

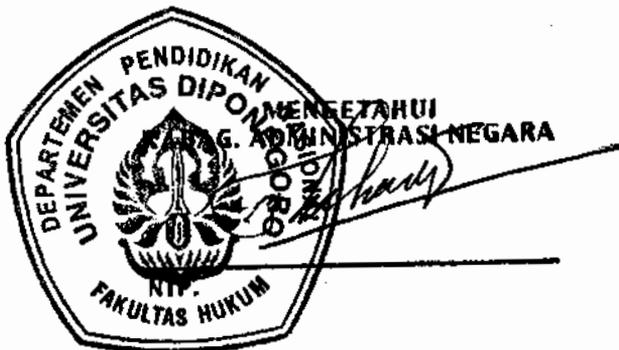
342.06  
Sus  
2 4

B. 5

AZAZ NE BIS VEXARI RULE SEBAGAI PEMBATASAN DALAM PENGGUNAAN  
SANKSI KUMULASI DALAM HUKUM ADMINISTRASI

OLEH :

SRI NUR HARI SUSANTO



## AZAS NE BIS VEXARI RULE SEBAGAI PEMBATASAN DALAM PENGGUNAAN SANKSI KUMULASI DALAM HUKUM ADMINISTRASI

### I. PENDAHULUAN.

Salah satu masalah sentral dalam melakukan usaha pembangunan di bidang hukum ialah melakukan penggalan, pemahaman dan pengkajian terhadap azas-azas hukum, apapun bidang hukum yang akan dikerjakan. Hal tersebut perlu ditekankan mengingat azas-azas hukum ini meskipun wujudnya tidak tertulis, akan tetapi dapat menjadi landasan bagi lahirnya peraturan-peraturan hukum maupun sebagai bahan substansi di dalam melakukan penerapan hukum dan pengambilan keputusan oleh administrasi negara.

Di dalam bidang-bidang kajian hukum tertentu pada dasarnya dapat dijumpai azas-azas hukum ini, seperti misalnya di bidang hukum pidana dikenal azas *ne bis in idem* (lihat Pasal 76 ayat 1 KUHP),<sup>1</sup> azas *leglitas* dalam wujud "*nullum delictum sine lege*" (lihat Pasal 1 ayat 1 KUHP),<sup>2</sup> azas "*geen straf zonder schuld*" (tidak pidana tanpa kesalahan), dan sebagainya, azas "*pacta sunt servanda*" dalam bidang hukum internasional dan bidang hukum perdata.<sup>3</sup>

Selanjutnya di dalam bidang hukum administrasi dikenal pula azas legalitas

<sup>1</sup> Pasal 76 ayat (1) KUHP berbunyi : "Kecuali dalam putusan hakim masih mungkin diulangi (*herzeining*), orang tidak boleh dituntut dua kali karena perbuatan yang oleh hakim Indonesia terhadap dirinya telah diadili dengan putusan yang menjadi tetap."

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (1) KUHP berbunyi : "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan."

<sup>3</sup> Mengenai azas ini Subekti dan R. Tjitrosoedibio dalam Kamus Hukum, menjelaskan bahwa *pacta sunt servanda* berasal dari pepatah bahasa Romawi yang berarti setiap janji mengikat. Hal mana dijumpai dalam Pasal 1338 KUH Perdata yang berbunyi : "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.", 1980, hal. 89

dalam wujud "wet en rechtmatigheid van bestuur"<sup>4</sup>, azas ne bis vexari rule<sup>5</sup>, maupun azas-azas yang lain.

