindakan hukum keperdataan. Meskipun pemerintah selaku wakil dari badan hukum dapat melakukan tindakan hukum keperdataan, namun tidak seluruh tindakan hukum keperdataan yang dapat dilakukan oleh manusia dapat pula dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah, begitu juga badan hukum pada umumnya tidak dapat melakukan hubungan keperdataan yang berhubungan dengan hukum kekeluargaan, seperti perkawinan, adopsi, alihwarisan, dan kewarisan. Ada 2 (dua) kemungkinan kedudukan

202



pemerintah dalam menggunakan instrumen hukum keperdataan, yaitu : (1) pemerintah menggunakan instrumen hukum keperdataan sekaligus melibatkan diri dalam hubungan hukum keperdataan dengan kedudukan yang tidak berbeda dengan orang perseorangan atau badan hukum perdata; (2) Pemerintah menggunakan instrumen hukum keperdataan tanpa menempatkan diri dalam kedudukan yang sejajar dengan orang perseorangan atau badan hukum. Bentuk instrumen hukum keperdataan yang lazim dipergunakan oleh pemerintah adalah perjanjian, yang antara lain dapat berbentuk : (a) perjanjian perdata biasa; (b) Perjanjian perdata dengan syarat-syarat standar; (c) Perjanjian mengenai pelaksanaan kewenangan publik; dan (d) Perjanjian mengenai kebijakan pemerintahan.

C. Sanksi Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Sanksi Administrasi

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, karena dengan adanya sanksi maka penegakan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sanksi ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) kepada warga negara terhadap suatu pelanggaran atas peraturan perundang-undangan, karena pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan

ijiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga negara dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala



aturan-aturan tingkah laku itu tidak dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal dimaksud diperlukan)³³.

Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi Negara.” Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*)³⁴. J.J. Oosternbrink juga menyebutkan bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Sehingga dibutuhkan adanya proses penegakan hukum pemerintahan berupa penerapan sanksi pemerintahan³⁵.

2. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara

Dikenal dua jenis sanksi dalam hukum administrasi jika ditinjau dari segi sasarannya, yakni sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi



M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press. Hlm 245
AS, http://www.academia.edu/35210587/SANKSI_HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA,
12 Februari 2019
Lin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan I, Makassar: Identitas Universitas
n, Hlm 337

reparatoir adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah denda *administrative*³⁶.

Selain dua jenis sanksi tersebut, ada jenis sanksi lain yakni sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada keputusan atau ketetapan yang diterbitkan³⁷. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Seperti penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Menurut Philipus M. Hadjon seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal³⁸. Kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersamaan, misalnya



iyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: Grasindo, 2009). Hlm

lin Ilmar, *Op.cit.* Hlm 340

HR, *Op.cit.* Hlm 301-302

penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda. Sedangkan kumulasi eksternal yaitu penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidarta, di dalam kehidupan masyarakat masa kini di mana segala bentuk usaha besar dan kecil bertambah memainkan peranan yang penting di dalam kehidupan masyarakat, maka sanksi administratif semakin memainkan peranan yang penting³⁹.

Secara umum dikenal dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi negara, yakni :

1. Paksaan pemerintahan (*Bestuursdwang*);
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi, dan sebagainya);
3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*); dan
4. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Berikut penjelasan tentang macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara:



Kusumaatmadja dan B. Arief Sidarta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni,

a. Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang/Politiedwang*)

Sanksi paksaan pemerintahan atau biasa disebut *bestuursdwang* dapat diartikan sebagai tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah melalui wewenang yang dimilikinya untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara Materiil terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan atau kewajiban tertentu yang dilakukan oleh warga negara. Karena wewenang ini adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum⁴⁰. Berdasarkan Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda;

“Onder bestuursdwang wordt verstaan, het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met bij of krachtens wettelijke voorschriften gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten”

(paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan).

