

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Administrasi

1. Pengertian Administrasi

Secara etimologis, administrasi berasal dari bahasa latin *addan ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administratio* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan, pengelolaan”.¹ Administrasi terdapat 2 (dua) bahasa yang berbeda, pertama, *Administratie* dari bahasa belanda atau istilah bahasa belandanya *stelselmatige verkrijiging* yang disebut dalam bahasa indonesia tata usaha atau administrasi dalam arti sempit dan *bestuur en beheer*, *bestuur* adalah manajemen kegiatan-kegiatan organisasi dan *beheer* adalah manajemen akan sumber dayanya (finansial, personel, materiil, gudang, dan sebagainya).² Kedua, *Administration* yang berasal dari bahasa inggris sering kita sebut sebagai arti administrasi dalam arti luas, yakni proses (rangkaiannya) kegiatan usaha kerja sama sekelompok orang secara terorganisasi untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien.³ Istilah administrasi, yang berasal dari bahasa latin “*administrare*” lebih mencerminkan fungsi dari pada negara modern

¹ Wirwan syafri, **Studi Tentang Administrasi Publik**, Erlangga, Jakarta, 2012, hlm 3

² *Ibid*

³ Wirwan syafri, **OP.CIT**, hlm 4

sesudah Perang Dunia II daripada istilah Tata Pemerintahan dan Tata Usaha Negara.⁴

⁴ Philipus M.Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm 2

Kata administrasi berasal dari bahasa latin “administrare” yang berarti to manage. Derivasinya antara lain menjadi “administratio” yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam KBBI, administrasi diartikan sebagai ; (a) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan dan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan organisasi; (b) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (c) kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaran pemerintahan; (d) kegiatan kantor dan tata usaha.⁵ Administrasi dikaji dari sudut pandang yang luas, menurut White (1955) menegaskan bahwa *administration is a common process to all group efforts, public or private, civil or military, large scale or small scale* (administrasi merupakan proses umum dalam semua kegiatan (usaha) manusia, baik kegiatan public maupun privat, sipil maupun militer, besar atau kecil).⁶ Administrasi merupakan unsur mutlak yang harus ada dalam setiap usaha kelompok dan menandai setiap usaha pencapaian tujuan secara kolektif.⁷

Pengertian administrasi menurut John M. Pfifiner dan Robert V. Presthus yakni orang dapat memulai dengan menyatakan bahwa administrasi adalah suatu proses umum yang menandai (merupakan karakteristik) semua usaha bersama.⁸ Pendapat John A. Vieg dalam fritz Morstein max berpendapat dalam arti yang sederhana, administrasi ialah tindakan yang ditetapkan untuk mengejar maksud yang disadari, batasan itu mengindasikan dua hal yaitu :

⁵ Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 25

⁶ H.Ngusmanto, **Pemikiran Paktik & Administrasi Pembangunan**, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2015, hlm 13

⁷ Soesilo Zauhar, **Pengantar Ilmu Administrasi Negara**, PPIIS Unibraw, Malang, 1990, hlm 6

⁸ Wirman syafri, **OP.CIT**, hlm 8

- a. kegiatan yang telah ditetapkan atau direncanakan; dan
- b. kegiatan itu yang dilakukan untuk mencapai maksud yang dikehendaki.⁹

Untuk mencapai suatu tujuan tertentu, kelompok orang yang bekerja sama memerlukan seperangkat instrumen yang saling terkait dan besinergi. Seperangkat instrumen tersebut berwujud sejumlah unsur yang mutlak harus ada. Artinya tanpa adanya unsur-unsur tersebut, tujuan yang telah ditetapkan atau dikehendaki tidak akan tercapai.¹⁰ Para sarjana ilmu administrasi telah sepakat bahwa adanya unsur-unsur administrasi sebagai berikut:

- a. Organisasi

Organisasi merupakan unsur utama bagi kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan.¹¹

- b. manajemen

Hakikat manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang lain, oleh sebab itu, manajemen merupakan rangkaian aktivitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen. Organisasi baru akan bermakna jika telah berlangsung proses manajemen.¹²

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Wirman syafri, *OP.CIT*, hlm 12

¹² *Ibid.*

c. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian pesan (informasi) dari seseorang (*communicant*) kepada orang lain (*communicator*) melalui suatu saluran/media.¹³

d. Kepegawaian

Kelompok orang yang tergabung dalam proses kerja sama pada suatu organisasi hanya akan menjadi kumpulan orang yang tidak bermanfaat jika tidak dilakukan pengaturan-pengaturan tentang siapa yang mengerjakan.¹⁴

e. Keuangan

Setiap tujuan yang ingin diraih memerlukan sejumlah uang (dana). Tanpa ketersediaan dana , sejumlah atau seluruh kebijakan dan program tidak akan terlaksana yang berarti pula tidak tercapainya tujuannya.¹⁵

f. Perbekalan

Selain organisasi, manajemen, komunikasi, kepegawaian, dan keuangan, perbekalan merupakan sumber daya penting untuk mencapai tujuan. Perbekalan berupa sejumlah barang kebutuhan/peralatan yang diperlukan guna mendukung pencapaian tujuan yang telah ditetapkan¹⁶.