Azas-azas hukum pada dasarnya merupakan jantungnya peraturan hukum. Dikatakan demikian karena azas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum pada akhirnya bisa dikembalikan kepada azas-azas tersebut. Selanjutnya kecuali disebut sebagai landasan, azas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Azas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.<sup>6</sup>

Sebagaimana dikemukakan di atas, azas-azas tersebut merupakan nilai-nilai, yang berkedudukan lebih tinggi dari

---

4. Azas ini menghendaki bahwa setiap tindakan administrasi negara (bestuur) harus berdasarkan atas kekuatan undang-undang dan hukum. Semula azas ini hanya berupa wetmatigheid van bestuur (berasal dari pemikiran abad XIX yang dikuasai pikiran negara undang-undang/wettenstaat), namun dalam perkembangannya dirasakan sudah tidak dapat memadahi lagi dalam abad XX ini yang lebih mengedepankan "doelstelling" (penetapan tujuan) dari pada "normstelling" (penetapan norma), lebih mengedepankan "plan" (rencana) dari pada "voorschrift" (instruksi), lebih mengedepankan "beleid" (kebijaksanaan) dari pada "uitvoering" (pelaksanaan) atau "toepassing" (penerapan). Lihat Hadjon dalam Pemerintahan Menurut Hukum, 1992, hal.1.

Selanjutnya dapat dijelaskan pula bahwa perkembangan azas dari wetmatigheid sampai ke rechtmatigheid ini didasarkan atas kebutuhan bahwa setiap perbuatan administrasi tidak cukup hanya didasarkan atas kekuatan ketentuan undang-undang saja (hukum tertulis), akan tetapi juga perlu diperhatikan adanya hukum yang tidak tertulis (algemene beginselen van behoerlijk bestuur/azas-azas umum pemerintahan yang baik).

5. Azas ini menghendaki bahwa pelanggaran terhadap ketentuan hukum administrasi tidak diperbolehkan menjatuhkan sanksi administrasi secara kumulasi dengan kategori/bobot sanksi yang sama.

6. Paton sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo dalam Ilmu Hukum, 1991, hal.45.

peraturan undang-undang, sehingga apabila ada peraturan yang tidak memenuhi azas-azas atau nilai-nilai yang dipegang oleh sesuatu masyarakat, maka peraturan itu bisa dikatakan dibuat dengan sewenang-wenang dan sangat mungkin peraturan itu sukar atau bahkan tidak dapat dijalankan.<sup>7</sup>

## II. PERMASALAHAN.

Berdasarkan kepada uraian pendahuluan di muka, maka permasalahan yang akan dikaji dalam uraian selanjutnya sebagai berikut :

1. Apakah yang dimaksud dan yang menjadi ruang lingkup dari sanksi (hukum) administrasi ?
2. Bagaimanakah hubungannya antara sanksi administrasi dengan sanksi hukum yang lain, khususnya sanksi pidana ?
3. Bagaimanakah penggunaan azas *Ne bis vexari rule* dalam sanksi administrasi ?

## III. PEMBAHASAN.

### 3.1. Arti Dan Ruang Lingkup Sanksi Administrasi.

Di dalam peraturan perundang-undangan, acapkali dijumpai pada bagian akhir atau penutup dari peraturan yang bersangkutan disebutkan sanksi-sanksi yang sifatnya merupakan pemberian peringatan (*prevensi*), agar supaya substansi yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilanggar.

Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh

---

7. Sudarto, Hukum Dan Hukum Pidana, 1983, hal. 33.

tata usaha negara (dalam hal dimaksud diperlukan).<sup>8</sup>

Sebagai misal di sini dapat ditunjukkan dalam bidang hukum administrasi, bahwa kebanyakan dalam sistem perizinan menurut perundang-undangan memuat ketentuan penting yang melarang para warga bertindak tanpa izin.

Menurut van Wijk/W.Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Indroharto, bahwa yang dimaksud dengan sanksi administrasi ialah sarana-sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh Badan atau Jabatan TUN sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak mentaati norma-norma hukum TUN.<sup>9</sup>

Berdasarkan rumusan pengertian di atas, maka unsur-unsur dari sanksi administrasi dapat dinyatakan sebagai berikut :

- a. merupakan sarana kekuatan/alat kekuasaan (machtsmiddelen)
- b. bersifat hukum publik (publiekrechtelijke);
- c. digunakan oleh Badan atau Jabatan TUN - penguasa (overheid);
- d. sebagai reaksi terhadap ketidak taatan / ketidak patuhan terhadap norma hukum administrasi (reactie op niet naleving in het norm administratieve recht).