Berkenaan dengan paksaan pemerintahan ini F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengatakan bahwa kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk



un, 1997, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, Hlm 154

menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil adalah paksaan pemerintahan. Organ pemerintahan memiliki kewenangan untuk merealisasikan secara nyata kepatuhan warga, jika perlu dengan paksaan, terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan tertentu atau kewajiban tertentu. Kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan digunakan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma Hukum Administrasi Negara atau sebagai reaksi dari pemerintah atas pelanggaran norma hukum yang dilakukan warga negara.

Paksaan pemerintahan dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantaraan hakim (*parate executie*), dan biaya yang berkenaan dengan pelaksanaan paksaan pemerintahan ini secara langsung dapat dibebankan kepada pihak pelanggar⁴¹.

Sebelum *bestuursdwang* digunakan, istilah sebelumnya adalah *politiedwang*. Kedua istilah ini memiliki makna yang sama tetapi menurut Philipus M. Hadjon digunakannya istilah *bestuursdwang* adalah untuk mengakhiri kesalahpahaman yang dapat ditimbulkan oleh penggunaan kata "*politie*" dalam penyebutan *politiedwang* (paksaan polisi). Polisi sama sekali tidak perlu dilibatkan dalam pelaksanaan *politiedwang*



HR, *Op.cit.* Hlm 306

(*bestuursdwang*). Hal itu terjadi, hanya jika diperkirakan adanya perlawanan fisik atau terdapat alasan lain yang memerlukan bantuan polisi (berupa pengawalan, pengawasan)⁴². Meskipun demikian, dalam berbagai kepustakaan dan yurisprudensi masih ditemukan istilah *politiedwang*. A.M. Donner dan C.J.N. Versteden masih menggunakan istilah *politiedwang* walaupun mereka mengatakan bahwa sebenarnya penggunaan istilah *bestuursdwang* itu lebih baik. Tetapi, ada juga yang menggunakan kedua istilah ini sekaligus yakni F.A.M. Stoink dan J.G. Steenbeek mereka menggunakan istilah *politiedwang-of bestuursdwang*⁴³.

Berdasarkan berbagai yurisprudensi di negeri Belanda atau peraturan perundang-undangan di Indonesia, tampak bahwa pelaksanaan paksaan pemerintahan adalah wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah, bukan kewajiban. Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrije bevoegheid*), dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintahan ini dibatasi



M. Hadjon, *Op.cit.* Hlm 251
HR, *Op.cit.* Hlm 305

oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*)⁴⁴.

b. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu 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 keringanan⁴⁵.

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 lagi⁴⁶. Terdapat dua hal yang terhadapnya suatu keputusan atau ketetapan yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi⁴⁷ :

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



307
310
lin Ilmar, *Op.cit.* Hlm 349
M. Hadjon, *Op.cit.* Hlm 258-259

2. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya: penolakan izin, dsb).

Penarikan kembali yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap suatu keputusan atau ketetapan berarti menghilangkan hak-hak yang diberikan dalam keputusan tersebut, sehingga hal ini mengembalikan situasi pada situasi sebelum keputusan itu dibuat. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang (*regressieve sancties*). Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu, dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*)⁴⁸.

Penarikan kembali keputusan atau ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, oleh karena itu 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 bisa dibuktikan sebaliknya. Oleh karena itu, keputusan atau ketetapan pemerintah yang sudah

HR, *Op.cit.* Hlm 311



dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali sampai dapat dibuktikan sebaliknya melalui pengujian keabsahan tindakan atau perbuatan pemerintahan oleh hakim pengadilan⁴⁹.

Meskipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut tidak untuk dicabut kembali sejalan dengan asas praduga *rehtmatig* dan asas kepastian hukum, akan tetapi tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima KTUN sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya⁵⁰.