g. Tata Usaha

Tata usaha merupakan kegiatan pencatann pengolahan, pengumpulan, pemberian nomor/kode surat, pengetikan, pengadaan, penyimpanan (pengarsipan), pengiriman, berbagai informasi yang diterima

¹³ *ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Wirman syafri, *OP.CIT* hlm 13

¹⁶ *Ibid*

atau yang dikeluarkan oleh suatu organisasi dalam upaya kerja sama mencapai tujuan tertentu¹⁷.

h. Hubungan Masyarakat

Hubungan masyarakat (humas) merupakan salah satu upaya untuk menjaga eksistensi melalui penciptaan hubungan baik dan dukungan masyarakat sekeliling terhadap usaha kerja sama sedang dilakukan tersebut. Tanpa dukungan dan hubungan baik masyarakat sekeliling, tujuan tidak akan tercapai¹⁸

Administrasi dalam bahasa arab juga disebut sebagai *yudabbiru*, sedangkan dalam bahasa prancis disebut dengan perkataan *administer*.¹⁹ Dari kata ini terbentuk kata benda yaitu *administratio* dan kata sifat *administrativus* yang dalam bahasa inggris ditermahkan sebagai *administration*.²⁰ Administrasi disebut sebagai sebagai ilmu bahkan kini menjadi suatu disiplin ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri setelah memenuhi syarat yang diminta oleh suatu disiplin ilmu sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri.²¹ Dalam buku *petunjuk administrasi* terbitan Universitas Gajah Mada, administrasi disebutkan sebagai berikut:²²

- a. Suatu aktivitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan semula.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Inu kencana syafie, **Sistem Administrasi Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 6

²⁰ *Ibid*.

²¹ Inu kencana syafie, **Op.Cit**, hlm 7

²² *Ibid* hlm 7

- b. Suatu proses yang lazim terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha pemerintah maupun usaha swasta, baik usaha sipil maupun usaha militer, baik usaha berskala besar maupun usaha kecil-kecilan.
- c. Suatu pengorganisasian dan bimbingan orang-orang agar dapat melaksanakan suatu tujuan khusus.
- d. Suatu proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam disiplin ilmu, administrasi memiliki objek materia yaitu manusia, artinya melihat dari pokok masalah yang dibahas maka manusialah sosok yang dibahas.²³ Namun demikian, yang namanya objek materia sudah barang tentu yang tumpang tindih (*convergency*) dengan objek materia ilmu yang sama membahas manusia sebagai sosok yang dikaji, yaitu seperti jiwa, ilmu pendidikan, ilmu hukum, ilmu ekonomi, dan lain-lain.²⁴ Administrasi sebagai disiplin ilmu yang mandiri memiliki objek forma, dalam arti sudut pandangnya adalah penyelenggaraan, baik penyelenggaraan yang bermula dari perencanaan, maupun penyelenggaraan yang berakhir dengan evaluasi untuk memulai kembali pekerjaan terencana tersebut.²⁵ Administrasi disebut sebagai seni adalah karena dalam administrasi juga dikenal berbagai cipta, rasa, dan karsa seorang administrator, hal tersebut mempengaruhi rakyatnya, membuat perubahan administrasi secara baik, benar dan indah penyelenggaraannya, rekayasa keadaan, yang mengikat tanpa paksaan.²⁶

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Inu kencana syafie, **Sistem Administrasi Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 7

²⁶ *Ibid.*

Dalam ilmu administrasi, seni menyelenggarakan kegiatan secara baik, benar dan indah strateginya. Strateginya adalah bagaimana seseorang administrator dengan keahliannya mampu mengetahui, bagaimana caranya agar mampu menyelenggarakan pekerjaannya, menjadikan pekerjaannya sebagai teater, dan dirinya sendiri menjadi dalang.²⁷ Menurut George terry, seni adalah kekuatan pribadi seseorang yang kreatif ditambah dengan keahlian yang bersangkutan dalam menampilkan tugas pekerjaannya.²⁸ Jadi, seni administrasi merupakan kemampuan dan kemahiran seseorang untuk mewujudkan berbagai strategi pemecahan masalah, bagaimana identifikasinya, solusinya, memikirkan pembiayaanya, pengkoordinasiannya, serta evaluasinya²⁹. Selanjutnya, administrasi juga harus dipandang sebagai moral dan etika. Karena pemerintah harus mengajak kebenaran dan kebaikan, serta melarang terjadinya dekadensi moral dalam lingkungan masyarakat yang dipimpinnya³⁰.