Selanjutnya menurut van Wijk/Konijnenbelt macam sanksi dalam hukum administrasi meliputi :

- a. sanksi administrasi :
  - paksaan pemerintahan (bestuursdwang)
  - pencabutan keputusan yang menguntungkan
  - uang paksa (dwangsom)
  - denda administrasi (administratieve boete)
  - bentuk-bentuk khusus
- b. sanksi pidana.

Selanjutnya P.de Haan, sebagaimana dikutip oleh Hadjon

---

8. Hadjon, ten Berge, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, 1994, hal.245.

9. Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, 1994, hal. 238.

menyatakan hakikat sanksi administrasi sebagai berikut<sup>10</sup>:

- a. merupakan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan (bestuur bevoegdheid), yang dilakukan oleh organ pemerintahan tanpa harus melalui proses peradilan;
- b. tunduk kepada ketentuan hukum administrasi (baik yang tertulis maupun tidak tertulis/algemene beginselen van behoorlijk bestuur);
- c. dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi hukum pidana (tidak berlaku azas "ne bis in idem").

Dalam pada itu menurut Indroharto<sup>11</sup> sanksi-sanksi yang terpenting yang dikenal dalam hukum TUN (di samping sanksi pidana dan sanksi menurut UU Tindak Pidana Ekonomi) adalah :

- a. Tindakan penertiban (Eksekusi riil);
- b. Perdata eksekusi di bidang keuangan;
- c. Pencabutan dan perubahan izin-izin yang bersifat menguntungkan;
- d. Lain-lain sanksi administratif :
  - d.1. di bidang kepegawaian;
  - d.2. di bidang pidana;
  - d.3. di bidang perpajakan;
  - d.4. UU Tindak Pidana Ekonomi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka bagi pembuat peraturan adalah penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tidak/tanpa disertai dengan izin, akan tetapi juga terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas, antara lain :<sup>12</sup>

10. Hadjon, Sanksi Administrasi (administratieve sancties), 1995, hal.2.

11. Indroharto, op.cit. hal. 239 - 246.

12. lihat Hadjon, ten Berge, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, op.cit. hal.245.

- a. Bestuursdwang (paksaaan pemerintahan);
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi));
- c. Pengenaan denda administrasi;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom).

Selanjutnya di samping telah disebutkan sanksi administrasi yang khas di atas, maka dalam penegakan norma hukum administrasi dikenal pula sarana sanksi yang lain, misalnya sanksi pidana, sanksi di bidang perpajakan.

### 3.2. Hubungan Sanksi Administrasi dengan Sanksi Pidana.

Di dalam perkembangan negara hukum modern dewasa ini (khususnya hukum administrasi) pada dasarnya dapat dipahami bahwa tindakan pemerintahan (bestuurshandelingen) senantiasa diarahkan kepada suatu tujuan, ialah menciptakan kesejahteraan masyarakat (lihat alinea IV Pembukaan UUD 1945). Hal tersebut tidak dapat dipungkiri mengingat bahwa perkembangan hukum negara modern memang senantiasa didasarkan pada konsep negara kesejahteraan (welfare state). Sehubungan dengan hal tersebut, maka azas penting yang senantiasa harus diingat dan dipahami dalam konsep negara kesejahteraan tersebut di muka ialah "salus populi suprema lex" (kesejahteraan rakyat merupakan hukum yang tertinggi). Hal ini berarti bahwa hukum senantiasa harus ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Sifat modern dari hukum tersebut dapat dilihat berdasarkan ciri-cirinya ialah<sup>13</sup> :

