

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Dalam perkembangannya dewasa ini antara penguasa masyarakat terjadi suatu hubungan timbal balik. Pada suatu sisi masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu pada masyarakat. Di dalam masyarakat penguasa yang diwakili oleh pemerintah melaksanakan aneka ragam tugas yang menjadi kewajibannya. Tugas-tugasnya ini dapat dibedakan dalam tugas-tugas yang mengatur masyarakat dan tugas-tugas yang mengurus masyarakat (*ordenede en verzorgende taken*). Tugas-tugas mengatur penguasa, terutama menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh para warga. Contoh mengenai hal ini ialah keterlibatan penguasa dalam perkembangan tata ruang. Dalam rangka tugas-tugas mengatur, penguasa memerintah dan melarang, dan ia melahirkan sistem-sistem perizinan.¹

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum Administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal *konkreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.²

¹ Philipus Mandiri Hadjon, 1993, *Pengantar hukum perizinan*, Surabaya, Yuridika, hlm 1

² Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, hlm. 152

Perizinan inilah yang menjadi persoalan di dalam peredaran penjualan dan penggunaan minuman beralkohol. Hal ini dikarenakan keterkaitan diantara hukum permintaan dan penawaran di dalam hukum ekonomi. Di mana dalam prakteknya bahwa jika tidak ada permintaan maka tidak akan ada pula penawaran. Permintaan itu datang dari masyarakat karena itu para pengusaha-pengusaha minuman beralkohol melakukan penawaran dengan cara membuka usaha penjualan minuman beralkohol tersebut. Pengaruh masyarakat sangat besar terhadap perkembangan dunia usaha yaitu mengenai peredaran penjualan dan penggunaan minuman beralkohol karena perilaku masyarakat modern akhir-akhir ini yang memanfaatkan minuman beralkohol sebagai gaya hidup mereka yang sangat duniawi tidak memikirkan kepentingan akhirat dan kesehatan. Itu juga merupakan perilaku-prilaku budaya barat yang ditularkan kepada kita sebagai masyarakat timur melalui perilaku-prilaku mereka yang bebas dan tanpa ada aturannya.

Banyaknya beredar minuman beralkohol juga didukung secara tidak langsung oleh banyaknya diskotik, klub-klub malam, kafé-kafé dan usaha-usaha kecil lainnya di Kabupaten Sleman yang secara sengaja menjual bebas minuman beralkohol baik minuman beralkohol dari merek-merek luar negeri, maupun merek-merek dalam negeri, atau yang sengaja di buat dan di oplos sendiri oleh masyarakat, yang menyebabkan minuman yang pada mulanya hanya di konsumsi oleh golongan tertentu dan bernilai jual tinggi, kini dapat di nikmati oleh golongan manapun dan dapat dimiliki secara mudah. Banyaknya diskotik, klub-klub malam, kafé-kafé dan usaha-usaha kecil yang menjual minuman beralkohol juga menimbulkan permasalahan baru bagi Pemerintah khususnya Pemerintah

Daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta membuat suatu Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 yang mengatur masalah Pengedaran, Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol. Pengedaran minuman beralkohol adalah penyaluran minuman beralkohol untuk diperdagangkan, Penjualan minuman beralkohol adalah kegiatan usaha jual beli minuman beralkohol yang dilakukan secara terus menerus dengan tujuan pengalihan hak dengan disertai imbalan atau kompensasi, Penggunaan minuman beralkohol adalah mengkonsumsi minuman beralkohol.³

Disamping pembuatan Peraturan Daerah yang mengatur tentang segala praktek minuman beralkohol, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Yogyakarta seharusnya juga melaksanakan penertiban, pengawasan dan pendataan terhadap diskotik, klub-klub malam, kafé-kafé dan usaha-usaha kecil yang menjual minuman beralkohol secara langsung, sehingga dapat diketahui diskotik, klub-klub malam, kafé-kafé dan usaha-usaha kecil itu belum memiliki surat izin usaha dagang atau sudah memiliki izin dalam pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol, atau bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Pengedaran, Penjualan dan penggunaan minuman beralkohol.