Adapun pengertian menurut para ahli tentang pengertian dari administrasi yaitu:³¹

a. Herbert A. Simon

“Administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama”

²⁷ Inu kencana syafie, *OP.CIT.* hlm8

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*

³⁰ *ibid*

³¹ Inu kencana syafie, *OP.CIT.*, hlm 5

b. Leonard B. White

“Administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil”

c. Prajudi Atmosudirjo

“Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, yaitu perwujudan tertentu didalam masyarakat modern. Eksistensi administrasi ini berkaitan dengan organisasi. Jadi, barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi”

d. Luther Gulick

“Administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan”

e. The Liang Gie

“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”

f. Sondang P. Siagian

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan yang telah diambil dari pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

g. Hadari Nawawi

“Administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya”.

2. Administrasi Negara

Penggunaan istilah administrasi oleh disiplin ilmu yang lain, terlebih Ilmu Administrasi khususnya Ilmu Administrasi Negara (IAN). Administrasi negara menurut Profesor Dr.Mr.S. Prayudi Atmosudirjo menyatakan istilah hukum administrasi negara untuk menyebut bagian atau cabang hukum yang di nederland dinamakan *administratif recht*, dan *droit administratif* di prancis, *administrative law* di inggris dan amerika serikat, serta *verwaltungsrecht* di jerman³². Administrasi negara adalah produk barang-barang dan jasa-jasa yang direncanakan untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang menjadi konsumennya.³³

Administrasi Negara merupakan bagian dari administrasi umum, dalam arti luas, Administrasi Negara adalah kegiatan dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Dalam arti sempit, Administrasi Negara adalah kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁴ Dari telaahan tentang istilah Administrasi (negara), nampaklah bahwa istilah Administrasi Negara dalam IAN (ilmu administrasi negara) meliputi seluruh kegiatan negara (legislatif, eksekutif, dan yudisial), sedangkan Administrasi dalam HAN (hukum administras negara) hanya meliputi

³² M. Makhfudz, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Jakarta, 2015, hlm 1

³³ Marshall E. Dimock, Gladys Ogdem Dimock, dan Douglas M. Fox, **Administrasi Negara**, Erlangga, Jakarta, 1986, hlm 5

³⁴ Phiiipus M. Hadjon, **OP.CIT**, hlm 5

“*bestuur*” (lapangan kegiatan negara diluar *wetgeving* dan *rechtspraak*).³⁵

Profesor Donner menyatakan *administratiefrecht*(hukum administrasi negara) memiliki arti yang sama dengan *Bestuurrecht*.³⁶ Administrasi (negara) yang dikerjakan aparatur pemerintah terdiri atas:³⁷

- a. Perencanaan(*planing*) dijalankan Bappenas, Bappeda, Biro Tata Kota;
- b. Pengaturan(*regeling*) yang tidak bersifat undang-undang;
- c. Tata pemerintah(*bestuur*) bersifat melayani;
- d. Kepolisian(*police*) bersifat menjaga, mengawasi tata tertib;
- e. Penyelesaian perselisihan secara administratif;
- f. Tata usaha negara yang dilakukan oleh kantor-kantor pemerintah;
- g. Pembangunan dalam penertiban lingkungan hidup;
- h. Penyelenggaraan usaha-usaha negara dilakukan lembaga, BUMN, BUMD.

Bila kita melihatnya dari sudut hukum, fungsi administrasi adalah:³⁸

- a. Pengaturan administratif.

Penetapan peraturan-peraturan administratif, berupa PP, peraturan presiden, peraturan menteri yang bersifat administratif. Artinya, berupa interpretasi, penjabaran, petunjuk/instruksi pelaksana undang-undang.

- b. Tata pemerintahan.

³⁵ Ibid.

³⁶ M. Makhfudz, *OP.CIT*, hlm 2

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

Penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap orang-orang, penduduk negara, dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara didalam rangka menegakan peraturan negara secara nyata. Penggunaan kekuasaan dalam arti untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala apa yang menjadi fungsi, tugas, kewajiban, atau tujuan daripada negara, dalam mengurus kehidupan masyarakat.

c. Kepolisian administratif.

Pengakuan hukum secara langsung, pengawasan dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan terhadap pelaksana hukum yang bersifat pembinaan dan pendidikan masyarakat.

d. Penyelesaian perselisihan secara administratif.

Penyelesaian perkara yang tidak dapat diselesaikan oleh pengadilan yustisi, yaitu perkara-perkara administratif.

Profesor DR. MR. S. Prayudi Atmosudirjo mengartikan hukum administrasi negara sebagai hukum mengenai administrasi negara dan hukum hasil ciptaan administrasi negara. Administrasi negara dalam definisi tersebut mempunyai arti yang luas, yaitu kombinasi daripada:³⁹

a. Tata pemerintahan (*bestuur, government, administration* di negara amerika serikat).

b. Tata usaha negara.

c. Administrasi (*staatbeher*)atau pengurusan rumah tangga negara.

³⁹ *Ibid*

- d. Pembangunan (*ontwikkeling*), dan
- e. Pengendalian lingkungan.

