

**Penerapan Sanksi Administratif
Sebagai Sarana Pengendali Pembatasan
Terhadap Kebebasan Bertindak Bagi Notaris**

Bahder Johan Nasution
Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Jambi
Email:bj_nasution1414@yahoo.com

Abstrak

Penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran izin praktek atau bekerja mengeluarkan akta di luar wilayah penempatan wilayah kerja bagi notaris sebagai sarana pengendali dalam suatu izin merupakan pembatasan terhadap kebebasan untuk bertindak. Izin diartikan sebagai pengecualian terhadap segala sesuatu hal yang pada prinsipnya dilarang atau tidak boleh dilakukan, jadi pemberian izin adalah pengecualian terhadap larangan tersebut. Izin sebagai instrumen hukum dalam membatasi kebebasan bertindak bagi seseorang harus bertumpu pada aturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penerapan sanksi administratif dalam suatu perizinan berfungsi untuk mengatur, mengendalikan dan atau mengarahkan kebebasan bertindak seseorang untuk berbuat sesuai dengan aturan hukum.

Kata Kunci: Penerapan Sanksi, Pembatasan kebebasan bertindak

Abstract

The application of administrative sanctions against violations of a license to practice or work issuing a deed outside the area of placement of the work area for a notary as a controlling suggestion in a permit is a limitation on the freedom to act. Permission is interpreted as an exception to everything that is in principle prohibited or prohibited, so the granting of a permit is an exception to the prohibition. Permission as a legal instrument in limiting freedom of action for a person must rely on the rule of law and general principles of good governance. The application of administrative sanctions in a permit functions to regulate, control and or direct one's freedom of action to act in accordance with the rule of law.

Keywords: *Imposition of Sanctions, Restrictions on freedom of action*

Pendahuluan

Ide dasar negara hukum baik dalam konsep “*rechtsstaat*” maupun “*the rule of law*” sasaran utamanya adalah perlindungan hak-hak dasar manusia. Dalam konsep *rechtsstaat* perlindungan hak-hak dasar diwujudkan melalui asas legalitas. Dengan asas tersebut, hukum harus dpositifkan, artinya hukum harus dibentuk secara sadar dan dituangkan dalam bentuk yang resmi dan pasti seperti dibuatnya Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Asas legalitas merupakan asas yang membatasi kekuasaan pemerintahan, dan pembatasan pemerintahan ini bukan berarti mematikan kekuasaan pemerintahan yang pada dasarnya berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kebebasan bertindak bagi notaris. Wewenang *sturing* bagi kehidupan masyarakat itu tidak terkecuali bagi notaris, diwujudkan melalui berbagai instrumen hukum, diantaranya adalah instrumen izin yang dalam kaitannya dengan notaris adalah Surat Keputusan Pengangkatan Notaris yang menempatkannya pada suatu wilayah tertentu di dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, sebagai salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sehubungan dengan asas legalitas, instrumen izin atau Surat Pengangkatan Notaris dibatasi oleh aturan hukum. Pembatasan oleh asas legalitas dilakukan melalui asas keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*). Keabsahan tindak pemerintahan tunduk pada dua tolok ukur, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Pada dewasa ini perhatian cukup besar diarahkan kepada hukum tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik, bahkan asas ini telah dpositifkan melalui ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diroboh dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan Perobahan kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009, mengingat sifat, hakekat dan keterbatasan hukum tertulis seperti peraturan perundang-undangan di bidang Kenotariatan.

Dalam Hukum Administrasi, izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Sebagai suatu instrumen hukum, izin berfungsi sebagai ujung tombak atau alat yang bertujuan untuk mengarahkan, mengendalikan, merekayasa, dan merancang masyarakat adil makmur. Melalui izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil makmur itu terwujud, yang berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri¹.

¹Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h1m. 60

Dalam pemahaman ilmu hukum Instrumen perizinan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara digunakan untuk:

- 1) mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu;
- 2) mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktivitas tertentu;
- 3) melindungi obyek-obyek tertentu;
- 4) mengatur distribusi benda langka;
- 5) seleksi orang dan atau aktivitas tertentu.