Ditetapkannya tentang pelarangan, pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol diharapkan akan mampu mengurangi kejahatan, karena sebagian kejahatan biasanya berawal dari seringnya meminum-minuman beralkohol. Hal tersebut disampaikan Kabid Trantib Dinas Pol PP dan Tibmas

³ Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, Nomor 8 Tahun 2007

Sleman Drs. Ardani dan juga Kasi Operasional Sukamto, SH. Penetapan Perda ini merupakan momentum yang sangat strategis untuk lebih menertibkan peredaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol di Kabupaten Sleman. Dengan ditetapkannya perda Miras ini maka pemanfaatan minuman beralkohol di Sleman dapat ditertibkan dan dikontrol, sehingga tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Sedang kewenangan Pemkab Sleman dalam mengatur dan menertibkan peredaran minuman beralkohol ditujukan untuk menghindari timbulnya keresahan masyarakat akibat maraknya peredaran miras. Terlebih lagi kabupaten Sleman menjadi salah satu daerah tujuan pendidikan dan wisata , sehingga kepercayaan masyarakat dari luar sleman perlu dijaga dan ditumbuhkan. Salah satu upaya untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dari luar sleman tersebut dapat dilakukan dengan memberikan jaminan suasana dan kondisi wilayah sleman yang nyaman dan kondusif. Dengan pengesahan perda miras yang dilakukan Kamis 7 Juni 2007 tersebut merupakan wujud komitmen Pemkab Sleman dan sekaligus memberikan payung hukum dalam menertibkan peredaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol.⁴

Dengan demikian akan mengurangi keresahan masyarakat oleh tindakan kejahatan yang berawal dari meminum-minuman beralkohol dan dapat diketahui juga pengusaha-pengusaha diskotik, klub-klub malam, kafé-kafe dan usaha-usaha kecil minuman beralkohol yang sudah memiliki izin atau yang belum memiliki

⁴ http://www.slemankab.go.id/index1.php?hal=detail_berita.php&id=1034 diakses selasa, 10 maret 2009 jam 14.00wib

izin dalam pengedaran, penjualan, penggunaan minuman beralkohol. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Sleman perlu lebih aktif mengsosialisasikan, dan bertindak tegas kepada masyarakat terutama kepada pengusaha-pengusaha diskotik, klub-klub malam, kafe-kafe, dan usaha-usaha kecil lainnya yang belum maupun yang hendak berjualan minuman beralkohol agar segera mengurus izin mereka masing-masing dan dari itu pula Pemerintah Kabupaten Sleman memberitahukan sanksi-sanksi hukumannya apabila dalam pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol belum sesuai dengan Perda Daerah Kabupaten Sleman Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Pengedaran, Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol.

Dalam agama Islam sudah sangat jelas bahwa minuman yang dapat memabukan (minuman beralkohol) hukumnya haram untuk dikonsumsi bagi umat muslim. Dari semua minuman yang tersedia hanya satu kelompok saja yang diharamkan yaitu khamar, yang dimaksud dengan khamar yaitu minuman yang memabukan sesuai dengan penjelasan Rasulullah SAW, Hadist yang diriwayatkan oleh Ahmad dan Abu Daud dari Abdullah bin Umar: Setiap yang memabukan adalah khamar (termasuk khamar) dan setiap khamar adalah diharamkan. Dari penjelasan Rasulullah SAW tersebut jelas batasan khamar didasarkan atas sifatnya, bukan jenis bahannya, bahannya sendiri dapat apa saja. Khamar itu adalah sesuatu yang dapat mengacaukan akal itu diantaranya dicontohkan dalam Al-Quran yaitu membuat orang menjadi tidak mengerti lagi apa yang diucapkan seperti dapat dilihat pada surat An-Nisa 43: Hai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu sholat sedang kamu dalam keadaan mabuk, sehingga kamu

mengerti apa yang kamu ucapkan. Dengan demikian berdasarkan ilmu pengetahuan dapat diartikan sifat memabukkan tersebut yaitu suatu sifat dari suatu bahan yang menyerang syaraf yang mengakibatkan ingatan kita terganggu.⁵ Keharaman khamar ditegaskan dalam Al-Quran Surat Al-Maidah ayat 90-91: Hai orang-orang yang beriman! Sesungguhnya meminum khamar, berjudi, berkorban untuk berhala dan mengundi nasib dengan anak panah adalah perbuatan-perbuatan keji yang termasuk perbuatan syaitan, maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan. Sesungguhnya syaitan itu bermaksud hendak menimbulkan permusuhan dan kebencian di antara kamu lantaran meminum khamar dan berjudi itu dan menghalangi kamu dari mengingat Allah dan sembahyang, maka berhentilah kamu mengerjakan perbuatan itu.⁶ Sayangnya banyak orang mengasosiasikan minuman keras ini dengan alkohol saja sehingga yang diharamkan berkembang menjadi alkohol (etanol), padahal tidak ada yang sanggup meminum etanol dalam bentuk murni karena akan menyebabkan kematian.⁷