Ateng Syafrudin menyebutkan ada empat kemungkinan suatu keputusan itu ditarik kembali yaitu sebagai berikut⁵¹:

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



lin Ilmar, *Op.cit.* Hlm 349
HR, *Op.cit.* Hlm 312
313

- telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;
- d. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

Di samping itu ada juga pencabutan keputusan yang dilakukan oleh pihak pembuatan keputusan karena kesalahan dari pihak pembuatan keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dibuat tersebut keliru dan menimbulkan cacat hukum, maka keputusan itu dapat dicabut dengan memperhatikan ketentuan Hukum Administrasi Negara, baik itu tertulis maupun berupa asas hukum. Dalam penarikan suatu keputusan (*beschikking*) yang telah dibuat harus diperhatikan asas-asas sebagai berikut⁵²:

- 1) Suatu keputusan yang dibuat karena yang berkepentingan menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan *ab avo* (dari permulaan tidak ada).
- 2) Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi suatu keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, dapat ditiadakan *ab avo*.
- 3) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang di kenainya dan yang diberi kepada yang dikenai itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan itu.
- 4) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, bilamana oleh karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak dibawah kekuasaan keputusan yang bermanfaat itu menjadi keadaan yang tidak layak.



313-314

- 5) Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh diadakan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya suatu kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh Negara diderita karena keadaan yang tidak layak tersebut.
- 6) Menarik kembali atau mengubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagai yang ditentukan bagi membuat ketetapan itu (asas *contrarius actus*).

c. Pengenaan Uang Paksa (*Dwangsom*)

Pengenaan uang paksa atau *dwangsom* menurut N.E. Algra, "*Dwangsom; straf of poenaliteit, bedrag dat, krachtens beding in een verbintenis, verschuldigd is bij niet-nakoming, niet volledige of niet-tijdige nakoming; c.q. onderscheiden van de vergoeding van kosten, schaden en interessen*" (uang paksa, sebagai hukuman atau denda", jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan; dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga)⁵³. Dengan kata lain, hal itu dilakukan oleh karena yang bersangkutan tidak sempurna melaksanakan ketentuan atau syarat yang diperjanjikan atau karena tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam



315

perjanjian tersebut sehingga hal ini dapat dikategorikan telah melakukan suatu wanprestasi⁵⁴.

Dalam hukum administrasi negara, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga Negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah. Dalam Undang-Undang hukum administrasi Belanda disebutkan sebagai berikut yang di terjemahkan kedalam bahasa Indonesia yakni :

“organ pemerintah yang berwenang melaksanakan tindakan pemerintah, dapat mengenakan uang paksa sebagai pengganti (dari *bestuursdwang*). Uang paksa tidak dapat dipilih (sebagai pengganti), jika kepentingan yang harus dilindungi pertauran tersebut tidak menghendakinya.”

“organ pemerintah menetapkan uang paksa itu apakah sekali bayar ataupun dicicil berdasarkan waktu (tetentu) ketika perintah itu tidak dijalankan atau (membayar) sejumlah uang ketika 23 pelanggaran itu (terjadi). Organ pemerintah juga menetapkan jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang yang dibayar harus sesuai dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan sesuai dengan tujuan diterapkannya penetapan uang paksa itu.”

“Dalam keputusan untuk penetapan uang paksa yang tujuannya menghilangkan atau mengakhiri pelanggaran, kepada pelanggar diberikan jangka waktu untuk melaksanakan perintah tersebut (dengan) tanpa penyitaan uang paksa.”⁵⁵

Dalam konsep hukum administrasi pengenaan uang paksa (*dwangsom*) ini dapat saja dikenakan kepada seseorang atau warga masyarakat yang tidak mematuhi atau telah melakukan pelanggaran ketentuan yang telah dipersyaratkan atau diperjanjikan oleh pemerintah. Selain itu, sebagai alternatif dari tindakan atau perbuatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah



lin Ilmar, *Op.cit.* Hlm. 350
HR, *Op.cit.* Hlm 315-316

dimana tidak hanya diartikan sebagai sanksi subsidiare namun juga sebagai sanksi yang bersifat reparatoir atau memulihkan keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran norma pemerintahan tersebut⁵⁶.

d. Pengenaan Denda Administratif (*Administratieve Boete*)

Denda administratif (*bestuurslijke boetes*) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan seharusnya sebagai akibat dari kesalahannya.

