

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Hukum Perizinan

2.1.1 Pengertian Izin

Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan. Izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Izin secara khusus adalah suatu persetujuan penguasa untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Sedangkan secara garis besar perizinan adalah prosedur atau tata cara yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus.

N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge mengatakan izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit) berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan ten Berge,

dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tetutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.⁴

Sedangkan Van der Pot mengatakan bahwa izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Ahli hukum Indonesia Prajudi Atmosudirdjo mengatakan izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dan larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu disebutkan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 1 angka 9 ditentukan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang

⁴ Philipus M. Hadjon. *Op. cit*, hlm. 127

⁵ *Ibid.* hlm. 128

atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Pihak yang dapat mengeluarkan izin ternyata tidak selalu organ pemerintah. Contohnya, izin untuk melakukan pemeriksaan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal ini dikeluarkan oleh presiden selaku kepala negara. Menyangkut hubungan kelembagaan yang lain seperti apabila Badan Pemeriksa Keuangan akan melakukan pemeriksaan untuk mendapatkan akses data dari suatu pihak wajib pajak, maka terlebih dahulu harus ada izin dari menteri keuangan. Karena itu, kontek hubungan dalam perizinan menampakkan kompleksitasnya. Tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah rakyat, tetapi juga menyangkut kelembagaan dalam Negara. Izin tidak sama dengan pembiaran. Apabila ada aktivitas dari anggota masyarakat yang sebenarnya dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi ternyata tidak dilakukan penindakan oleh aparatur yang berwenang pembiaran itu bukan berarti diizinkan. Untuk dapat dikatakan izin harus ada keputusan yang konstitutif dari aparatur menertibkan izin.

W.F Prins yang diterjemahkan mengatakan bahwa istilah izin dapat diartikan tampaknya dalam arti memberikan dispensasi dari sebuah larangan dan pemakaianya dalam arti itu pula. Utrecht mengatakan bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-

masing hal konkret maka perbuatan administrasi negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁶

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isi substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. izin 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 kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Izin yang bersifat terikat antara lain, yaitu IMB, izin HO, izin usaha industri dan lain-lain. Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin dapat ditarik kembali/dicabut atau tidak. Pada dasarnya izin yang merupakan keputusan tata usaha negara yang bebas dapat ditarik kembali/dicabut, hal ini karena tidak ada persyaratan yang bersifat mengikat bahwa izin tidak dapat ditarik kembali/ dicabut.⁷ Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang memformulasikan syarat-syarat izin dapat diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal yang penting dalam pembedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara apabila digugat.

⁶ Philipus M. Hadjon. *Op. cit*, hlm. 125

⁷ Adrian Sutedi, *Op.cit.* hlm. 174

- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan bagi yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan yang memberikan anugerah kepada yang bersangkutan.⁸ Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak tertentu atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Izin yang bersifat menguntungkan, antara lain SIM, SIUP, SITU dan lain-lain.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.⁹ Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan juga merupakan izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Izin yang bersifat memberatkan, antara lain pemberian izin kepada perusahaan tertentu.

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan warganegara. Dalam hal ini, pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Kadangkala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan, setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan melakukan instrumen perizinan. Izin dapat dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu. Menurut Spelt dan ten Berge, motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa keinginan mengarahkan (mengendalikan/*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit, dan mengarahkan dengan

⁸ Adrian Sutedi, *Op.cit.* hlm. 175

⁹ *Ibid.*

menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas. Secara lengkap tujuan dari izin adalah sebagai berikut:

- a. Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya terhadap lingkungan;
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu;
- d. Membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas lainnya.

Menurut Spelt dan ten Berge, pada umumnya sistem ini terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin, yaitu sebagai berikut:

- a. Larangan;
- b. Persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin);
- c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah seringkali dapat dibedakan dari sisi wujudnya menjadi dua hal, yaitu keputusan lisan dan keputusan tertulis. Keputusan lisan dapat dikeluarkan oleh pemerintah terhadap hal yang bersifat mendesak atau segera harus diambil. Tidak terlalu sulit untuk mendapatkan gambaran mengenai hal ini, seperti dalam hal terjadi kebakaran, organ pemerintah yang berwenang, yaitu aparatur kepolisian segera memerintahkan agar orang-orang menyingkir dari jalan yang akan dilalui oleh mobil pemadam kebakaran.

Izin pada umumnya dibuat melalui serangkaian proses dalam jangka waktu tertentu. Misalnya sebagai landasan dan hukum, sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan dan

sebagai alat bukti dalam hal ada klaim. Izin yang sama dapat termuat hal-hal yang berbeda-beda apabila yang menerbitkan itu instansi yang berbeda. Mengingat izin yang dikeluarkan oleh pemerintah itu demikian banyaknya, tentu juga dapat beragam susunannya. Untuk izin tertentu ada yang tersusun dalam bagian-bagian yang ringkas dan padat, tetapi untuk jenis izin yang lain ada yang susunannya terurai secara terperinci.