- a. Mempunyai bentuk tertulis;
- b. Hukum itu berlaku untuk seluruh wilayah negara;

---

13. Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, op.cit., hal.213-214. Bandingkan juga A.Siti Soetami, Pengantar Tata Hukum Indonesia, 1992, hal.8 menyebutkan ciri hukum modern ialah kon-sentris (adanya satu tangan yang mengatur/membuat), konvergen (hukum Indonesia terbuka terhadap perubahan dan perkembangan), tertulis (untuk lebih menjamin kepastian hukum).

c. Hukum merupakan instrumen yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya.

Dibandingkan dengan bidang hukum lainnya, maka bidang hukum administrasi pada dasarnya akan mengalami perkembangan yang begitu pesat dan cepat dengan lahirnya peraturan-peraturan baru. Hal ini disadari menjadi penyebab sulitnya untuk melakukan kodifikasi di bidang hukum administrasi. Di negara Belanda perkembangan di bidang hukum administrasi khususnya dalam kaitannya dengan kodifikasi, telah ditandai dengan lahirnya Algemene wet bestuursrecht (undang-undang hukum administrasi umum) bersamaan dengan Wet openbaarheid van bestuur (undang-undang keterbukaan pemerintah).

Dalam pada itu Prins mengemukakan, bahwa hampir setiap peraturan baru berdasarkan hukum administrasi negara diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana.<sup>14</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, Paul Schoultens mengemukakan pula bahwa hukum pidana memberikan sanksi luar biasa, baik kepada beberapa kaidah hukum umum, maupun kepada peraturan hukum administrasi.<sup>15</sup>

Hal penting yang perlu diperhatikan di dalam menggunakan sanksi hukum pidana dalam rangka usaha menegakkan norma hukum administrasi ialah bahwa hendaknya sanksi hukum pidana tersebut dipergunakan secara *ultimum remedium*.<sup>16</sup> Artinya ialah apabila sanksi-sanksi dari hukum administrasi belum atau tidak dapat digunakan secara efektif dalam usaha menegakkan norma hukum administrasi, maka sanksi hukum pidana baru dipergunakan.

---

14. W.F. Prins, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, 1983, hal. 17.

*In cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor (bagian belakang).

15. W.F. Prins, *loc.cit.*

16. *Ultimum remedium* secara harfiah berarti obat yang terakhir.

Berdasarkan kepada uraian di muka, maka perlu di sini untuk dilakukan perbandingan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana<sup>17</sup> melalui peragaan bagan di bawah ini :

=====		
	: Sanksi administrasi	: Sanksi Pidana
-----		
Sasaran	: Perbuatan	: Pelaku
-----		
Sifat	: Reparatoir/Condemnatoir	: Condemnatoir
-----		
Prosedur	: Langsung	: Pengadilan
=====		

Memperhatikan peragaan bagan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa :

- a. sanksi administrasi senantiasa diarahkan kepada sasaran *perbuatan untuk mengakhiri pelanggaran*, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada sasaran *pelaku/pelanggar dengan cara memberi hukuman berupa nestapa*.<sup>18</sup>
- b. sifat sanksi administrasi adalah reparatoir, artinya memulihkan kepada keadaan semula yang dilakukan dengan cara mengakhiri perbuatan pelanggaran. Selanjutnya sanksi administrasi dapat memiliki pula sifat condemnatoir dengan cara memberi hukuman sesuai dengan jenis sanksi dan bobot pelanggaran yang dilakukan, seperti halnya sanksi pidana yang memiliki sifat condemnatoir.
- c. dilihat dari segi penegakan hukumnya, maka sanksi administrasi prosedurnya diterapkan secara langsung oleh

17. bandingkan dengan Hadjon, ten Berge, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, op.cit., hal.247.