Dengan kegunaan yang demikian itu, setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas. Atas dasar teori yang demikian itu, wewenang memberikan izin adalah wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang itu diberikan untuk mencapai tujuan konkrit. Aspek yuridis perizinan meliputi: larangan untuk melakukan suatu aktivitas tanpa izin dan wewenang untuk memberi izin dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Larangan dan wewenang untuk menyimpang dari apa yang seyogyanya dilakukan harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Larangan dirumuskan dalam norma larangan, bukan bentuk norma perintah. Dengan demikian pelanggaran atas larangan itu lazimnya dikaitkan dengan sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Ruang lingkup dan batas-batas mengenai larangan tergantung pada uraian tingkah laku yang dilarang. Formulasi larangan dapat berupa larangan umum maupun larangan yang memuat ketentuan-ketentuan khusus, misalnya: Seorang notaris tidak diberi wewenang untuk membuat akta di luar wilayah penempatannya. Larangan yang seperti ini merupakan larangan umum, sedangkan larangan khusus misalnya: Notaris tidak boleh meninggalkan wilayah kerjanya selama tiga kali dua puluh empat jam tanpa izin dewan pengawas daerah. Wewenang memberi izin pada dasarnya merupakan wewenang public, suatu wewenang publik adalah wewenang yang berdasarkan Hukum Tata Negara dan atau Hukum Administrasi Negara. Berdasarkan tema sentral Penerapan sanksi administratif sebagai pembatasan kebebasan bertindak bagi notaris, pembahasan dalam tulisan yang singkat ini dibatasi pada dua hal yang menyangkut dengan:

1. Wewenang pemberian sanksi administrasi sebagai konsep hukum publik
2. Pemberian izin dan penerapan sanksi sebagai pembatasan kebebasan bertindak

Wewenang Pemberian Sanksi Administrasi Sebagai Konsep Hukum Publik

Beberapa literatur Hukum Administrasi Negara menunjukkan bahwa sanksi administrasi dikelompokkan menjadi perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan perbuatan nyata/materiil (*feitelijkehandelingen*) yang terdiri atas:

- 1) paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) ini merupakan bentuk perbuatan materiil,
- 2) penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dll) ini merupakan bentuk perbuatan hukum,
- 3) uang paksa (*dwangsom*) ini merupakan bentuk perbuatan nyata/materiil, dan;
- 4) denda administrasi (*administrstief boete*) ini dapat berbentuk perbuatan nyata/materiil maupun perbuatan hukum.

Sanksi administrasi merupakan perbuatan Pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga masyarakat karena bertentangan dengan undang-undang atau aturan hukum lainnya².

Istilah pemerintahan mengacu pada fungsi, sehingga perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah, dimana semua tindakannya merupakan cara-cara melaksanakan tugas yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pemerintahan mempunyai arti sebagai segala kegiatan yang terorganisir yang dilakukan oleh Pemerintah, yang bersumber pada kedaulatan negara, meliputi yuridiksi teritorial dan personal demi tercapainya tujuan negara³.

Penempatan sanksi dalam suatu aturan hukum, merupakan bagian penutup yang sangat penting dalam setiap peraturan perundang-undangan termasuk dalam aturan hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan aturan-aturan hukum tentang kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam aturan hukum bidang administrasi negara, manakala aturan-aturan mengenai tingkah laku tidak dapat dipaksakan secara tegas oleh aparat pemerintah atau lembaga/instansi maupun pejabat yang berwenang untuk itu⁴.

