

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Hukum Administrasi Negara

1) Pengertian Hukum Administrasi Negara

Pada dasarnya definisi Hukum Administrasi Negara sangat sulit untuk dapat memberikan suatu definisi yang dapat diterima oleh semua pihak, mengingat Ilmu Hukum Administrasi Negara sangat luas dan terus berkembang mengikuti arah pengolahan/ penyelenggaraan suatu Negara. Namun sebagai pegangan dapat diberikan beberapa definisi sebagai berikut⁵ :

- a. Oppen Hein mengatakan “Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara.”
- b. J.H.P. Beltefroid mengatakan “Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat pemerintahan dan badan-badan kenegaraan dan majelis-majelis pengadilan tata usaha hendak memenuhi tugasnya.”
- c. Logemann mengatakan “Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat dari norma-norma yang menguji hubungan Hukum

⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (edisi revisi), Rajawali Press, Yogyakarta, 2011.hlm20.

Istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus.”

- d. De La Bascecoir Anan mengatakan “Hukum Administrasi Negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab Negara berfungsi/ bereaksi dan peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara warga Negara dengan pemerintah.”
- e. L.J. Van Apeldoorn mengatakan “Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan yang hendaknya diperhatikan oleh para pendukung kekuasaan penguasa yang disertai tugas pemerintahan itu.”

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh berbagai ahli, dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah cabang hukum yang mengatur aktivitas administrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsinya, mencakup hubungan antara badan-badan pemerintahan dengan masyarakat, serta memastikan pelaksanaan wewenang dan tugas pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hukum ini mencakup aturan-aturan mengenai⁶:

- a. Cara alat-alat pemerintahan menjalankan tugasnya,
- b. Hubungan antara warga negara dengan pemerintah,

⁶ Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum, Bulan Bintang, Jakarta, 1992. Hlm14.

- c. Wewenang yang dimiliki oleh badan-badan pemerintahan, dan
- d. Norma-norma khusus yang memungkinkan para pejabat menjalankan tugasnya secara legal dan teratur.

2) **Macam-Macam Sanksi Hukum Administrasi Negara**

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam Hukum Adminitrasi, yaitu⁷ :

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*);

B. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1) Pengertian Izin

Memberikan definisi yang tepat tentang izin bukanlah hal yang sederhana, karena para ahli memiliki pandangan yang berbeda. Setiap pakar cenderung melihat dari sudut pandang tertentu terhadap objek

⁷ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, 2009.hlm10.

yang didefinisikan, sehingga muncul berbagai definisi yang beragam. Sebelum membahas definisi izin dari para ahli, penting untuk memahami beberapa istilah lain yang memiliki kemiripan dengan konsep izin, seperti dispensasi, konsesi, dan lisensi. Dispensasi adalah keputusan administratif yang memberikan pengecualian terhadap suatu peraturan yang sebenarnya melarang suatu tindakan. Menurut W.F. Prins, dispensasi merupakan tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan hukum tidak berlaku dalam situasi tertentu yang dianggap istimewa⁸.

Lisensi, di sisi lain, adalah izin yang memberikan hak kepada seseorang atau pihak tertentu untuk menjalankan suatu usaha. Istilah ini mengacu pada izin khusus yang memungkinkan seseorang untuk mengoperasikan perusahaan dengan persetujuan resmi. Sementara itu, konsesi adalah izin yang berkaitan dengan proyek besar yang melibatkan kepentingan publik secara signifikan⁹. Meskipun proyek tersebut seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, hak pelaksanaannya diberikan kepada pihak konsesionaris, yaitu pemegang izin yang bukan bagian dari pemerintah.

Lisensi sebagai bentuk izin memiliki fungsi penting dalam memberikan legitimasi hukum kepada individu atau badan usaha untuk melakukan aktivitas tertentu yang bersifat komersial atau profesional.

⁸ Ilham Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo, Persada, Jakarta, 2012. Hlm29.

⁹ Lukman Wirianto, *Peran Reklame/Iklan Dalam Mempromosikan Produk dan Jasa*, Graha Ilmu, Jakarta, 2010. Hlm36.

Dengan adanya lisensi, pihak yang bersangkutan memperoleh hak dan kewajiban yang diatur secara ketat oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak hanya menjamin bahwa kegiatan usaha tersebut berjalan sesuai dengan standar dan ketentuan yang berlaku, tetapi juga memberikan perlindungan bagi konsumen maupun masyarakat luas dari risiko yang mungkin timbul akibat pelaksanaan usaha tanpa pengawasan yang memadai. Sebagai contoh, lisensi di bidang kesehatan, transportasi, dan perdagangan diatur sedemikian rupa agar aktivitas tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan tidak merugikan publik.