2.1.2 Prosedur Tata Cara Penerbitan Izin

Penerbitan sebuah izin pada umumnya akan menempuh prosedur sebagai berikut:

1. Permohonan

Izin merupakan sebuah keputusan pemerintah, atau menurut Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Negara (PTUN) disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Sebagai sebuah keputusan pemerintah, izin lahir tidak dengan sendirinya, melainkan terlebih dahulu mesti ada permohonan dari seseorang atau suatu pihak tertentu. Sebagai sebuah keputusan dari badan/pejabat yang berwenang, izin lain melalui serangkaian proses yang dimulai dari permohonan yang kemudian diproses melalui serangkaian tahapan yang kadangkala begitu panjang.

2. Penelitian persyaratan dan peran serta

Hal ini merupakan bagian yang penting dari tahapan penerbitan izin. Kecermatan, kematangan, dan kehati-hatian perlu digunakan meskipun tidak harus sampai berlebihan. Prinsip bertindak cermat dan hati-hati merupakan hal yang tidak bisa diabaikan dalam pengambilan keputusan hukum. Sekali keputusan keluar dapat

menimbulkan akibat hukum tertentu yang kadang kala implikasinya cukup banyak.

3. Pengambilan keputusan

Izin merupakan keputusan yang lahir dari adanya permohonan, sebelum izin keluar tentu ada dua kemungkinan keputusan terhadap permohonan itu. Kemungkinan pertama adalah permohonan itu dikabulkan yang berarti izin diterbitkan dan kemungkinan yang kedua permohonan itu tidak dikabulkan yang berarti izin tidak diterbitkan. Proses pengambilan keputusan seringkali dilakukan tidak dengan seketika melainkan melalui serangkaian proses. Pengambilan keputusan atas izin kadangkala juga tidak murni sebagai keputusan satu pihak saja melainkan keputusan itu dibuat dalam serangkaian proses memutuskan.

4. Penyampaian izin

Apabila proses penanganan izin telah selesai, yaitu apabila pejabat atau organ pemerintah yang berwenang telah menandatangi izin tersebut, maka proses selanjutnya adalah penyampaian izin. Penyampaian izin dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya melalui penyampaian langsung. Untuk surat izin mengemudi (SIM), misalnya pemohon cukup menerima izin tersebut langsung di tempat pengurusan karena biasanya setelah pemohon mengajukan permohonan, langsung dilakukan pengujian baik tertulis maupun lisan.

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus izin

tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut:

- a. disebutkan dengan jelas;
- b. waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin; dan
- c. diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.¹⁰

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- b. ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹

Pembiayaan menjadi hal yang mendasar dari pengurusan perizinan. Namun perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai pelayanan publik. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk alat *budgetaire* negara. Biaya perizinan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. disebutkan dengan jelas;
- b. mengikuti standar nasional;
- c. tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap obyek (syarat) tertentu;

¹⁰ Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 187

¹¹ *Ibid.*

- d. perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya);
- e. besarnya biaya diinformasikan secara luas.¹²

2. 2 Dasar Hukum Perizinan Klinik Kecantikan

Semakin menjamurnya klinik maupun salon kecantikan, maka pemerintah wajib untuk melakukan penataan melalui penetapan regulasi dalam hal perizinan dan pengelolaan tempat-tempat tersebut. Hal ini dilakukan salah satunya adalah untuk melindungi masyarakat sebagai konsumen karena ternyata banyak hal-hal yang tidak sesuai baik dari segi keamanan prosedur, tenaga kerja maupun keamanan produk yang digunakan.

Banyak dugaan saat ini masih banyak produk, alat dan prosedur yang belum mendapatkan izin resmi dari pihak terkait di Indonesia. Dengan demikian, bahan-bahan maupun prosedur yang digunakan belum terjamin keamanannya, apakah memiliki efek samping berbahaya atau tidak. Dari tenaga yang digunakan pun terdapat beberapa hal yang menjadi masalah. Masih banyak prosedur yang dilakukan oleh orang yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Misalnya prosedur penyuntikan Botox untuk mengencangkan kulit, seharusnya hanya boleh dilakukan oleh orang yang berkompeten, dalam hal ini dokter spesialis. Dari segi perizinan pun belum ada aturan yang jelas, di beberapa daerah perizinan diurus ke dinas pariwisata atau dengan menggunakan izin salon, sedangkan di beberapa daerah harus mengurus ke dinas kesehatan dengan menggunakan izin klinik. Karena permasalahan tersebut, maka pemerintah wajib untuk mengeluarkan peraturan sehingga ada batasan yang jelas antara salon kecantikan dengan klinik kecantikan.

¹² *Ibid.*

Antara salon kecantikan dan klinik kecantikan memiliki perbedaan. Berikut beberapa perbedaan antara salon dengan klinik kecantikan:

1. Salon Kecantikan:

- a. Tindakan yang dilakukan hanya sebatas untuk merawat kecantikan;
- b. Tidak menggunakan obat-obatan khusus, sifatnya hanya sebatas kosmetik; dan
- c. Tenaga pelaksana adalah ahli kecantikan (*beautician*).