Administrasi negara mempunyai 3 (tiga) arti, yaitu:⁴⁰

- a. Sebagai apatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik.
- b. Sebagai fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni, sebagai kegiatan pemerintah operasional.
- c. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Administrasi negara menurut Pffiner, dan Presthus antara lain sebagai berikut:⁴¹

- a. Administrasi Negara meliputi implemenasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompokan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersngkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, pengarahan, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

⁴⁰ M. Makhfudz, *OP.CIT*, hlm 3

⁴¹ Inu kencan syafrie, *OP.CIT*, hlm 31

B. Kajian Umum Tentang Perbuatan Cabul

1. Pengertian Perbuatan Cabul

Pengertian perbuatan cabul (*ontuchtige handelingen*) adalah segala macam wujud perbuatan, baik yang dilakukan pada diri sendiri maupun dilakukan pada orang lain mengenai dan yang berhubungan dengan alat kelamin atau bagian tubuh lainnya yang merangsang nafsu seksual⁴². Misalnya mengelus-elus atau menggosok-gosok penis atau vagina, memegang buah dada, mencium mulut seorang perempuan dan lain sebagainya. Perbuatan cabul dapat dikatakan merusak kesusilaan karena orang yang melakukan perbuatan tersebut tidak mempunyai atau memiliki kesopanan dibidang seksual.

Unsur yang terdapat pada perbuatan cabul itu sendiri ialah unsur perbuatan materiil adalah memaksa (*dwigen*). Demikian juga caranya memaksa yaitu dengan kekerasan dan ancaman kekerasan. Yang dimaksud dengan perbuatan dengan perbuatan memaksa (*dwigen*) itu adalah perbuatan yang ditunjukkan pada orang lain dengan menekan kehendak orang itu. Agar kehendak orang lain tadi menerima kehendak orang yang menekan atau sama dengan kehendaknya sendiri. Sedangkan obyeknya sendiri yaitu seorang untuk melakukan atau membiarkan untuk dilakukan perbuatan cabul.

Perbuatan cabul sebagaimana dijelaskan pada Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yaitu pasal 492

⁴² Adami Chazawi, **Tindak Pidana Mengenai Kesopanan**, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm 80

RUUKUHP tahun 2004 adalah dalam lingkungan nafsu birahi kelamin misalnya:⁴³

- a. Seorang laki-laki dengan paksa menarik tangan seorang wanita dan menyentuh pada alat kelaminnya.
- b. Seorang laki-laki merabai badan seorang anak laki-laki dan kemudian membuka kancing baju anak tersebut untuk dapat mengelus teteknya dan menciumnya. Pelaku melakukan hal tersebut untuk memuaskan nafsu seksualnya.

Pengertian perbuatan cabul itu sendiri lebih luas dari pengertian bersetubuh. Sebagaimana pengertian bersetubuh yang telah diterangkan dibagian muka, yang mengandung pengertian perpaduan atau bertemunya alat kelamin laki-laki dan alat kelamin perempuan. Dimana disyaratkan masuknya penis kedalam liang vagina⁴⁴. Dan harus mengeluarkan sperma sebagaimana yang dapat membuahkan kehamilan⁴⁵. Sementara itu apabila tidak memenuhi salah satu syarat saja, misalnya penis belum masuk kedalam liang vagina sehingga bila dilakukan dengan memaksa dengan kekerasan Kejadian itu adalah pemaksaan perbuatan cabul menurut pasal 289 KUHP ini.

Seperti yang telah diketahui, didalam rumusan ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 289 KUHP itu, undang-undang antara lain telah berbicara tentang *dulden van ontuchtige*

⁴³ Leden Marpaung, **Kejahatan Terhadap Kesusilaan dan Masalah Prevensinya**, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm 65.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 66.

⁴⁵ Adami Chazawi., *Opcit*, hlm 81

handelingen, artinya membiarkan dilakukannya tindakan-tindakan melanggar kesusilaan (oleh pelaku), misalnya membiarkan pelaku meraba-raba buah dadanya atau meraba kemaluannya.⁴⁶ Didalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 289 KUHP, Undang-Undang melarang dilakukannya homoseksualitas, padahal homoseksualitas oleh Undang-Undang telah dilarang didalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 292 KUHP⁴⁷

2. Macam-Macam Tindak Pidana Perbuatan Cabul⁴⁸

2.1 Tindak Pidana Perbuatan Cabul Dengan Orang Pingsan

Pingsan adalah suatu keadaan seseorang tidak sadarkan diri. Yang tidak keberdayaan ini terletak pada ketidaksadaran dirinya itu⁴⁹. Segala perbuatan yang dilakukan terhadap dirinya tidak diketahuinya, disini ketidakberdayaan itu bersifat mutlak. Sementara itu, terletak diluar ketidaksadaran diri, yang penyebabnya bisa bermacam-macam, misalnya dalam keadaan sakit, dalam keadaan dimana korban sadar dan mengetahui apa yang diperbuat terhadap dirinya. Oleh sebab itu, ketidakberdayaan yang kedua ini bersifat relatif.

Keadaan pingsan atau tidak sadarkan diri adalah unsur objektif, yang sekaligus dituju oleh unsur kesengajaan, berupa mengetahui atau diketahui oleh si pembuat yang berbuat cabul.