Minuman keras atau khamar adalah produk yang dihasilkan melalui proses fermentasi dengan menggunakan khamir (*ragi sacharomyces cereviciae*), pada bahan yang mengandung pati atau mengandung gula tinggi. Proses fermentasi adalah proses yang sudah dikenal sejak berabad tahun yang lalu. Pada zaman kehidupan Rasulullah saw, beliau melarang para sahabat untuk mengkonsumsi jus

⁵ Departemen Agama RI, 2005, Mushaf Al-Quran terjemah, Depok, Al-Huda, hlm 86

⁶ *Ibid*, hlm 124

⁷ <http://www.wikimu.com/News/DisplayNews.aspx?ID=11444>, diakses Selasa 10 maret 2009 jam (10.38wib)

buah yang umurnya lebih dari 3 hari, atau ketika saribuah tersebut dalam kondisi menggelegak (berbuih). Berdasarkan penelitian para pakar, ternyata perasan sari buah yang sudah berumur lebih dari 3 hari tersebut, maka kandungan alkohol (ethanolnya sudah lebih dari 1 persen). Berdasarkan fakta inilah kemudian komisi Fatwa MUI menetapkan batas maksimal kandungan alkohol (sebagai senyawa tunggal, ethanol) yang digunakan sebagai pelarut dalam produk pangan yaitu satu persen. Bagi konsumen muslim, minuman yang merupakan hasil fermentasi yang menghasilkan minuman beralkohol adalah haram untuk dikonsumsi. Minuman keras atau sering disebut dengan minuman beralkohol tersebut diproduksi dari setiap bahan yang mengandung karbohidrat (pati) seperti biji-bijian, umbi-umbian, atau pun tanaman palma (seperti legen, kurma). Adapun alkohol yang sering disebut sebagai konsen dari minuman keras ini sebenarnya adalah senyawa ethanol (*ethyl alcohol*) suatu jenis alkohol yang paling populer digunakan dalam industri.

Menurut peraturan Menteri Kesehatan No 86 tahun 1997, minuman beralkohol dibedakan menjadi tiga (3) golongan. Golongan A dengan kadar alkohol 1-5 % misalnya bir. Golongan B dengan kadar alkohol 5-20 % misalnya anggur dan Golongan C dengan kadar alkohol 20-55 % misalnya whisky dan brandy. Adapun proses produksi fermentasi karbohidrat mencakup tiga (3) tahapan yaitu (1) pembuatan larutan nutrien, (2) fermentasi, dan (3) destilasi ethanol. Destilasi adalah pemisahan ethanol dari cairan fermentasi. Adapun bahan-bahan yang mengandung gula tinggi, maka tidak memerlukan perlakuan pendahuluan yang berbeda dengan bahan yang berasal dari pati dan selulosa yang

memerlukan penambahan asam (perlakuan kimia) maupun proses enzimatis (penambahan *enzym*) untuk menghidrolisisnya menjadi senyawa yang lebih sederhana. Jika bahan-bahan untuk fermentasi berasal dari biji-bijian seperti gandum dan cereal lainnya, maka bahan tersebut harus di rendam dalam air (*soaking*) hingga berkecambah , direbus, diproses menjadi mash dan dipanaskan. Disamping penggunaan mikroorganisme pada proses fermentasi, kondisi optimal fermentasi harus dijaga seperti masalah aerasi, pH, suhu dan lain-lain.⁸

Oleh karena itu perlulah kiranya pengawasan yang lebih tegas lagi dari Pemerintah Kabupaten Sleman setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Pelarangan Penedaran, Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol. Tentu tidak cukup pula pengawasan hanya datang dari Pemerintah saja, sebagai masyarakat yang mempunyai agama, juga perlu melakukan pengawasan, dan dukungan kepada pemerintah dalam hal meminimalisir pencedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol yang telah marak.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat disimpulkan suatu rumusan masalah sebagai berikut :

⁸<http://www.generasimuslim.com/halal-a-haram/86-gimana-sih-bikin-minuman-beralkohol>,
didiakses selasa 10 maret 2009 jam (10.30wib).