Peran penting pada pemberian sanksi dalam Hukum Administrasi memenuhi hukum pidana. Kebanyakan sistem hukum yang menyangkut perizinan menurut aturan hukum memuat ketentuan penting yang melarang para warga masyarakat untuk bertindak tanpa izin. Demikian misalnya disetiap izin penempatan memuat ketentuan “dilarang membuat akta di luar wilayah kerja tanpa izin”. Jika ada notaris yang membuat akta tanpa izin mereka akan menerima akibat hukumnya. Bagi pembuat peraturan, sangat penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang *tanpa* disertai izin, tetapi terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi yang diatur dalam Hukum Administrasi. Dalam Hukum Administrasi negara yang merupakan bagian dari Hukum Publik, diatur hubungan

²Philipus M Hadjon, et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 246

³Jimmi Mohamma Ibrahim dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 38

⁴Philipus M Hadjon, et. al., *Op.Cit.*, hlm. 245)

antara Pemerintah dengan warga masyarakat yang ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah. Bentuk hukum yang khas dari Hukum Administrasi Negara adalah ketetapan, yaitu perbuatan hukum oleh badan pemerintah.

Philipus M Hadjon⁵ mengemukakan bahwa wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- a. komponen pengaruh; bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum,
- b. komponen dasar hukum; bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- c. komponen konformitas hukum; mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Komponen pengaruh mengandung kekuatan yang menyebabkan pihak lain untuk melakukan suatu tindakan. Miriam Budiardjo⁶ mengemukakan bahwa: Pengaruh merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Pengaruh merupakan bentuk lunak dari kekuasaan, sedangkan kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah.

Berdasarkan pengertian ini dapat terjadi, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum dan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara⁷.

Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh organ pemerintahan adalah kekuasaan formal. Dalam hukum administrasi penyerahan kekuasaan didasarkan pada peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari atribusi maupun delegasi. Kekuasaan yang bersumber dari atribusi misalnya kekuasaan Presiden seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sedangkan kekuasaan yang bersumber dari delegasi misalnya penyerahan kewenangan kepada Menteri Hukum dan Hak

⁵ *Ibid*, hlm. 1

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 35-37

⁷ A Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52

Asasi Manusia untuk mengangkat dan menentukan tempat kedudukan notaris. Oleh karena pengaruh sebagai salah satu komponen wewenang, maka pengaruh juga bersumber pada peraturan perundang-undangan, sehingga yang ada hanyalah ketaatan dan kepatutan dari notaris sebagai warga masyarakat kepada pemerintah. Berdasarkan pengaruh ini, Pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melakukan pengendalian agar setiap notaris mentaati Peraturan tentang jabatan notaris. Peraturan ini “dapat disertai dengan paksaan apabila perlu dengan tindakan kepolisian yang disebut paksaan polisi atau *politiedwang*⁸. Sebagai bentuk lunak dari kekuasaan, maka penggunaan pengaruh mengacu pada pendekatan-pendekatan persuasif, sehingga keserasian hubungan antara Pemerintah dengan notaris dapat dipertahankan.

Menyangkut dengan komponen dasar hukum sebagai salah satu komponen wewenang sanksi administrasi dapat dilihat dari dua aspek. Aspek pertama memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM yang sekaligus memberikan perlindungan hukum jika terjadi gugatan yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap notaris. Pada aspek lain, melalui dasar hukum ini dilakukan pembatasan terhadap wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah. Dasar hukum sebagai pembatasan terhadap penggunaan wewenang sanksi administrasi perlu ditentukan dengan tegas, sehingga wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris tidak mencantumkan secara tegas mengenai dasar hukum penggunaan wewenang sanksi administrasi, namun tersirat dalam Pasal 91A UU No. 2 Tahun 2014 Ketentuan mengenai tata cara penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), Pasal 16 ayat (11) dan ayat (13), Pasal 17 ayat (2), Pasal 19 ayat (4), Pasal 32 ayat (4), Pasal 37 ayat (2), Pasal 54 ayat (2), dan Pasal 65A diatur dalam Peraturan Menteri.

Untuk mengetahui makna sebenarnya, secara teoritik substansi paksaan penegakan hukum seperti diatur dalam Pasal 91A di atas, dapat dikaji berdasarkan elemen-elemen sanksi administrasi sebagai berikut:

- (a) sanksi yang bersifat perbaikan,
- (b) dipaksakan oleh organ pemerintahan dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM,
- (c) tidak didahului oleh putusan pengadilan, dan
- (d) perlindungan terakhir dari pengadilan.