⁴⁶ P.A.F Lamintang dan Theo Lamintang, **Kejahatan Melanggar Norma Kesusilaan dan Norma Keapatutan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 138

⁴⁷ Ibid.hlm 138

⁴⁸ Ibid, hlm 67.

⁴⁹ Adami Chazawi, *Opcit*, hlm 82.

Dalam hal ini sipembuat disyaratkan harus mengetahui dan tidak boleh hanya menduga bahwa orang yang melakukan perbuatan cabul terhadap dirinya ini berada dalam keadaan pingsan atau tidak berdaya dan unsur ini juga wajib dibuktikan.

2.2 Tindak Pidana Perbuatan Cabul Dengan Orang Yang belum Berumur 15 Tahun

Untuk unsur belum berumur lima belas (15) tahun berlaku bagi anak lelaki dan perempuan, tetapi untuk unsur belum waktunya untuk dikawin adalah bagi anak perempuan, karena pengertian belum waktunya untuk dikawin adalah belum pantas untuk disetubuhi. Istilah disetubuhi haruslah terhadap perempuan haruslah terhadap perempuan. Menurut pengertian demikian, maka tidaklah mungkin menyetubuhi terhadap kaum lelaki. Terhadap kaum lelaki hanya dapat dilakukan perbuatan cabul dan bukan perbuatan menyetubuhi⁵⁰.

Pada Pasal 290 ayat 2 KUHP ini merupakan perlindungan terhadap anak atau remaja. Perlu diperhatikan bahwa pada pasal tersebut tidak ada kata “wanita” melainkan kata “orang”. Dengan demikian meskipun dilakukan terhadap anak atau remaja pria, misalnya oleh *homoseks* atau yang disebut sehari-hari oleh “tante girang” maka pasal ini dapat diterapkan. Kata “diketahuinya atau patut dapat disangka” merupakan unsur kesalahan (*dolus atau*

⁵⁰ Adami Chazawi, *Opcit*, hlm 84.

culpa) terhadap umur yakni pelaku dapat menduga bahwa umur anak remaja tersebut, belum lima belas tahun⁵¹.

2.3 Tindak Pidana Perbuatan Cabul Dengan Membujuk Orang Yang Belum 15 Tahun Untuk Dicabuli

Membujuk (*verleiden*) adalah perbuatan mempengaruhi kehendak orang lain agar kehendak orang itu sama dengan kehendaknya⁵². Pada membujuk adalah menarik kehendak orang yang bersifat mengiming-imingi. Sifat mengiming-imingi lebih tepat, berhubung orang yang dibujuk adalah anak-anak, yang secara psikis masih lugu atau polos yang lebih mudah dipengaruhi kehendaknya daripada orang dewasa. Karena itu membujuk (*verleiden*) menurut pasal 290 KUHP berbeda sifat dengan perbuatan menggerakkan (*bewegen*) pada penipuan (pasal 378 KUHP). Walaupun pada dasarnya sama yakni mempengaruhi kehendak orang lain. Selain itu, ada juga perbedaan dengan perbuatan menggerakkan pada penipuan (pasal 378 KUHP) yang ditunjukkan pada semua orang baik pada orang dewasa maupun anak.

2.4 Tindak Pidana Perbuatan Cabul Dengan Orang Yang Belum Dewasa Yang sesama Kelamin

Pada pasal 292 KUHP ini melindungi orang yang belum dewasa dari orang yang dikenal dengan sebagai “*homoseks*” atau

⁵¹ Leden Marpaung, *Opcit*, hlm 67

⁵² *Ibid*, hlm 86

“*lesbian*”⁵³. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dimuat arti “*homoseksual*” dan “*lesbian*”⁵⁴ :

“Dalam keadaan tertarik terhadap orang dari jenis kelamin yang sama (*homoseksual*), sedangkan “*lesbian*” yakni wanita yang cinta birahi kepada jenisnya: wanita *homoseks*”.

Pada umumnya, pengertian sehari-hari, *homoseks* dimaksudkan bagi pria sedangkan *lesbian* ditujukan atau dimaksudkan untuk wanita. Kurang jelas kenapa terjadi hal ini karena arti sebenarnya dari “*homoseksual*” adalah perhubungan kelamin antara jenis kelamin yang sama. Kemungkinan karena wanita disebut *lesbian* maka untuk pria atau laki-laki disebut *homoseksual*.

2.5 Tindak Pidana Perbuatan Cabul Dengan Anak, Anak Tirinya dan Lain Sebagainya.

Yang dimaksud dengan anaknya adalah anak kandungnya. Anak tirinya adalah anak yang diperoleh dari perkawinan bekas istri atau bekas suaminya dengan suami atau istrinya terdahulu. Anak angkatnya adalah anak orang lain yang diangkat anak (*adopsi*) oleh suatu keluarga menjadi anak angkat, dipelihara, dibesarkan, dididik, diperlakukan sama dengan anak kandungnya sendiri⁵⁵.