2. Klinik Kecantikan/Estetika:

- a. Tenaga pelaksana adalah dokter spesialis maupun dokter umum yang telah melalui pelatihan khusus. Namun demikian, tetap ada batasan antara tindakan mana yang seharusnya dilakukan oleh spesialis atau boleh dilakukan oleh dokter umum terlatih;
- b. Tindakan yang dilakukan untuk mengobati maupun merawat kesehatan tubuh; dan
- c. Dapat menggunakan obat-obatan (dengan beberapa catatan).

Izin klinik kecantikan estetika termasuk ke dalam Izin Sarana Pelayanan Kesehatan. Izin Sarana Pelayanan Kesehatan adalah izin yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum untuk menyelenggarakan pelayanan pada sarana kesehatan setelah memenuhi persyaratan tertentu. Dasar Hukum dari izin ini, yaitu Permenkes No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik; Permenkes No. 6 tahun 2013 tentang Kriteria Fasyankes; Permenkes No. 411 Tahun 2010 tentang Laboratorium Klinik; Permenkes No 512 Tahun 2007 tentang Izin Praktik dan Penyelenggaraan Praktik Kedokteran.

Izin klinik kecantikan estetika termasuk ke dalam Izin Sarana Pelayanan Kesehatan. Izin Sarana Pelayanan Kesehatan adalah izin yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum untuk menyelenggarakan pelayanan pada sarana kesehatan setelah memenuhi persyaratan tertentu. Dasar Hukum dari izin ini, yaitu Permenkes No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik; Permenkes No. 6 Tahun 2013 tentang Kriteria Fasyankes; Permenkes No. 411 Tahun 2010 tentang Laboratorium Klinik; Permenkes No. 512 Tahun 2007 tentang Izin Praktik dan Penyelenggaraan Praktik Kedokteran.

Mengacu pada Pasal 25 Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik mengatur bahwa:

- a. Setiap penyelenggaraan klinik wajib memiliki izin mendirikan dan izin operasional.
- b. Izin mendirikan diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- c. Izin operasional diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota atau kepala dinas kesehatan kabupaten/kota.

2.2.1 Izin Mendirikan Klinik Kecantikan

Izin Mendirikan Klinik Kecantikan diatur dalam Pasal 26 Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik, diatur mengenai persyaratan untuk mendapatkan izin mendirikan klinik kecantikan, dimana dalam pasal tersebut diatur bahwa dalam memenuhi persyaratan untuk mendapatkan izin mendirikan, penyelenggara klinik haruslah melengkapi persyaratan berikut:

- a. Identitas lengkap pemohon
- b. Salinan/fotokopi pendirian badan hukum atau badan usaha, kecuali untuk kepemilikan perorangan
- c. Salinan fotokopi yang sah sertifikat tanah, bukti kepemilikan lain yang disahkan oleh notaris, atau bukti surat kontrak minimal untuk jangka waktu 5 (lima) tahun
- d. Profil klinik yang akan didirikan meliputi pengorganisasian, lokasi, bangunan, prasarana, ketenagaan, peralatan, kefarmasian, laboratorium, serta pelayanan yang diberikan;
- e. Persyaratan lainnya sesuai dengan peraturan daerah setempat.

Terdapat beberapa dokumen-dokumen yang harus dipenuhi sebagai syarat pengajuan izin klinik kecantikan. Syarat-syarat tersebut antara lain disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Persyaratan Permohonan Izin Mendirikan Klinik Kecantikan

NO	URAIAN BERKAS/DOKUMEN
1.	Surat Permohonan (Bermaterai RP.6000,-)
2.	Fotocopy KTP Pemilik dan Dokter Penanggung Jawab
3.	Foto Copy Akte Pendirian Badan Usaha
4.	Foto Copy Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Dari Pemkot Bandar Lampung
5.	Foto Copy Izin Gangguan (HO) Dari Pemkot Bandar Lampung
6.	Fotocopy Dokumen UKL / UPL
7.	Foto Copy Sertifikat Tanah
8.	Surat Pernyataan Sewa Bangunan Apabila Menyewa Masa Sewa Minimal 5 Tahun (Bermaterai RP.6000,-)
9.	Surat Keterangan Domisili Usaha Dari Kelurahan
10.	Surat Pernyataan Sanggup Mentaati Peraturan Yang Berlaku Serta Mengikuti Pembinaan Penyelenggaraan Klinik Utama (Bermaterai RP.6000,-)
11.	Surat Pengangkatan Sebagai Penanggung Jawab (Bermaterai RP.6000,-)
12.	Surat Pernyataan Bersedia Menjadi Penanggung Jawab (Bermaterai RP.6000,-)
13.	Surat Pernyataan Sebagai Penanggung Jawab Hanya Di 1 (Satu) Sarana Kesehatan Saja (Bermaterai RP.6000,-)