Pendapat dari P. de Haan et.al., menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam hal pengenaan sanksi pemerintahan berupa penerapan denda administratif ini yaitu, bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan sisi kepentingan dari norma pemerintahan sedangkan denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap adanya pelanggaran norma pemerintahan yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Dengan kata lain, pengenaan uang paksa untuk mendorong si pelanggar agar dapat memenuhi kewajiban atau mematuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan pengenaan denda administratif adalah penambahan hukuman

lin Ilmar, *Op.cit.* Hlm. 351



dari sanksi yang telah ditentukan atau ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah⁵⁷. Pemerintah atau organ administrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantara hakim, tetapi hal ini tidak berarti pemerintah dapat menerapkannya secara arbitrer (sewenang-wenang). Pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun tidak tertulis.

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan perundang-undangan. Di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, dalam terjemahan Bahasa Indonesia disimpulkan bahwa denda Administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal⁵⁸.

Pengenaan denda administratif kepada warga masyarakat yang telah melakukan pelanggaran harus pula memperhitungkan kemampuan dari pelaku agar keputusan atau



351-352
HR, *Op.cit.* Hlm 318

ketetapan itu dapat diterapkan. Pengenaan denda administratif tanpa memperhatikan perhitungan pada kemampuan pelaku dianggap sebagai tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan perhitungan yang cermat dan matang agar pemerintah dapat menerapkan denda administratif ini sehingga memberikan efek jera berupa pemenuhan kewajiban atau syarat yang telah ditetapkan atau diputuskan oleh pemerintah.

D. Sanksi Administratif dalam Standar Usaha Panti Pijat

Setiap kegiatan usaha pada bidang usaha pariwisata memiliki aturannya masing-masing yang tentunya bersifat mengikat untuk dilaksanakan. Aturan yang dimaksud tentunya dibuat dengan pertimbangan untuk menjamin hak dari penikmat usaha maupun pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan kepariwisataan.

Adapun fokus peneliti dalam pembahasan penelitian ini memfokuskan pada sanksi administratif terhadap Standar Usaha Panti Pijat yang berlaku yang telah diatur dalam berbagai peraturan dibidang Usaha Panti Pijat, yaitu :

1. Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Panti Pijat

Dalam Peraturan Menteri ini, telah mengatur terkait sanksi administratif dibidang usaha pariwisata khususnya terkait Standar



Usaha Panti Pijat. Dalam hal ini termaktub dalam Bab V tentang Sanksi Administratif Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) mengatur bahwa⁵⁹:

Pasal 17

- (1) Setiap Pengusaha Pariwisata yang tidak melaksanakan dan/atau melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 12 ayat (1), dapat dikenakan sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa :
 - a. teguran tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan usaha Panti Pijat; dan
 - c. pembekuan atau pencabutan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Usaha Panti Pijat

2. Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat

Selain diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata, sanksi administratif tentang pelanggaran Standar Usaha Panti Pijat juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota Makassar ini. Sanksi administratif dalam penerapan standar usaha panti pijat, termaktub dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), yakni⁶⁰:

Pasal 16

- (1) Setiap Pengusaha Pariwisata yang tidak melaksanakan dan/atau melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 12 dikenakan sanksi administratif;
- (2) Sanksi administratif sebbagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa :
 - a. teguran tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan usaha;
 - c. pembekuan sementara kegiatan usaha;
 - d. pencabutan izin kegiatan usaha dan tanda daftar usaha pariwisata.



Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Panti Pijat, ayat (1) dan ayat (2)
Peraturan Walikota Makassar Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerapan Standar Usaha Panti Pijat Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2)

3. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata

Dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata telah mengatur tentang sanksi administratif yang akan diberikan kepada pengusaha pariwisata jika melakukan pelanggaran terkait Tanda Daftar Usaha Pariwisata yang telah termaktub dalam Pasal 36 ayat (1), yakni⁶¹:

Pasal 36

- (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.



Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tanda Daftar Usaha
Pasal 36 ayat (1)