Penjelasan Pasal 91A UU No. 2 Tahun 2014 menentukan bahwa paksaan penegakan hukum pada umumnya berwujud “mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau memperbaiki segala sesuatu yang berhubungan

⁸Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 133

dengann akta yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau ditiadakan yang bertentangan dengan hukum”. Dalam ketentuan ini tersirat elemen sanksi yang bersifat perbaikan karena tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah bersifat memulihkan pada keadaan semula.

Elemen dipaksakan oleh organ pemerintahan tersirat secara implisit bahwa paksaan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menegakkan hukum dengan undang-undang ini disebut paksaan penegakan hukum atau paksaan pemeliharaan umum. Dengan demikian yang melakukan paksaan adalah Menteri Hukum dan HAM sebagai organ pemerintahan. Elemen ini juga tersirat pada ketentuan yang menyatakan bahwa paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis berdasarkan hasil pemeriksaan majelis pengawas, dan majelis pengawas ini merupakan organ pemerintahan. Elemen tidak didahului oleh putusan pengadilan tersirat dengan adanya kewenangan Menkumham untuk mengambil suatu tindakan paksaan” berarti tindakan paksa ini berupa pemberhentian dapat dilakukan secara langsung tanpa adanya putusan pengadilan terlebih dahulu.

Pasal 91A juga mencatumkan ketentuan “Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan penegakan hukum itu hendaknya hanya dilakukan dalam hal sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan”. Dalam ketentuan ini terkandung elemen perlindungan hukum terakhir dari pengadilan karena dengan adanya penyerahan tugas secara tegas kepada Pejabat, akan memberikan kepastian hukum bahwa Pejabat tersebut bertanggung gugat jika terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Warga masyarakat yang dirugikan oleh tindakan paksa dapat menggugat pejabat tersebut ke pengadilan tata usaha negara.

Komponen komformitas hukum mengandung makna adanya setandar umum dan standar khusus. Standar umum meliputi setiap jenis wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Penggunaan wewenang sanksi administrasi merupakan standar khusus, karena berhubungan dengan wewenang pemerintahan tertentu, yakni melakukan tindakan-tindakan nyata dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan standar khusus ini, maka sanksi administrasi mempunyai karakter khusus, seperti penerapannya dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa menunggu adanya putusan pengadilan terlebih dulu.⁹

Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang

⁹Bahder Johan Nasution, Hukum Adminisstrasi Pemerintahan, *Jurnal Yustisia* vol. IV No. 2 Tahun 2018, Jakarta, 2018 hlm. 448

eksekutif sebagai organ pemerintahan. Seperti telah diketahui bahwa organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan publik. Pemerintah merupakan organ pemerintahan karena diadakan berdasarkan hukum publik dan eksistensinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, Pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat membentuk hukum positif berupa Peraturan Menteri dan juga dapat mempertahankannya melalui sanksi administrasi. Organ pemerintahan yang berwenang menerapkan sanksi administrasi adalah Menteri Hukum dan HAM.

Penyerahan wewenang pengangkatan dan penempatan notaris kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dilakukan karena dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan asas ini juga dilakukan penyerahan wewenang pemberian sanksi administrasi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan suatu keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu dan begitu pula sebaliknya¹⁰. Salah satu tujuan dekonsentrasi adalah: untuk mempertinggi efektifitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan secara menyeluruh. Penggunaan wewenang sanksi administrasi yang diserahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia melalui undang-undang, harus dilakukan dengan hati-hati, karena wewenang ini dibarengi dengan tanggung gugat yang bisa meyeret Menkumham ke Pengadilan.