1. Apakah dalam pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol di daerah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor. 8 Tahun 2007 ?
2. Bagaimana penegakan hukum dalam pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian yaitu:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Sleman Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Pengedaran, Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol apakah berjalan efektif sesuai dengan cita-cita pemerintah daerah kabupaten sleman.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan penegakan hukum terhadap izin pengedaran penjualan dan penggunaan minuman beralkohol di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam upaya memperkaya materi tentang penegakan hukum terhadap izin Pengedaran Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol.

2. Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam rangka penegakan hukum terhadap izin Pengedaran Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol.

E. Tinjauan Pustaka

Administrasi dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis menulis, catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka.

Administrasi dalam arti luas, kata Administrasi berasal dari bahasa Inggris "*administration*" yang pada mulanya berasal dari bahasa Latin "*administrare*" yang berarti "*to serve*" atau melayani. Leonard D. White dalam bukunya "*Introduction on the Study of Public Administration*" mendefinisikan administrasi sebagai suatu proses yang umumnya terdapat pada semua usaha kelompok. negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau yang kecil. Sedangkan H.A. Simon didalam bukunya "*Public Administration*" , mendefinisikan Administrasi negara sebagai kegiatan dari sekelompok manusia mengadakan usaha kerja sama

untuk mencapai tujuan bersama. The Liang Gie menyebutkan Administrasi sebagai organisasi, management, perbekalan dan perwakilan.

Rohcmat Soemitro mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan itu meliputi segala sesuatu mengenai Pemerintahan, yakni seluruh aktivitas Pemerintah yang tidak termasuk pengundangan dan peradilan.⁹

Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan Administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi Administrasi Negara sendiri.

Berdasarkan beberapa definisi bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek yaitu : Pertama adalah aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya. Kedua : aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan Administrasi Negara dengan para warga negaranya. Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada Administrasi Negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam Hukum Administrasi Negara disamping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh Adminisrtasi Negara. Dengan demikian, pertanyaan yang diajukan diatas, dapat diberi jawaban bahwa

⁹ Sf. Marbun, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm 8-9.

Hukum Administrasi Negara adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau Administrasi Negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintah dalam hubungannya dengan warga negara, dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk pula oleh Administrasi Negara.¹⁰

Hukum administrasi telah berkembang dalam suasana manakala pihak pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, umpamanya dengan menetapkan dengan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan. Oleh karena itu dapat disepakati bahwa, hukum administrasi dalam bentuk sangat awalnya sudah terlalu kuno, oleh karena Pemerintah juga sejak dahulu kala telah bertanggung jawab atas penataan dan pengelolaan masyarakat secara lebih kurang. Hukum administrasi dalam bentuk yang demikian ini nampaknya senantiasa merupakan “hukum administrasi luar biasa”, yakni suatu hukum administrasi dalam bentuk suatu perundang-undangan tertentu, juga ketentuan-ketentuan pelaksanaan tambahan yang tertentu dan jika diperlukan beberapa yurisprudensi dalam suatu bidang konkrit yang terbatas dari urusan Pemerintah. Maka orang sudah melihat pertengahan abad ke-20 contoh-contoh hukum administrasi dalam bentuk aturan-aturan menurut undang-undang untuk mencegah rintangan, untuk melindungi monumen-monumen, untuk meningkatkan pembangunan yang baik, dan sebagainya.

¹⁰ Ridwan HR, *Op.cit* , hlm.26-27

Dengan berkembangnya tugas-tugas pemerintah itu, orang dapat melihat bahwa pada berbagai bidang urusan Pemerintah itu terjadi suatu penumpukan dari pengeluaran aturan dan keputusan-keputusan pemerintah. Dengan demikian terjadi bidang-bidang hukum administrasi yang luar biasa yang merupakan lebih kurang sebagai yang berdiri sendiri ; hukum perpajakan, hukum pencegahan atau hukum lingkungan, hukum pengatur lapangan, dan seterusnya.