14.	Foto Copy Surat Kerja Sama (MOU) Tentang Pembuangan Limbah Medis Padat Dengan Sarana Kesehatan Lain yang Mempunyai Incenarator
15.	Surat Pernyataan Tidak Menggunakan Obat-Obat Sedatif, Tidak Melakukan General Anaesthessi Maupun Regional Anaesthesia (Bermaterai RP.6000,-)
16.	Surat Pernyataan Dari Dokter Penanggung Jawab Jika Mempekerjakan Dokter Umum, Bahwa Pelayanan Yang Dilakukan Dokter Umum Merupakan Tanggung Jawab Dokter Penanggung Jawab
17.	Daftar Ketenagaan (Medis / Paramedis / Non Medis) Beserta Tugas Dan Fungsinya
18.	Fotocopy SIP (Surat Ijin Praktek) Masing-Masing Dokter / Dokter Gigi (Untuk Perpanjangan Ijin Sarana), Surat Permohonan dari Dokter yang Akan Praktek Di Klinik (Untuk Ijin Sarana Baru), Sip Perawat, Apoteker
19.	Fotocopy Ijasah Tenaga Medis / Paramedis / Non Medis Dan Ijasah Kursus Kecantikan Bagi Tenaga Pelaksana
20.	Daftar Peralatan, Daftar Obat Serta Bahan Kosmetik Yang Digunakan (Disertai Surat Terdaftar Dari BPOM Utk Obat Dan Kosmetik, Depkes RI Utk Alat)
21.	Daftar Jam Pelayanan, Jenis Pelayanan Dan Tarif
22.	Membuat Papan Nama Sesuai Dengan Aturan Yang Berlaku
23.	Denah Lokasi Dan Denah Ruangan (Ukuran Skala Meter)
24.	SOP (Standart Operasional Prosedure) di Setiap Ruang Tindakan
25.	Surat Pernyataan Tidak Menggunakan Obat-Obatan Yang Tidak Teregistrasi Dari Pemerintah
26.	Kartu Status Pasien
27.	Profil Klinik
28.	Surat Pernyataan Jenis Pelayanan Yang Dilakukan Di Klinik Utama Sesuai Peraturan Perundang Undangan yang Berlaku (Bermaterai 6000)
29.	Surat Pernyataan Menyelenggarakan Iklan Dan Publikasi Sesuai Peraturan Menteri Kesehatan NO. 1787 Tahun 2010 Tentang Iklan Dan Publikasi Pelayanan Kesehatan
30.	Apabila Perpanjangan Izin : Melampirkan Surat Izin Penyelenggaraan Lama yang Asli

Izin mendirikan klinik diberikan untuk jangka waktu 6 (enam) bulan, dan dapat diperpanjang paling lama 6 (enam) bulan apabila belum dapat memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada Pasal 26 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014. Apabila batas waktu sebagaimana dimaksud pada Pasal 26 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014 habis dan pemohon tidak dapat memenuhi persyaratan, maka pemohon harus mengajukan permohonan izin mendirikan yang baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

2.2.2 Izin Operasional Klinik Kecantikan

Izin Operasional Klinik Kecantikan diatur dalam Pasal 27 Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik, diatur mengenai persyaratan untuk mendapatkan izin operasional klinik kecantikan, dimana dalam pasal tersebut diatur bahwa dalam memenuhi persyaratan untuk mendapatkan izin operasional, penyelenggara klinik haruslah melengkapi persyaratan berikut:

- a. Untuk mendapatkan izin operasional, penyelenggara klinik harus memenuhi persyaratan teknis dan administrasi.
- b. Persyaratan teknis meliputi persyaratan lokasi, bangunan, prasarana, ketenagaan, peralatan, kefarmasian, dan laboratorium.
- c. Persyaratan administrasi meliputi izin mendirikan dan rekomendasi dari dinas kesehatan kabupaten/kota.
- d. Izin operasional diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali selama memenuhi persyaratan.

Selain syarat-syarat izin mendirikan klinik kecantikan juga terdapat beberapa dokumen-dokumen yang harus dipenuhi sebagai syarat pengajuan izin operasional klinik kecantikan. Syarat-syarat tersebut antara lain disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 3. Persyaratan Permohonan Pendirian atau Perpanjangan Izin Operasional Klinik Kecantikan

NO	URAIAN BERKAS/DOKUMEN
1.	Surat Permohonan (Bermaterai RP.6000,-)
2.	Fotokopi Kartu Identitas Dari Pemohon
3.	Fotokopi Akte Pendirian Badan Hukum Jika Berbentuk Yayasan Atau CV
4.	Fotokopi NPWP Pemohon
5.	Fotokopi Sertifikat Tanah dan IMB
6.	Fotokopi Surat Perjanjian Tetangga untuk Klinik Kecantikan Tipe Pertama Atau Fotokopi Izin HO untuk Klinik Kecantikan Tipe Utama
7.	Denah Lokasi Dengan Situasi Sekitarnya