Tidak disebutkan dalam rumusan tentang jenis kelamin si pembuat maupun orang yang dilakukan perbuatan cabul

⁵³ Leden Marpaung, *Opcit*, hlm 67

⁵⁴ W.J.S Poerwardarminta, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

⁵⁵ Adami Chazawi, *Opcit*, hlm 100.

dengannya atau objek kejahatan dalam pasal ini. Oleh karena itu, perbuatan cabul menurut pasal 294 KUHP ini boleh terjadi antara si pembuat (laki-laki atau perempuan) dengan korban (laki-laki atau perempuan) atau sesama jenisnya.

C. Kajian Umum Tentang Sanksi Administrasi

1. Pengertian Sanksi Administrasi

Sanksi merupakan satu sarana penegakan hukum didalam hukum Administrasi Negara. Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan sarana penegakan hukum administrasi berisi:⁵⁶

- a. Pengawasan bahwa organ pemerintah dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
- b. Penerapan sanksi pemerintahan.

Dalam suatu Negara hukum, pengawasan terhadap pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktitifitasnya sesuai dengan norma-norma hukum sebagai suatu upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum sebagai suatu upaya represif. Disamping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam

⁵⁶ Evi Fajriatina Lova, Implementasi Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1994 Berkaitan dengan izin Tinggal Terbatas Bagi Warga Negara Asing Yang Bekerja di Indonesia, Skripsi Tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, hlm 30.

rangka memberikan perlindungan bagi rakyat. Terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi, yang telah disebutkan diatas. Berikut dengan mekanisme dan tolak ukurnya. Telah disebutkan bahwa sarana penegakan hukum itu, disamping pengawasan ada juga sanksi. Sanksi merupakan bagian terpenting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Bahkan J.B.J.M Ten Berger menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakan pada bagian akhir setiap peraturan.

Dalam Hukum Administrasi Negara penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menerapkan norma-norma hukum administrasi tertentu diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut. Sanksi administrasi (dan diberlakukan) dalam hukum perpajakan Undang-Undang, Nomor 6, Tahun 1983 tentang Ketentuan umum dan Tata Cara Perpajakan memberi penamaan terhadap sanksi dimaksud dengan penyebutan sederhana, yakni Sanksi Administrasi.⁵⁷

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

⁵⁷ Philipus M.Hadjon, **OP.CIT**, hlm 256

norma hukum administrasi negara. Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi yang digunakan oleh pemerintah dan reaksi atas ketidakpatuhan.

Penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi negara dan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. *Kumulasi eksternal* merupakan penerapan sanksi administrasi secara eksternal. *Kumulasi eksternal* merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau perdata. Khusus untuk sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, artinya tidak diterapkan prinsip "*ne bis in idem*" (secara harfiah tidak dua kali mengenai hal yang sama, mengenai perkara yang sama tidak boleh disidangkan kedua kalinya) didalam hukum administrasi, karena antara sanksi administrasi negara dengan sanksi pidana ada perbedaan sifat dan tujuan.

Sanksi administrasi dan sanksi pidana memiliki beberapa perbedaan, sanksi administrasi sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku. Sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir condemnatoir*, yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman, sanksi pidana bersifat *condemnatoir*. Prosedur sanksi administratif dilakukan secara langsung oleh pemerintah, tanpa melalui peradilan.

Prosedur penerapan sanksi pidana harus melalui peradilan. Adapun *kumulasi internal* merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama misalnya penghentian pelayanan administrasi dan atau pencabutan ijin dan atau pengenaan denda.

2. Macam-Macam Khas Sanksi Administrasi Dalam Hukum Administrasi Negara

Macam-macam sanksi dalam hukum administrasi seperti berikut, *bestuursdwang* (paksaan pemerintah), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), antara lain:⁵⁸

a. Paksaan Pemerintah (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan 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 nomor prp tahun 1961 tentang larangan pemakaian tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya, *bestuursdwang* merupakan kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya

⁵⁸ Lutfi Efendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi**, 2004, Bayumedia Publishing, Malang, Hlm 90.

sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi yang lainnya.

Paksaan pemerintahan harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan lain-lainnya. Contoh pelanggaran yang tidak bersifat substansial yaitu seseorang yang mendirikan rumah tinggal didaerah pemukiman, tanpa IMB. Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan dengan membongkar rumah tersebut, karena masih dapat dilakukan legalisasi, dengan cara memerintahkan kepada pemilik rumah untuk mengurus IMB. Jika perintah mengurus IMB tidak dilaksanakan maka pemerintah dapat menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran. Contoh pelanggaran yang bersifat substansial, misalnya pengusaha yang membangun industri di daerah pemukiman penduduk, yang berarti tindakan mendirikan bagaimananya tidak sesuai dengan RT/RW yang ditetapkan pemerintah langsung dapat menerapkan *bestuursdwang*.