Sebagai lawan istilah “Hukum Administrasi Luar biasa” kita kenal dengan istilah “Hukum Administrasi Umum”. Sebagai peranan pihak pemerintah menjadi lebih penting atas berbagai bidang sosial dan dengan demikian Hukum Administrasi Khusus meningkat pada bidang-bidang itu dan menjadi tambah sulit, maka timbul kebutuhan untuk mempelajari unsur-unsur bersama dari Hukum Administrasi Khusus itu dalam kaitannya satu sama lain. Oleh karena itu, disemua bidang urusan Pemerintah kita temukan umpamanya “perizinan”.¹¹

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan

¹¹ R. Sri Soemantri Martosoewignjo, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjahmada University Press, hlm 30

tertentu sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Izin (dalam arti sempit) 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. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Pada prinsipnya (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi, persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan). Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria.

Pada umumnya system perizinan terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan untuk menyimpang dari larangan itu dengan memberi izin, harus ditetapkan suatu perundang-

undangan . ini timbul dari azas legalitas : dalam Negara hukum demokrasi Pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang dasar atau undang-undang lain. Latar belakang azas ini, yang disebut sebagai azas pemerintahan berdasarkan undang-undang (*het beginsel van wetmatigheid van het bestuur*), ialah keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa. Karena itu tindakan-tindakan penguasa diikat pada aturan-aturan yang jelas. Norma larangan yang diuraikan secara abstrak menunjukan tingkah laku mana yang pada umumnya yang tidak diperbolehkan. Pelanggaran norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi-sanksi Hukum Administrasi atau sanksi-sanksi hukum pidana.

Berkaitan dengan izin, kalau norma larangan umum dikaitkan dengan norma umum yang memberikan kepada suatu organ pemerintah berupa wewenang untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu. Keputusan yang memberikan izin adalah suatu keputusan tata usaha negara (keputusan TUN). Keputusan Tata Usaha Negara ialah suatu keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan., diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan, yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan kongkrit atau individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara meningkat atau membebaskannya, atau ditolak, menurut akibat hukumnya, izin adalah keputusan Tata Usaha Negara yang menciptakan hukum (atau konstitutif). Ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan hukum ini oleh organ pemerintah diciptakan hak-hak (izin) dan kewajiban-kewajiban

(melalui ketentuan-ketentuan) tertentu bagi yang berhak. Ketentuan-ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan yang memberikan izin. Fakta bahwa banyak hal izin dikaitkan pada syarat-syarat, berhubungan erat dengan fungsi system perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa.

Perizinan menurut akibat hukumnya dipaparkan sebagai keputusan yang menciptakan hukum : dengan pemberian izin, timbul hubungan hukum tertentu. Perbedaan keputusan yang menciptakan hukum atau yang menetapkan hukum merupakan alat bantu untuk ikut menentukan kebebasan menguji dari hakim. Kalau pembuat undang-undang menggantungkan akibat hukum pada kenyataan obyektif yang dipaparkan dengan samar-samar atau apapun tidak (keputusan yang menetapkan hukum), maka hakim memiliki kesempatan untuk menguji secara lengkap. Dalam hal ini hakim meneliti cara menetapkan hukum oleh organ pemerintahan. Namun bila pembuat undang-undang memberikan kebebasan kebijaksanaan, maka ia dengan itu menghendaki penciptaan ruang bagi perundangan kreatif oleh organ pemerintahan untuk keadaan kongkrit individual.

Fakta bahwa keputusan untuk memberi izin atau tidak adalah suatu keputusan TUN, berakibat bahwa organ yang berwenang dalam hal ini terikat pada aturan-aturan dari hukum tertulis dan tidak tertulis. Pertama-tama keterikatan pada undang-undang sendiri yang mengatur wewenang itu. Tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mewajibkan pula organ berwenang untuk pada kondisi-kondisi yang ditentukan memberi izin maka terdapat wewenang menetapkan yang terikat atau justru bebas. Perbedaan antara

wewenang bebas dan terikat penting pula bagi pertanyaan apakah suatu izin dapat ditarik kembali. Pada dasarnya hanya keputusan Tata Usaha Negara bebas yang dapat ditarik kembali, kecuali bila undang-undang dengan tegas menentukan bahwa juga keputusan-keputusan terikat boleh ditarik kembali.¹²

¹² Philipus Mandiri Hadjon, *Op.,cit*, hlm 2-8