Pemberian Izin dan Penerapan Sanksi Sebagai Pembatasan Kebebasan Bertindak Bagi Notaris

Hak-hak dasar memiliki sifat dasar yang membatasi kekuasaan pemerintahan. Pembatasan yuridis terhadap hak-hak dasar dilakukan melalui asas legalitas sebagai suatu prinsip negara hukum. Pada sisi lain pemerintah diberi wewenang untuk membatasi hak-hak dasar sesuai dengan fungsi pengendalian (*sturing*). Pembatasan itupun harus tunduk pada asas legalitas. Pembatasan hak-hak dasar dilakukan dengan cara:

- 1) Penegasan "*doelcriteria*": misalnya kebebasan bertindak untuk membuat akta autentik dibatasi oleh daerah penempatan kerja seperti ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf a Notaris dilarang menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya;
- 2) Penegasan ketentuan-ketentuan prosedural: misalnya ketentuan yang dimuat pada Pasal 16 ayat (1) huruf f yang menyatakan merahasiakan

¹⁰HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers Divisi Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.. 32-33

segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;

Instrumen hukum yang digunakan untuk membatasi hak-hak dasar atau kebebasan seorang notaris untuk bertindak adalah izin. Secara yuridis izin adalah kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu sarana untuk mengawasi aktifitas Notaris. Izin adalah persetujuan yang didasarkan pada kekuasaan mengatur pemerintah beralaskan hukum dimaksudkan sebagai alat untuk kebaikan bagi notaris itu sendiri. Dalam implementasinya sebagai bagian dari cita-cita pemerintahan yang baik, dibutuhkan aparat yang profesional, jujur, terbuka dan bebas korupsi. Perizinan merupakan salah satu instrumen Hukum Administrasi yang paling populer dalam membatasi kebebasan seseorang. Dalam rangka melaksanakan prinsip negara hukum, izin sebagai instrumen hukum harus tunduk kepada asas legalitas. Secara khusus dalam kaitannya dengan penggunaan wewenang (kekuasaan hukum) pemerintah, izin tunduk pada asas-asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*). Hal ini berkenaan dengan tiga fungsi Hukum Administrasi, yaitu fungsi normatif, fungsi instrumen, dan fungsi perlindungan hukum.

Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret¹¹. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, atau untuk mengemudikan tingkah laku warga. Perizinan juga dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Izin dikeluarkan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti kemauannya dalam memberikan pelayanan kepada umum sesuai dengan asas keabsahan dalam bertindak.

Asas keabsahan bagi pemerintahan berfungsi sebagai norma pemerintahan. Tipe norma dapat dibedakan antara norma kelakuan dan meta normen. Asas keabsahan sebagai norma pemerintahan termasuk tipe meta normen, yaitu "*bevoegdheidsnormen*". Dengan demikian wewenang menerbitkan izin itu diperlukan norma atau hukum sebagai dasarnya. Asas keabsahan meliputi wewenang, prosedur dan substansi. Dalam hukum administrasi Negara alat ukur yang digunakan untuk menilai keabsahan suatu tindak pemerintahan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara adalah:

- 1) peraturan perundang-undangan (hukum tertulis),

¹¹Philipus M. Hadjon, 1994, *Op.Cit*, hlm. 5

- 2) norma hukum tidak tertulis. Dalam praktek pemerintahan di Belanda dikenal dengan sebutan “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*”, dalam norma dan praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam kaitan dengan izin sebagai instrumen yang melaksanakan prinsip negara hukum hendaknya perhatian kita diarahkan kepada usaha penggalan, pembentukan dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam proses izin. Dikaitkan dengan cara pembatasan hak-hak dasar, wewenang menerbitkan izin yang menyangkut penggunaan hak-hak dasar termasuk jenis wewenang (kekuasaan hukum) bebas. Konsep bahwa wewenang bebas (*discretioner power, discretionary bevoegdheid*) yang semula sekakan-akan tidak terjamah oleh “*rechtmatigheids-toetsing*” telah lama ditinggalkan. Kriteria hukum yang digunakan untuk menilai *rechtmatigheid* kekuasaan bebas itu di Belanda disebut sebagai *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, di Perancis disebut *principes generaux du droit publique*¹².