Peringatan yang mendahului *bestuursdwang*, hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan *bestuursdwang* dimana wajib didahului dengan peringatan tertulis, yang

dituangkan dalam bentuk Keteapan Tata Usaha Negara. Isi peringatan tertulis ini biasanya meliputi :

1. Peringatan harus definitif.
2. Organ yang berwenang harus disebut.
3. Peringatan harus ditunjukkan kepada orang yang tepat.
4. Ketentuan yang dilanggar jelas.
5. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.
6. Memuat penentuan jangka waktu.
7. Pemberian beban jelas dan seimbang.
8. Pemberian beban tanpa syarat.
9. Beban mengandung pemberian alasan.
10. Peringatan memuat berita pembebanan biaya.

b. Penarikan Kembali Keputusan (ketetapan) yang Menguntungkan

Penarikan kembali ketetapan tata usaha negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Hal ini ditetapkan jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan juga dapat terjadi

pada pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan ijin yang dipegang oleh si pelanggar.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena didalam HAN (hukum administrasi negara) terdapat asas *het vermoden van rechtmatigheid* atau *presumito justea causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

Kaidah Hukum Administrasi Negara (HAN) memberikan kemungkinan untuk mencabut ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima ketetapan Tata Usaha Negara sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Sebab-sebab pencabutan ketetapan Tata Usaha Negara sebagai sanksi ini terjadi, jika yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan ijin, subsidi, atau pembayaran. Jika yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan ijin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data tersebut diberikan secara

benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan, misalnya penolakan ijin.

c. Pengenaan Uang Paksa (*dwangsom*)

N.E Algra menyatakan tentang pengenaan uang paksa sebagai hukuman atau denda yang jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian dan harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan, atau tidak sesuai waktu yang ditentukan (dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugiann kerusakan, dan pembayaran bunga)

d. Pengenaan Denda Administratif

Menurut Pendapat P. De Haan, dkk menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam hal ini pengetahuan denda administratif berbeda dengan pengenaan uang paksa yang dirujukan untuk mendapat situasi konkret yang sesuai dengan norma. Denda adminitrasi tidak lebih dan sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Dalam pengenaan sanksi ini pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis.

D. Kajian Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Tatiek Sri Djamiati mengemukakan perizinan dapat dibentuk pendaftaran rekomendasi sertifikat penentuan kouta, dan izin

melakukan suatu atau kegiatan usaha⁵⁹. Menurut Helmi Objek Izin adalah suatu perbuatan yang sebenarnya dilarang, namun untuk melakukan perbuatan tersebut perlukan persetujuan dari pemerintah atau pejabat yang berwenang mengeluarkan izin. Artinya perbuatan menjadi objek perlu diatur ketertiban⁶⁰.

Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 angka 8, izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah maupun peraturan lain sebagai bukti legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun dalam daftar usaha⁶¹.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:⁶²

- a. Izin yang bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memberikan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha Negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan

⁵⁹ Tatik Sri Djamiati, **Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia**, disertasi, program pasca sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2002, yang dikutip oleh Helmi, **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 26

⁶⁰ Helmi, **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 28

⁶¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 pasal 1 angka 8 dan 9

⁶² Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 173-175

hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangannya mengaturnya. Misalnya IMB, izin HO, izin usaha industri.

- c. Izin yang bersifat menguntungkan merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya, SIM, SIUP, SITU.
- d. Izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.
- e. Izin yang segera berakhir merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai dibangun atau didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri yang berhubungan dengan lingkungan,

- g. Izin yang bersifat pribadi merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas dan kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya izin mengemudi (SIM).
- h. Izin yang bersifat kebendaan yang merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya izin HO, SITU.

Secara teori *vergunin*/izin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku⁶³.

Adrian Sutedi mengutip pendapat N.M Spelt dan J.B.J.M tenberge menenai pengertian perizinan secara sempit dan luas⁶⁴,

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

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 yang buruk.

Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat

⁶³ SF Marbun dan Mahfud MD, **Pokok-poko Hukum Administrasi Negara**, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 95.

⁶⁴.Adrian Sutedi. Op.Cit. hlm 153

berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kouta dan izin untuk melakukan sesuatu usaha organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan kegiatan atau tindakan.⁶⁵

Menurut Sjahran Basah yang dikutip oleh Juniarso Ridwan dan Sodik Sudrajat memberi pengertian tentang izin yaitu perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku⁶⁶.

2. Aspek-aspek Yuridis Perzinan⁶⁷

Pada umumnya sistem perizinan terdiri dari larangan, persetujuan, yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Menurut Philipus M. Hadjon sistem perizinan dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

a. Larangan

Larangan merupakan bagian pokok dari perizinan , karena izin ada karena adanya larangan dan ketentuan. Larangan harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan larangan menurut teknik perundang-undangan dapat diformulasikan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

- 1) Larangan dan persetujuan dituangkan dalam suatu ketentuan. Contoh: dilarang

⁶⁵ Ibid., hlm 168

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

⁶⁷ Sri Kustina, Silabi Mata Kuliah Hukum Perizinan, 2012

melakukan pemasangan reklame tanpa izin tertulis.