18. Mengenai sanksi pidana yang memberi hukuman berupa nestapa ini Roeslan Saleh dalam Stelsel Pidana Indonesia, 1983, hal.9 mengemukakan bahwa memang nestapa ini bukanlah suatu tujuan yang terakhir dicita-citakan masyarakat. Nestapa hanyalah tujuan yang terdekat. Nestapa merupakan reaksi atas delik yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu.

pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, dengan wewenang pemerintahan yang dimiliki/melekat pada jabatan (penggunaan kekuasaan secara sah), sedangkan pada sanksi pidana penegakannya harus melalui prosedur peradilan.

### 3.3. Penggunaan Azas Ne bis Vexari Rule Dalam Sanksi Administrasi.

Suatu kaidah peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi sering tidak hanya memuat satu macam sanksi tetapi terdapat beberapa macam sanksi yang diberlakukan secara komulasi.<sup>19</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Prins di muka, bahwa hampir setiap peraturan baru berdasarkan hukum administrasi negara diakhiri in cauda venenum dengan sejumlah ketentuan pidana. Hal ini menunjukkan bahwa dalam upaya menegakan norma hukum administrasi maka upaya yang akan ditempuh tidak semata-mata hanya menggantungkan kepada sanksi administrasi saja, akan tetapi juga menggunakan sarana sanksi hukum yang lain termasuk sanksi pidana. Dalam hubungannya dengan hal tersebut, maka penggunaan sarana sanksi hukum yang lain (baca : sanksi pidana) hendaknya tetap memperhatikan azas ultimum remedium. Selanjutnya dalam kondisi tertentu, sangat dimungkinkan untuk menggunakan kedua macam sanksi tersebut diterapkan secara komulasi.

Penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana secara komulasi, pada dasarnya tidak akan menimbulkan masalah. Lain halnya manakala penerapan sanksi komulasi tersebut dilakukan terhadap sanksi-sanksi administrasi, mengingat adanya azas ne bis vexari rule. Sehubungan dengan hal tersebut Ten Berge mengemukakan sebagai berikut : "*ne bis vexari rule based on the idea that sanctions of comparable nature and belonging to the arsenal of the (semi) administration,*

---

19. Hadjon, ten Berge, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, 1994, op.cit. hal.263.

*should not be imposed one of the other.*"<sup>20</sup>

Di bidang hukum pidana, telah dikenal adanya pembagian dan penggolongan sanksi sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 10 KUHP yang menyebutkan : "Pidana terdiri atas :

a. pidana pokok,

1. pidana mati
2. pidana penjara
3. kurungan
4. denda

b. pidana tambahan,

1. pencabutan hak-hak tertentu
2. perampasan barang-barang tertentu
3. pengumuman putusan hakim."

Di bidang hukum administrasi, menggolongkan sanksi-sanksi administrasi ke dalam sanksi administrasi pokok dan sanksi administrasi tambahan (atau apapun namanya), sampai saat ini belum pernah dikenal di dalam rumusan peraturan-peraturan hukum administrasi. Hal yang dapat dijumpai hanyalah penyebutan bentuk-bentuk sanksi administrasi. Sehubungan dengan hal tersebut dan dalam kaitannya dengan sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, maka azas *ne bis vexari rule* pada dasarnya merupakan azas yang melarang dalam menerapkan sanksi-sanksi administrasi secara komulasi yang memiliki sifat sama, ialah adanya perbuatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah (penggunaan wewenang/*bevoegdheid*). Sanksi administrasi yang dilarang/tidak boleh diterapkan secara komulasi berdasarkan azas *ne bis vexari rule* di muka ialah sanksi *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan) dan *dwangsom* (pengenaan uang paksa oleh pemerintah). Paksaan di sini dapat dipahami sebagai perbuatan nyata yang dilakukan peme-

---

20. J.B.J.M Ten Berge, Recent Developments in General Administrative Law in The Netherlands, 1994, hal.5.

rintah berdasarkan wewenang yang dimiliki dan dilakukan secara langsung.