Di sisi lain, konsesi memiliki karakteristik yang berbeda karena biasanya berkaitan dengan pengelolaan sumber daya atau proyek infrastruktur yang memiliki dampak luas bagi masyarakat dan negara. Konsesi bukan sekadar izin menjalankan usaha, melainkan sebuah kontrak atau perjanjian yang memberikan hak eksklusif kepada konsesionario untuk mengelola, mengoperasikan, dan memanfaatkan suatu aset atau proyek publik dalam jangka waktu tertentu. Contohnya termasuk pengelolaan jalan tol, pelabuhan, dan sumber daya alam seperti tambang dan energi. Dalam konteks ini, pemerintah tetap mempertahankan peran sebagai pemilik dan pengawas, sementara konsesionario menjalankan fungsi operasional dan investasi. Model konsesi ini dianggap efektif untuk melibatkan sektor swasta dalam

pembangunan infrastruktur, sekaligus meringankan beban anggaran negara.

Namun, pemberian konsesi juga mengandung risiko apabila tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang ketat dan transparan. Jika konsesi diberikan tanpa dasar yang jelas dan pengelolaan yang baik, dapat menimbulkan konflik kepentingan, penyalahgunaan sumber daya, dan ketidakadilan dalam distribusi manfaat. Oleh karena itu, regulasi dan kontrak konsesi harus mengatur secara rinci hak dan kewajiban kedua belah pihak, termasuk ketentuan sanksi jika terjadi pelanggaran. Selain itu, partisipasi publik dan keterbukaan informasi menjadi aspek penting untuk memastikan bahwa pelaksanaan konsesi tetap sesuai dengan prinsip good governance dan kepentingan masyarakat umum.

Secara lebih luas, keberadaan lisensi dan konsesi sebagai dua bentuk izin yang berbeda mencerminkan kompleksitas pengaturan kegiatan usaha dan pelayanan publik di negara modern. Lisensi lebih banyak berkaitan dengan izin administratif yang bersifat individual dan spesifik, sedangkan konsesi melibatkan aspek kerjasama strategis antara pemerintah dan pihak swasta dalam pengelolaan aset publik. Keduanya sama-sama bertujuan untuk menciptakan keteraturan, keadilan, dan keseimbangan antara kepentingan pribadi, korporasi, dan kepentingan umum. Dalam konteks pembangunan nasional, sistem

lisensi dan konsesi harus dirancang agar mampu mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

Dengan demikian, pemahaman yang komprehensif mengenai lisensi dan konsesi sangat penting bagi pembuat kebijakan, pelaku usaha, dan masyarakat luas. Hal ini guna memastikan bahwa pemberian izin tidak hanya bersifat formalitas semata, tetapi juga dapat menjadi instrumen efektif dalam mengatur pelaksanaan kegiatan usaha, menjaga kepentingan publik, dan mendorong pembangunan yang berkeadilan. Keberhasilan sistem ini akan sangat bergantung pada transparansi, akuntabilitas, serta komitmen semua pihak dalam menjalankan kewajibannya sesuai dengan aturan yang berlaku

2) Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut¹⁰ :

a. Izin bersifat bebas

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

b. Izin bersifat terikat

¹⁰ Sarundang, Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002. Hlm22.

Sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis.

c. Izin yang bersifat menguntungkan

Merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan.

d. Izin yang bersifat memberatkan

Merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.

e. Izin yang segera berakhir

Merupakan izin yang meyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.

f. Izin yang berlangsung lama

Merupakan izin yang meyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.

g. Izin yang bersifat pribadi

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.

h. Izin yang bersifat kebendaan

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

3) Fungsi dan Tujuan Izin

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa¹¹, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, maka penataa pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya¹². Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat¹³.

Izin sebagai salah satu instrumen hukum administrasi negara memiliki peran yang sangat strategis dalam mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara. Melalui mekanisme pemberian izin,

¹¹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006. Hlm38.

¹² Lukman Wirianto, *Peran Reklame/Iklan Dalam Mempromosikan Produk dan Jasa*, Graha Ilmu, Jakarta, 2010. Hlm26.

¹³ Ilham Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo, Persada, Jakarta, 2012. Hlm55.

negara dapat melakukan kontrol preventif terhadap berbagai aktivitas masyarakat, terutama yang berkaitan dengan kepentingan umum, ketertiban, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup. Dengan kata lain, izin tidak semata-mata merupakan bentuk legalisasi terhadap suatu tindakan atau kegiatan, melainkan juga mengandung muatan pengawasan dan penertiban agar aktivitas tersebut tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas maupun negara.