8.	Denah Bangunan
9.	Denah Lokasi Perjalanan dari Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung
10.	Data Kelengkapan Bangunan
11.	Data Kelengkapan Peralatan
12.	Daftar Obat Kosmetik, Obat-Obatan dan Implan yang Digunakan
13.	Daftar Jenis dan Tarif Pelayanan
14.	Data Ketenagaan dan Jadwal Shift
15.	Fotokopi Perjanjian Pemusnahan/Pengelolaan Limbah Medik Dengan Tempat Yang Memiliki Pengolahan Limbah Medik yang Memenuhi Syarat
16.	Fotokopi Surat Perjanjian Sewa-Menyewa (Minimal 2 Tahun)
17.	Surat Pernyataan Bersedia Mentaati Peraturan Yang Berlaku Yang Ditandatangani oleh Pemilik dan Penanggungjawab Teknis Medis
18.	Form Rekam Medis Dan Inform Consent
19.	Penanggungjawab Teknis Medis: A. Surat Pernyataan Kesanggupan Penanggung Jawab Teknis Medis B. Fotokopi KTP Setempat C. Fotokopi STR dan SIP D. Surat Pengangkatan Sebagai Penanggungjawab Teknis Medis E. Fotokopi Sertifikat Pendidikan dan Pelatihan Bidang Estetika Medik oleh Pendidikan Nasional/Internasional atau Organisasi Profesi Terkait yang Diakui Pemerintah Sesuai Pedoman P2KB yang Masih Berlaku (5 Tahun Terakhir)
20.	Tenaga Pelaksana: A. Dokter/Dokter Gigi B. Dokter Spesialis C. Perawat D. Apoteker E. Asisten Apoteker F. Beautician/Aesthecian
21.	Fotokopi Kerjasama dengan Rumah Sakit Rujukan
22.	Pas Foto Berwarna Pemohon : 4x6 Cm Sebanyak 2 Lembar
23.	SOP yang Ditandatangani Penanggungjawab Medis

Izin operasional diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali selama memenuhi persyaratan. Berdasarkan Pasal 28 Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2014 tentang Klinik, pemerintah daerah kabupaten/kota atau kepala dinas kesehatan kabupaten/kota harus mengeluarkan keputusan atas permohonan izin operasional, paling lama 1 (satu) bulan sejak diterima permohonan izin. Keputusan sebagaimana dimaksud dapat berupa penerbitan izin, penolakan izin atau pemberitahuan untuk kelengkapan berkas.

2.3 Penegakan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara di Bidang Perizinan

Menurut P. Nicolai sarana penegakan hukum administrasi berisikan:

- a. 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
- b. Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.¹³

Dalam menjalankan tugas, seorang pejabat administrasi negara dibatasi oleh asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas yuridiksitas (*rechtmatingheid*), yaitu setiap tindakan pejabat Administrasi Negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan. Dan asas ini termasuk dalam hukum tidak tertulis).
- b. Asas legalitas (*wetmatingheid*), yaitu setiap tindakan pejabat Administrasi Negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah Negara Hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.
- c. Asas diskresi dari Freis Ermessen, yaitu, kebebasan dari seorang pejabat Administrasi Negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas (peraturan perundang-undangan).¹⁴

¹³ SF. Marbun. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. (Lyberthy: Yogyakarta, 1997). hlm. 154

¹⁴ Ibid. hlm 154-155

Berdasarkan berbagai yurispundensi di Belanda atau peraturan perundang-undangan di Indonesia, tampak bahwa pelaksanaan paksaan pemerintah adalah wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah, bukan kewajiban. Kebebasan pemerintah menggunakan wewenang paksaan dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang layak, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan sebagainya.

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Salah satu sanksi yang dapat diterapkan terhadap suatu pelanggaran atas peraturan perundang-undangan adalah sanksi administrasi. Sanksi ini merupakan suatu bentuk pemakaian dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah) termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan bidang perizinan.¹⁵

Sanksi dalam konteks sosiologis, merupakan bentuk upaya penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan tersebut dalam pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Sanksi itu sendiri dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, dan juga sanksi administrasi.¹⁶

¹⁵ Sri Pudyatmiko Y. *Perizinan–Problem dan Upaya Pemberantasan*. (Grasindo, Jakarta, 2009), hlm. 54

¹⁶ Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum–Suatu Kajian Sosiologis*, (Sinar Baru: Bandung, 1984), hlm. 24

Tugas negara (pemerintah) dalam struktur ketatanegaraan modern dan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan di berbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.¹⁷ Sejak negara (pemerintah) mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga semakin intensif, yang salah satunya adalah memberikan pelayanan publik bidang perizinan. Dari sudut hukum administrasi negara, izin merupakan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintah, di dalamnya terkandung suatu muatan hal yang bersifat konkret, individual, dan final. Sebagai keputusan tata usaha negara, maka izin ini harus memenuhi unsur-unsur keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga izin sebagai bentuk keputusan tata usaha negara merupakan salah satu dimensi relasi yuridis antara pemerintah dan warganya.

Di sisi lain, perizinan merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang perwujudannya dalam bentuk pengaturan. Pengaturan perizinan dapat berupa pemenuhan persyaratan, kewajiban, maupun larangan. Implikasinya adalah apabila persyaratan, kewajiban maupun larangan yang dimintakan dalam izin

¹⁷ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. (Citra Aditya Bakti: Bandung, 2000), hlm. 181

tidak terpenuhi maka akan berdampak terhadap izin itu sendiri. Salah satu bentuk ketidakterpenuhinya persyaratan, kewajiban maupun larangan itu adalah terjadinya pelanggaran yang akan berujung pada sanksi hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata yang melakukan pelanggaran. Terjadinya pelanggaran tersebut dalam masyarakat sangatlah mungkin terjadi mengingat dalam masyarakat tersebut terdapat individu-individu dengan sikap beragam dalam hal kepatuhan terhadap hukum. Sehingga pelaksanaan aturan tersebut dapat selalu dalam koridor hukum maka dalam implementasi peraturan bidang perizinan tersebut diperlukan sanksi demi menjamin kepastian hukum, konsistensi pelaksanaan hukum, dan juga penegakan hukum bidang perizinan. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa sanksi itu dapat berupa sanksi administrasi, sanksi pidana, ataupun sanksi perdata.

Sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan dapat berupa paksaan Pemerintahan (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusanyang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*), pengenaan denda administratif (*administratif boete*). Penetapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitif tercantum dalam peraturan perundang- undangan yang menjadi dasarnya.

Di samping itu, ketika pemerintahan menghadapi suatu kasus pelanggaran kaidah hukum administrasi negara, misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut

bersifat substansial atau tidak. Sebagai contoh dapat diperhatikan dari fakta pelanggaran berikut ini:

1. Pelanggaran yang tidak bersifat substansial: Seseorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, akan tetapi orang tersebut tidak memiliki izin bagunan (IMB). Dalam hal ini, pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan, dengan membongkar rumah tersebut. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini masih dapat dilegeslasi. Pemerintah harus memerintahkan kepada orang yang bersangkutan untuk mengurus IMB. Jika orang tersebut, setelah diperintahkan dengan baik, tidak mengurus izin, maka pemerintah bisa menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran.¹⁸
2. Pelanggaran yang bersifat substansial: Seorang membangun rumah di kawasan industri atau seorang pengusaha membangun industri di kawasan pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukan (*betemming*) yang telah ditetapkan pemerintah dapat langsung menetapkan *bestuurswang*.¹⁹ Dengan demikian, maka untuk mewujudkan penegakan Hukum Administrasi Negara yang baik, terutama di Indonesia sendiri, ada beberapa poin penting yang harus diperhatikan oleh Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan dalam melakukan suatu tindakan hukum, yaitu melakukan pengawasasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban

¹⁸ Ivan Fauzani Raharja. *Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*. (Jurnal Hukum Inovatif Volume VII No. II: Jakarta, 2014). hlm. 125

¹⁹ *Ibid.*

kepada individu dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Selain itu pemerintah juga harus memperhatikan asas-asas yang berlaku bagi pejabat pemerintah administrasi negara.

2.3.1 Bentuk dan Jenis-Jenis Sanksi Administrasi dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut J.B.J.M. ten Berge, sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Menurut P de Haan dkk, dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. JJ. Oosternbrink berpendapat sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.

Jenis sanksi administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

- a. sanksi reparatoir artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk memngembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*),
- b. sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif,

- c. sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.²⁰

Perbedaan sanksi administrasi dan sanksi pidana adalah, jika sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan, sifat *repatoir-condemnatoir*, prosedurnya dilakukan secara langsung oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa melalui peradilan. Sedangkan sanksi pidana ditujukan pada si pelaku, sifat *condemnatoir*, harus melalui proses peradilan. Macam-macam sanksi dalam Hukum Administrasi seperti berikut, *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).²¹

1. Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalangi-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Contoh Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. *Bestuursdwang* merupakan kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi yang lainnya. Paksaan pemerintahan harus memperhatikan ketentuan hukum yang

²⁰ Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 126

²¹ Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 127

berlaku baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan lain-lain. Contoh pelanggaran yang tidak bersifat substansial seorang mendirikan rumah tinggal di daerah 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 pemerintah mengurus IMB tidak dilaksanakan maka pemerintah dapat menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran. Contoh Pelanggaran yang bersifat substansial, misalkan pada pengusaha yang membangun industri di daerah pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan RTRW yang ditetapkan pemerintah, maka pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuursdwang*.

Peringatan yang mendahului *bestuursdwang*, hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan *bestuursdwang* di mana wajib didahului dengan suatu peringatan tertulis, yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Tata Usaha Negara. Isi peringatan tertulis ini biasanya meliputi hal-hal sebagai berikut, peringatan harus definitif, organ yang berwenang harus disebut, peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat, ketentuan yang dilanggar jelas, pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas, memuat penentuan jangka waktu, pemberian beban jelas dan seimbang, pemberian beban tanpa syarat, beban mengandung pemberian alasannya, peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.²²

²² Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 127-128

2. 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. Ini diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumtio justae causa*, yaitu bahwa pada asasnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu, Ketetapan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

Kaidah 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 melingkupi jika yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran. Jika 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.