Larangan terhadap penerapan sanksi administrasi secara komulasi (antara bestuursdwang dan dwangsom), pada dasarnya dapat dikembalikan kepada hakikat ke dua sanksi administrasi tersebut sebagaimana akan diuraikan di bawah ini.

1. Bestuursdwang (Administrative Enforcement, Paksaan Pemerintahan, Executive Coercion).

Bestuursdwang pada dasarnya dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata (feitelijke handeling) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang.<sup>21</sup> Menggunakan/menjalankan bestuursdwang pada dasarnya dapat dilihat sebagai suatu tindakan penguasa dengan cara yang amat langsung, artinya tindakan tersebut tidak perlu menunggu adanya perintah pengadilan, sehingga merupakan suatu bentuk eksekusi riil (reële executie). Hal ini merupakan ciri dari bestuursdwang dan membedakan dengan sanksi-sanksi hukum administrasi lainnya. Menurut Indroharto<sup>22</sup> bestuursdwang diistilahkan juga sebagai tindakan penertiban.

Di dalam melaksanakan bestuursdwang oleh penguasa ini pada dasarnya merupakan suatu kewenangan bebas (vrijebevoegdheid) yang melekat pada suatu jabatan tata usaha negara, sehubungan dengan adanya pelanggaran kewajiban yang timbul dari suatu hubungan hukum administrasi maupun pelanggaran terhadap norma undang-undang, sehingga hal ini bukan merupakan suatu kewajiban (geen plicht).

21. Hadjon, ten Berge, dkk, Pengantar Hukum administrasi Indonesia, op.cit. hal.246

22. Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, op.cit, hal.239

Akan tetapi sebelum bestuursdwang ini dilaksanakan, maka penguasa/pemerintah wajib mempertimbangkan secara seksama terhadap segala kepentingan yang terkait dengan menggunakan pengukuran berdasarkan azas-azas umum pemerintahan yang baik (algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Dalam pada itu patut diperhatikan pula, bahwa penyampaian peringatan tertulis kepada pelanggar yang akan dikenai bestuursdwang harus didahulukan, sebelum bestuursdwang itu sendiri dilaksanakan.

Menurut Indroharto<sup>23</sup> hal yang perlu diperhatikan oleh badan atau jabatan TUN yang berwenang untuk melaksanakan eksekusi riil itu wajib hanya melakukan tindakan-tindakan yang benar-benar diperlukan untuk mengembalikan keadaan semula seperti yang diharapkan oleh peraturan yang bersangkutan, tidak dibenarkan melampaui batas yang diperlukan. Selanjutnya dikemukakan, bahwa terdapat dua unsur lainnya yang tidak esensial sifatnya yang biasanya berbarengan dengan wewenang menerapkan tindakan penertiban tersebut adalah :

- a. wewenang untuk membebaskan biaya tindakan penertiban itu atas beban si pelaku yang lalai;
- b. wewenang untuk menagih beban tersebut dengan perintah upaya paksa.

## 2. Dwangsom (Pengenaan Uang Paksa Oleh Pemerintah).

Sanksi administrasi berupa pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom) ini, sebenarnya merupakan bentuk perkembangan baru dalam sanksi administrasi yang dimaksudkan sebagai alternatif yang diberikan oleh pembentuk undang-undang terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat TUN dalam menerapkan bestuursdwang terhadap pelanggar. Bentuk dwangsom ini pada dasarnya berupa penitipan sejumlah uang oleh yang berkepentingan kepada pemerintah dan uang akan hilang dengan

---

23. Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, op.cit hal.239-240

sendirinya, manakala yang berkepentingan melakukan pelanggaran terhadap aturan yang berlaku atau mengulangi pelanggaran maupun untuk tiap hari sesudah waktu yang telah ditetapkan perbuatan masih berlanjut.<sup>24</sup>