Penataan dan pengaturan izin yang baik menjadi sangat penting dalam konteks negara hukum yang menjunjung tinggi prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Apabila sistem perizinan tidak diatur secara jelas dan transparan, maka berpotensi menciptakan celah bagi praktik penyalahgunaan wewenang, pungutan liar, dan diskriminasi dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, reformasi sistem perizinan menjadi bagian integral dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang bertumpu pada prinsip akuntabilitas, partisipasi, dan transparansi.

Prajudi Atmosudirdjo secara tepat menempatkan izin dalam kerangka fungsi hukum modern, yakni sebagai alat untuk menertibkan masyarakat. Dalam hal ini, hukum tidak lagi hanya dipahami sebagai alat represif yang bersifat memaksa, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) yang mampu membentuk perilaku masyarakat agar sesuai dengan nilai-nilai hukum dan norma sosial yang berlaku. Pemberian izin oleh negara mencerminkan upaya preventif

dalam mencegah timbulnya konflik kepentingan dan pelanggaran hukum di masa mendatang.

Lebih jauh, apabila ditelaah dari perspektif pembangunan nasional, keberadaan sistem izin yang tertata rapi dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas juga akan berdampak positif terhadap iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi. Investor akan merasa lebih percaya diri apabila prosedur perizinan dilakukan secara efisien, adil, dan bebas dari korupsi. Pada saat yang sama, pemerintah dapat memastikan bahwa setiap kegiatan usaha atau pembangunan tetap berada dalam koridor hukum dan memperhatikan aspek sosial dan lingkungan. Dengan demikian, fungsi izin tidak hanya mengatur, tetapi juga mendorong terciptanya keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Sebagai amanat konstitusi yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka sistem izin harus diarahkan untuk mendukung terwujudnya tatanan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Hal ini hanya dapat dicapai apabila izin digunakan secara bijak dan proporsional, bukan sebagai alat komersialisasi kekuasaan atau sumber pendapatan semata, tetapi sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam melindungi dan melayani warga negaranya secara adil dan merata

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*dark en horecawet*", di mana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

C. Tinjauan Umum Tentang Reklame

1) Pengertian dan Jenis-Jenis Reklame

Reklame merupakan sesuatu kekuatan menarik yang ditujukan kepada kelompok pembeli tertentu, hal mana dilaksanakan oleh produsen atau pedagang agar supaya dengan demikian dapat dipengaruhi penjualan barang-barang atau jasa-jasa dengan cara yang menguntungkan baginya¹⁴.

¹⁴ Lukman Wirianto, Peran Reklame/Iklan Dalam Mempromosikan Produk dan Jasa, Graha Ilmu, Jakarta, 2010. Hlm45.

Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang/jasa, orang atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Kebanyakan dari masyarakat hanya mengetahui reklame dalam bentuk papan saja, namun ternyata reklame tersebut memiliki berbagai macam, antara lain sebagai berikut¹⁵ :

a. Spanduk

Spanduk adalah reklame yang dibuat secara ringkas, padat, dan jelas, berukuran besar dengan bahan pembuatan yang harus tahan terhadap sengatan matahari dan air hujan, yang dibentangkan di antara dua tiang di tempat strategis.

b. Brosur

Brosur adalah reklame yang dibuat pada selembur kertas dengan informasi lebih rinci dan jelas. Reklame jenis ini berukuran kecil atau sedang dan disampaikan dengan cara disebarluaskan secara langsung agar dibaca dan dipahami oleh target pembaca.

¹⁵ E.Koswara Kertapraja, Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Candi Cipta Paramuda, Jakarta, 2002. Hlm35.

c. Poster

Poster adalah reklame yang berupa selebaran kertas dengan berisi gambar dan tulisan. Reklame jenis ini dibuat semenarik mungkin. Untuk penyebarannya, poster ditempel di tempat-tempat umum yang strategis dan mudah dijangkau oleh publik.

d. Baliho

Baliho adalah reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar. Baliho dipasang di tempat umum dan strategis menggunakan tiang besar, kuat, dan semi permanen.

e. Billboard

Billboard adalah jenis reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar, seperti baliho. Hanya saja, reklame jenis ini ditempatkan pada atap dinding toko atau instansi tertentu dengan sifat permanen.

f. Banner

Banner adalah jenis reklame yang bentuk dan isinya sama dengan baliho dan billboard, namun dalam ukuran lebih kecil. Banner ditempatkan di dalam atau depan ruangan/ toko menggunakan penyangga.

g. Leaflet

Leaflet adalah reklame yang berupa lembaran kecil yang dilipat dan berisi informasi lengkap dan rinci. Penyebaran leaflet dilakukan dengan cara diletakkan di tempat yang mudah diambil, disebarkan, atau diberikan langsung kepada konsumen atau target pembaca.