3. Pengenaan Uang Paksa (*Dwangsom*)

Menurut pendapat N.E. Algra, tentang pengenaan uang paksa ini, menurutnya, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga. Menurut hukum administrasi, 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 pemerintahan.²³

4. Pengenaan Denda Administratif

Menurut pendapat P de Haan DKK menyatakan bahwa, terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini, yaitu bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari 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.²⁴

²³ Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 128

²⁴ *Ibid.*

2.3.2 Penerapan Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan

Pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitif tercantum dalam peraturan perundang- undangan yang menjadi dasarnya. Sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan ada beberapa macam yaitu Paksaan Pemerintahan (*bestuurdwang*), Penarikan Kembali Keputusan yang menguntungkan, Pengenaan Uang Paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*), Pengenaan Denda Administratif (*administratief boete*). Terkait dengan sanksi ini ada beberapa kriteria yang perlu untuk diperhatikan, yaitu:

- a. Unsur-unsur yang dijadikan dasar sanksi tersebut diterapkan;
- b. Jenis sanksi yang dikenakan;
- c. Jangka waktu pengenaan sanksi;
- d. Tata cara penetapan sanksi;
- e. Mekanisme pengguguran sanksi.²⁵

Mengingat masing-masing perizinan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri maka dalam proses penetapannya harus memperhatikan peraturan perundangan yang menjadi dasarnya. Kewenangan untuk melaksanakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) adalah kewenangan bebas. Hal ini mengandung makna bahwa kewenangan tersebut merupakan hak dan kewajiban dalam melakukan tindakan hukum tertentu. Kebebasan kewenangan tersebut berarti bahwa pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut

²⁵ Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 129

inisiatifnya sendiri apakah menggunakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) atau tidak bahkan menerapkan sanksi lainnya.²⁶

Dalam hal telah terjadi pelanggaran perizinan, maka organ pemerintah sebelum menjatuhkan sanksi berupa paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) harus mengkaji secara cermat fakta pelanggaran hukumnya. Pada dasarnya (fakta) pelanggaran tersebut dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu:

- a. Pelanggaran yang tidak bersifat substansial; dan
- b. Pelanggaran yang bersifat substansial.

Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat tidak substansial dapat menjadi tidak sama. Berpijak pada sifat pelanggarannya maka dalam penetapan pemberian sanksi paksaan pemerintahan maka:

1. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial, Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*). Maka organ pemerintah masih dapat melakukan legalisasi. Dalam hal ini Pemerintah memerintahkan kepada warga negara yang melakukan pelanggaran perizinan tersebut untuk segera mengurus perizinannya. Jika warga negara tersebut sudah diperintahkan untuk mengurus perizinannya tetapi tidak juga mengurus perizinan maka pemerintah dapat menerapkan sanksi paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*).
2. Terhadap pelanggaran yang bersifat substansial, Pemerintah dapat langsung menerapkan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*)

²⁶ *Ibid.* hlm. 130

Baik pelanggaran yang bersifat substansial maupun yang tidak bersifat substansial, dalam penetapannya harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik hukum yang sifatnya tertulis maupun yang tidak tertulis terkait dengan perizinan yang dimaksud. Termasuk di dalamnya yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas proposionalitas, asas bertindak cermat, asas motivasi dalam pengambilan keputusan, serta asas keadilan dan kewajaran. Proses penetapan sanksi administrasi berupa *bestuurdwang* harus didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam surat keputusan tata usaha negara (KTUN). Surat peringatan tersebut harus memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Peringatan harus definitif, yaitu pada surat peringatan harus secara jelas dan tegas tertulis tindakan Pemerintah;
- b. Organ yang berwenang harus disebut;
- c. Surat peringatan harus memberikan informasi yang jelas tentang organ/instansi yang berwenang menerapkan sanksi; dan
- d. Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat, yaitu peringatan harus ditujukan kepada orang/badan hukum yang memang telah atau sedang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Orang/badan hukum yang telah atau sedang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundangan yang berlaku harus mempunyai kemampuan untuk mengakhiri keadaan yang terlarang tersebut.

- e. Ketentuan yang dilanggar jelas. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang sedang atau telah dilanggar harus tercantum secara jelas dalam surat peringatan.
- f. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas. Fakta keadaan yang sedang atau telah dilanggar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diungkapkan atau diuraikan secara jelas.
- g. Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu. Pemberian beban harus ternyata dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepada orang/badan hukum yang sedang atau telah melanggar peraturan perundang- undangan yang berlaku untuk melaksanakan beban (sanksi) tersebut. Jangka waktu tersebut harus jelas waktu kapan mulainya dan tidak boleh digantungkan pada suatu peristiwa atau kejadian yang belum pasti di waktu yang akan datang.
- h. Pemberian beban jelas dan seimbang. Pada dasarnya sanksi yang dibebankan kepada pihak yang dikenai sanksi selayaknya seimbang dengan pelanggaran yang telah dilakukan. Demikian pula dalam hal terjadi pelanggaran di bidang perizinan, maka sanksi yang merupakan bentuk beban tersebut juga harus seimbang dengan keadaan atau perbuatan terlarang yang telah dilakukan oleh seseorang/badan hukum di samping itu sanksi juga harus jelas kriterianya.
- i. Pemberian beban tanpa syarat. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa sanksi tidak boleh digantungkan pada suatu peristiwa atau kejadian yang belum jelas kejadiannya di kemudian hari, maka terkait dengan hal tersebut pemberian beban harus tanpa syarat.