Sanksi administrasi yang berupa dwangsom ini, di negara Belanda dapat dikenal dalam pelanggaran-pelanggaran terhadap lingkungan hidup, khususnya pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, sementara pelanggaran di bidang hukum administrasi lainnya dwangsom belum dikenal. Ide dwangsom (uang paksa) ini pada prinsipnya memang dimaksudkan terhadap kondisi-kondisi yang apabila dipergunakan upaya *bestuursdwang* akan sulit dijalankan atau akan berlaku sebagai suatu sanksi yang berat. Oleh sebab itu dwangsom merupakan bentuk alternatif (bukan komulasi) bagi pejabat TUN dalam menjalankan kewenangan publiknya untuk mengakhiri perbuatan yang dilarang.

Dalam pada itu dwangsom dapat dilihat pula sebagai satu bentuk sanksi administrasi dalam fungsinya yang preventif, artinya untuk mencegah pihak-pihak penitip uang tidak ingin melakukan pelanggaran dengan risiko uang titipan akan hilang. Selanjutnya antara dwangsom dan *bestuursdwang* ini, kesamaan sifat yang dimiliki oleh ke dua macam sanksi administrasi di atas adalah adanya perbuatan nyata dari penguasa. Oleh sebab itu adanya sifat yang sama ini (perbuatan nyata penguasa), tidak diperbolehkan untuk menjatuhkan ke dua macam sanksi administrasi tersebut secara bersama-sama (komulasi) berdasarkan azas *ne bis vexari rule*.

---

24. bandingkan dengan Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, op.cit. hal. 258

#### IV. RESIMPULAN.

Berdasarkan kepada uraian di muka, maka dapat ditarik beberapa pokok kesimpulan sebagai berikut :

1. Sanksi dalam hukum administrasi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dipergunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi. Bentuk sanksi administrasi yang memiliki sifat khas dalam hukum administrasi antara lain *bestuursdwang*, *dwangsom*, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dan denda administrasi, di samping bentuk lain yang ada.
2. Hubungan sanksi administrasi dengan sanksi yang lain, khususnya dengan sanksi pidana pada dasarnya dapat diterapkan secara komulasi, akan tetapi penggunaan sanksi pidana terhadap pelanggaran norma hukum administrasi hendaknya dipergunakan sebagai sarana yang terakhir (*ultimum remedium*).
3. Azas *ne bis vexari* rule dalam hukum administrasi pada prinsipnya tidak membolehkan menjatuhkan dua macam sanksi administrasi yang memiliki sifat sama (adanya perbuatan nyata penguasa yang langsung) secara komulasi, akan tetapi harus sebagai alternatif (antara *bestuursdwang* dan *dwangsom*).
4. Sanksi administrasi berupa *dwangsom*, sebenarnya merupakan bentuk sanksi alternatif dari *bestuursdwang* (pengganti *bestuursdwang*), manakala *bestuursdwang* dalam kondisi tertentu dipandang sulit untuk dijalankan atau dipandang sebagai sanksi yang berat.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.Siti Soetami, 1992, Pengantar Tata Hukum Indonesia, PT. Eresco, Bandung.
- Indroharto, 1994, Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- J.B.J.M ten Berge, 1994, Recent Developments In General Administrative Law In The Netherlands, Course Book 1994, Bahan penataran Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Moeljatno, 1979, Kitab Undang Undang Hukum Pidana, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M.Hadjon, 1992, Pemerintahan Menurut Hukum, Bahan Penataran Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Philipus M.Hadjon, ten Berge, dkk, 1994, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M.Hadjon, 1995, Sanksi Dalam Hukum Administrasi, Bahan Penataran Hukum Administrasi (handout), Universitas Airlangga, Surabaya.
- Roeslan Saleh, 1983, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 1991, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Subekti & R.Tjitrosoedibio, 1980, Kamus Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Sudarto, 1983, Hukum Dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung.
- W.F.Prins, 1983, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, Jakarta.