- 2) Norma larangan ditetapkan dalam satu ketentuan tersendiri sehingga larangan itu memperoleh tekanan tertentu. Contoh: dilarang mendirikan pom bensin dikawasan jalur hijau.

b. Izin itu sendiri

Izin adalah bagian kedua dari system perizinan yang merupakan persetujuan atau perkenaan dari pihak penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melanggar atau menyimpangi suatu-suatu larangan dalam keadaan tertentu. Penguasa memberikan persetujuan berdasarkan kewenangan yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Persyaratan atau Ketentuan-ketentuan

Bagian pokok dari sistem perizinan adalah persyaratan atau ketentuan. Fugsi dari persyaratan (ketentuan yang menjadi syarat-syarat sebagai dasar pemberian izin):

- 1) Sebagai instrument pengendali dari penguasa kepada pemohon untuk berbuat sesuatu sesuai dengan tujuan perizinan.

2) Persyaratan ini dituangkan dalam ketentuan-ketentuan ini, maka izin dapat ditarik atau dibatalkan karena:

- a) Adanya penipuan atau pemalsuan data yang dilakukan oleh pemohon pada waktu mengajukan permohonan izin.
- b) Pelaksanaanya menyimpang dari rencana peruntukan semula.
- c) Masa berlakunya izin sudah habis
- d) Adanya keberatab-keberatan dari pihak lain dengan alasan yang kuat. Karena ternyata izin tersebut, setelah perusahaan itu berjalan, telah mengganggu masyarakat di sekitarnya.
- e) Adanya perubahan kebijaksanaan atau perencanaan tata ruang wilayah.

Dalam sistem perizinan, pembuatan undang-undang mempunyai banyak tujuan yang didasarkan atas motif-motif penggunaan izin. Motif-motif untuk menggunakan izin berupa:

1. Untuk mengarahkan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktifitas tertentu. Misalnya: diluar mendirikan bangunan tanpa izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin HO.
2. Untuk melindungi benda yang bermanfaat atau objek tertentu. Misalnya: izin membongkar monumen-monumen, izin mencari atau menemukan barang-barang peninggalan terpendam.
3. Untuk mencegah, melindungi atau menghindari kerusakan lingkungan. Misalnya: izin penebangan pohon pelindung, izin usaha industri.
4. Untuk membagi benda yang sedikit jumlahnya tapi yang berminat banyak. Misalnya: izin menghuni didaerah padat penduduk (SIP).
5. Untuk membatasi jumlah perusahaan dan jumlah produksi agar tidak menimbulkan

bahaya bagi masyarakat. Misalnya: izin perusahaan minuman keras.

3. Macam-macam Perizinan

- a) Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- b) Izin merobohkan bangunan atau izin penghapusan bangunan
- c) Izin gangguan (HO)
- d) Izin lokasi
- e) Izin Tanda daftar perusahaan
- f) Izin usaha jasa konstruksi
- g) Surat izin usaha perdagangan
- h) Surat izin tempat usaha
- i) Izin layak huni
- j) Izin pemakaian tanah
- k) Izin sewa sempadan
- l) Izin Reklame.

4. Bentuk dan Isi Izin⁶⁸

Izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis sebagai ketetapan yang tertulis secara umum izin memuat:

- a) Kewenangan Lembaga
- b) Pencantuman Alamat
- c) Subtansi dalam Diktum
- d) Persyaratan
- e) Penggunaan Alasan

⁶⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*

f) Penambahan Subtansi lainnya

5. Fungsi Izin

Secara teoritis, perizinan memiliki beberapa fungsi sebagaimana dijelaskan berikut:⁶⁹

a. Instrumen Rekayasa Pembangunan

Pemerintah dapat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya, regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat (sekaligus sumber korupsi) bagi pembangunan.

Perizinan adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber income daerah, maka hal ini tentu akan memberi dampak negatif (*disentif*) bagi pembangunan. Pada sisi yang lain, jika prosedur perizinan dilakukan dengan cara tidak transparan, tidak ada kepastian hukum, berbelit-belit, dan hanya bisa dilakukan dengan cara-cara yang tidak sehat, maka perizinan juga bisa menjadi penghambat bagi pertumbuhan sosial ekonomi daerah.

b. *Budgetering*

Perizinan memiliki fungsi keuangan (*budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian

⁶⁹ Ibid, hlm 198-199.

lisensi dan izin kepada masyarakat dilakukan kontraprestasi berupa retribusi perizinan.

c. *Reguleren*

Perizinan memiliki fungsi pengaturan, yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Sebagaimana juga dalam prinsip pemungutan pajak, maka perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat.

6. Tujuan Pemberian Izin

Tujuan Perizinan itu dapat dapat dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu:⁷⁰

a. Dari Sisi Pemerintah

1. Untuk Melaksanakan Peraturan

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

2. Sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin , maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula

⁷⁰ *Op.Cit*, hlm 200.

pendapatan dibidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum.
- 2) Untuk adanya kepastian hak.
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.