- j. Beban mengandung pemberian alasannya. Sebagai produk hukum Pemerintah (KTUN), maka surat peringatan harus diberi alasan yang baik dan jelas.
- k. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya. Apabila sanksi diterapkan memberikan paksaan beban biaya, maka beban biaya paksaan pemerintah itu harus dimuat dalam surat peringatan. Dalam menjatuhkan sanksi paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*), organ pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan bila:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin.
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan izin telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan yang timbulkan berlainan.

Penetapan penarikan kembali suatu keputusan yang menguntungkan telah dibuat oleh Pemerintah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Suatu keputusan tersebut dibuat dan ditetapkan karena warga negara yang berkepentingan dalam mengajukan izin menggunakan tipuan, senantiasa dapat dijadikan (dari permulaan tidak ada)

- b. Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dapat dijadikan *ab ovo*.
- c. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya dan yang diberi kepada yang dikenainya itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
- d. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan keputusan yang bermanfaat itu (setelah adanya menarik kembali keputusan tersebut) menjadi keadaan yang tidak layak.
- e. Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh dijadikan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya untuk kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh negara di derita karena keadaan tidak layak tersebut.
- f. Menarik kembali atau merubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagaimana yang ditentukan dalam pembuatan ketetapan itu.²⁷

Penarikan kembali keputusan sebagai sanksi ini berkaitan erat dengan sifat keputusan itu sendiri. Bila keputusan bersifat terikat, maka keputusan tersebut harus ditarik sendiri oleh organ atau instansi yang mengeluarkan keputusan.

²⁷ Ivan Fauzani Raharja. *Op.cit.* hlm. 131

Penarikan ini hanya mungkin dilakukan apabila peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan telah mengaturnya sebelum keputusan itu dikeluarkan. Sedangkan keputusan yang bersifat bebas, maka penarikannya kadang-kadang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, kadang-kadang tidak.²⁸

Perlu dipahami bahwa pada dasarnya keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkan tidak untuk dicabut kembali. Ketika pencabutan kembali ini lebih menjamin atas kepastian hukum baik itu untuk pihak yang mengeluarkan keputusan maupun pihak yang menerima keputusan. Namun bukan bermakna bahwa keputusan tersebut bersifat mutlak dan tidak mungkin/dapat dicabut. Kaidah Hukum Administasi Negara memberikan kemungkinan untuk mencabut keputusan tata usaha negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima keputusan tata usaha negara, sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Hal-hal yang dapat menjadikan sebab suatu keputusan tata usaha negara yang berupa perizinan dicabut sebagai bentuk sanksi adalah:

- a. Pihak yang berkepentingan (penerima izin) tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin tersebut;
- b. Pihak yang berkepentingan (penerima izin) pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin telah memberikan data yang tidak benar atau tidak lengkap.²⁹

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sri Pudyatmiko Y. *Op.cit.* hlm. 59

Hal ini bermakna bahwa apabila data yang diberikan saat mengajukan permohonan izin benar, lengkap, dan tidak dipalsukan maka pemberian izin mungkin tidak akan diberikan (permohonan izin ditolak).³⁰ Selain dari aspek penerima izin, pencabutan izin dapat pula terjadi bilamana terdapat kesalahan dari pihak pemerintah (dalam hal ini organ atau instansi yang mengeluarkan izin), artinya keputusan yang dikeluarkan tersebut ternyata keliru atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas. Jika demikian maka keputusan (izin) tersebut dapat dicabut dengan memperhatikan ketentuan dalam Hukum Administrasi Negara, baik tertulis maupun berupa asas-asas hukum. Suatu keputusan yang secara jelas dan diketahui mengandung kesalahan atau kekeliruan sudah barang tentu tidak akan dibiarkan, tanpa dilakukan perubahan atau pencabutan, hanya karena keinginan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.

Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*) dianggap sebagai sanksi yang reparatoir. Sanksi ini diterapkan jika warga negara melakukan pelanggaran. Dalam kaitannya dengan diterbitkannya keputusan tata usaha negara yang menguntungkan, biasanya pemohon izin disyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggar (pemegang izin) tidak segera mengakhirinya, maka uang jaminan itu dipotong sebagai *dwangsom*. Jadi uang jaminan tersebut lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bestuurdwang* sulit dilakukan.

Organ pemerintah dalam menetapkan uang paksa, menentukan apakah uang paksa itu dibayar dengan cara mengangsur ataupun harus sekali bayar berdasarkan

³⁰ *Ibid.*

waktu tertentu. Organ pemerintah juga harus menetapkan jumlah maksimal uang paksa serta memperhatikan kesesuaian dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan (sesuai) dengan tujuan ditetapkannya penetapan uang paksa.

Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahan yang telah dilakukan. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terhutang kurang atau tidak dibayar maka selain jumlah kekurangan pajak yang terhutang itu dibebankan kepada wajib pajak, maka dikenakan pula sanksi administrasi berupa bunga dalam persentase tertentu sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku dalam jangka waktu tertentu yang juga harus ditentukan. Terhadap wajib pajak yang dikenai denda administrasi kepadanya dikeluarkan Surat Tagihan Pajak.³¹

³¹ Sri Pudyatmiko Y. *Op.cit.* hlm. 60-61