Di Indonesia pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik secara populer pertama kali disajikan Kuntjoro Purbopranoto¹³ dengan merumuskan asas-asas tersebut sebagai berikut:

- (1) asas kepastian hukum
- (2) asas keseimbangan
- (3) asas kesamaan
- (4) asas bertindak cermat
- (5) asas motivasi
- (6) asas tidak mencampuradukkan wewenang
- (7) asas “fair play”
- (8) asas keadilan dan kewajaran
- (9) asas menanggapi pengharapan yang wajar
- (10) asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal
- (11) asas perlindungan atas pandangan hidup
- (12) asas kebijaksanaan
- (13) asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pada awalnya dalam Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kupasan atau pembahasan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berasal dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau yang berasal dari yurisprudensi, tidak secara tegas menetapkan asas tersebut sebagai salah satu alasan untuk mengajukan gugatan. Namun seiring

¹²Philipus M Hadjon, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi, *Artikel*, Yuridika No. 1 dan 2 Tahun VIII, Jan-Feb-Apr, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1993, hlm. 5

¹³Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 29-30

dengan perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 melalui Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, alasan gugatan dengan menggunakan dasar asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dapat dilakukan melalui ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004. Ketentuan Pasal tersebut mengatur dengan tegas bahwa: alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai norma pemerintahan dinyatakan dalam Undang-undang tersebut sebagai salah satu alasan untuk mengajukan gugatan tata usaha negara terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan atau menerbitkan putusan tersebut.

Dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas:

- (1) kepastian hukum,
- (2) tertib penyelenggaraan negara,
- (3) kepentingan umum,
- (4) keterbukaan,
- (5) proporsionalitas,
- (6) profesionalitas, dan;
- (7) akuntabilitas,

Asas-asas ini sama dengan asas sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Agar izin sebagai instrumen yuridis untuk membatasi penggunaan kebebasan bertindak bagi notaris tidak bertentangan dengan tujuan negara hukum, yaitu perlindungan hak-hak dasar, maka penggunaan wewenang menerbitkan izin dalam rangka penggunaan hak-hak dasar seyogyanya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana telah diuraikan di atas.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian-uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: komponen pengaruh dimana penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum yaitu perilaku notaris, komponen dasar hukum yang menentukan bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum yang mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum dan standar khusus.

Organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan public untuk mengendalikan notaris yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang merupakan organ pemerintahan karena diadakan berdasarkan hukum publik dan eksistensinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik. Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang eksekutif sebagai organ pemerintahan. Izin merupakan instrumen yuridis untuk membatasi penggunaan kebebasan bertindak bagi notaris sebagai warga masyarakat. Wewenang memberikan izin tunduk kepada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai asas legalitas yang merupakan asas utama dari asas ketatanegaraan, yaitu prinsip negara hukum yang pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas demokrasi.

Perizinan sering menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari termasuk dalam dunia profesi notaris. Mulai dari notaris sampai pejabat pembuat akta tanah, berurusan dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang dipersyaratkan untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi di dalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma-norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke-empat, dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- A Gunawan Setiardja, **Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat** Indonesia, Kanisius, Yogyakarta, 1990.
- HAW. Widjaja, **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**, Rajawali Pers Divisi Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Indroharto, **Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- I Wayan Suandi, **Penggunaan Wewenang Paksaan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Propinsi Bali, Disertasi**, Progam Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.

- Joko Widodo, **Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah**, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Josef Riwu Kaho, **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia**, Rajawali, Jakarta, 1990
- Kuntjoro Purbopranoto, **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi**, Alumni, Bandung, 1985.
- Miriam Budiardjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, PT Gramedia, Jakarta, 2000
- Paulus E Lotulung, **Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 1993.
- Philipus M Hadjon, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi, **Artikel**, Yuridika No. 1 dan 2 Tahun VIII, Jan-Feb-Apr, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1993.
- _____, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Soehino, **Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan**, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Sukamto Satoto, **Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara**, Hanggar Kreator, Yogyakarta, 2004.
- Ridwan, **Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2003
- _____, **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi**, Alumni, Bandung, 1985.