

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, PELAYANAN PUBLIK, PENGAWASAN, PERLINDUNGAN HUKUM BAGI RAKYAT DAN PENEGAKAN NORMA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

#### A. Negara Hukum

##### 1. Pengertian Negara Hukum

*Rechtsstaat* atau *rule of law* memiliki padanan arti yang sama yaitu “negara hukum” sebagaimana kita ketahui negara Indonesia menuangkan frasa negara hukum di dalam konstitusi, baik sebelum adanya perubahan maupun setelah adanya perubahan konstitusi. Sebelum adanya perubahan ketiga, dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak terdapat istilah "negara hukum", namun dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdapat istilah "negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*)". Setelah perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, bunyi negara hukum disebutkan secara *expressis verbis* dalam Pasal 1 Ayat (3), bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Berdasarkan pemaparan di atas perlu untuk diketahui lebih lanjut apa yang dimaksud dengan istilah negara hukum (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*). Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa,

semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.<sup>1</sup> A. Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapat Burkens dkk, menjelaskan, arti *rechtsstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *a state based on law* atau *a state governed by law*. Secara sederhana dapat dimaknakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>2</sup>

Menurut Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, jelasnya mengatakan bahwa: "Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) bukanlah negara polisi atau negara militer, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*).<sup>3</sup>

Lebih lanjut, Muhammad Yamin memberikan penjelasan mengenai sejarah istilah negara hukum sebagai berikut.

*Adapun kata beliau bahwa kata kembar negara-hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, mula-mulanya*

---

<sup>1</sup> Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum* (Padang: Angkasa Raya Padang, 1992), hlm 13.

<sup>2</sup> Dikutip dari Disertasi Sudi Fahmi, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan (Studi Desentralisasi Bidang Kehutanan Di Propinsi Riau)*, (Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2006), hlm 77.

<sup>3</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm 72.

*untuk menamai Negara Tarum (Taruma Negara) di bawah Kepala Negara Purawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata “Hukum” berasal dari bahasa Arab dan masuk ke dalam bahasa Indonesia sejak mulai tersiarnya agama Islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar “Negara”-“Hukum” itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya.<sup>4</sup>*

Terkait negara hukum menurut Wirjono Projudikoro yang menyatakan bahwa hukum yang berdaulat, karena negara pada umumnya dan negara Indonesia khususnya merupakan negara hukum yang berarti, bahwa segala tindakan dari pemerintah harus berdasar atas hukum (*the rule of law*).<sup>5</sup> Hal tersebut selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Sudargo Gautama yang menyatakan bahwa paham negara hukum berasal dari ajaran kedaulatan hukum, dalam hal ini ia memberi pengertian tentang negara hukum sebagai negara dimana alat-alat negaranya tunduk pada aturan hukum.<sup>6</sup>

Pengertian mengenai negara hukum juga dikemukakan oleh Aristoteles, seorang ahli pikir dari Yunani berpendapat bahwa yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.<sup>7</sup> Soediman Kartohadiprodo berpendapat sama dengan apa yang dikemukakan oleh Aristoteles yang mengartikan negara

---

<sup>4</sup> Didi Nazmi Yunas, *op.cit*, hlm18.

<sup>5</sup> Wirjono Projudikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Dian Rakyat, 1983), hlm 6.

<sup>6</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, 2014), hlm 1.

<sup>7</sup> Maleha Soemarsono, “Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-37 No.2 April-Juni 2007*, hlm 305.

hukum sebagai negara dimana nasib dan kemerdekaan orang-orang di dalamnya dijamin sebaik-baiknya oleh hukum.<sup>8</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian yang telah disebutkan para ahli di atas dapat diambil intinya yaitu menitik beratkan pada urgensi negara untuk menegakkan hukum. Dalam konteks ini menegakkan hukum baik dalam lalu lintas perorangan maupun tindak tanduk pemerintah terhadap warga negaranya yang harus berlandaskan hukum demi mewujudkan keadilan.

## **2. Historis dan Karakteristik Negara Hukum**

Secara historis, gagasan tentang konsepsi negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah.<sup>9</sup> Paradigma negara hukum telah lahir sejak zaman Yunani kuno dimana Plato memiliki gagasan bahwa negara haruslah berdasarkan peraturan yang dibuat rakyat.<sup>10</sup> Gagasan tersebut lahir karena di zaman Yunani Kuno, tatkala Plato melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh seseorang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Sehingga mengakibatkan kesengsaraan bagi rakyatnya. Pada intinya gagasan negara hukum yang dimaknai oleh Plato bahwa negara haruslah berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya.<sup>11</sup> Pemikiran Plato kemudian terus dikembangkan oleh

---

<sup>8</sup> Bahder Johan Nasution, *loc.cit.*

<sup>9</sup> Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16, (2009), hlm 384.

<sup>10</sup> Galang Asmara, *loc.cit.*

<sup>11</sup> Plato dikutip dari Abdul Aziz Hakim, *loc.cit.*

muridnya yakni Aristoteles. Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintahkan dengan konstitusi.<sup>12</sup>

Perkembangan gagasan tentang negara hukum makin menemukan ciri-cirinya pada abad ke-19 di Eropa daratan (Kontinental) yang menganut tradisi *Civil Law* ditandai dengan diterimanya gagasan *rechtstaat* (di Jerman) dan *Etat de droit* (di Perancis) serta *rule of law* di negara-negara *Anglo Saxon* khususnya Inggris yang menganut *Common Law*. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah sebagai berikut<sup>13</sup>:

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada wilayah *Anglo Saxon*, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey dengan unsur-unsur sebagai berikut<sup>14</sup>:

1. Supermasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). dalil ini berlaku sebagai untuk orang biasa maupun untuk pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

S.F Marbun berpandangan bahwa persamaan pokok *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak

---

<sup>12</sup> Plato, Aristoteles dikutip dari Galang, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *loc.cit.*

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.* 58.

<sup>14</sup> *Ibid.*

asasi manusia dengan memisahkan atau membagi kekuasaan negara guna menghindari pelanggaran terhadap hak asasi manusia sekaligus memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>15</sup>

Sejak memasuki zaman modern pada abad ke 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum materiil.<sup>16</sup> Konsep negara ini muncul atas reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam (*nachwakerstaat*). Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least goverment is the best goverment*”, dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoeienis*).<sup>17</sup> Kegagalan implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*.<sup>18</sup> Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain ajaran, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam

---

<sup>15</sup> S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Kelima, *loc.cit*.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, *loc.cit*.

<sup>18</sup> *Ibid.*

kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).

Berdasarkan uraian di atas perlu diketahui perbedaan dari ciri-ciri pokok dari *legal state* dengan *welfare state* (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

**1. *Legal State* atau negara hukum klasik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:**

- a) *Statsounthouding*, yakni pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least goverment is the best government*”, dalam arti pemerintah yang paling sedikit intervensinya dalam kehidupan warga negara adalah sebagai pemerintahan yang terbaik, dan dalil “*laissez faire, laissez aller*”, dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat.
- b) Pemerintah atau eksekutif hanya menjalankan UU yang dibuat oleh legislatif; karena itu pemerintah berpegang teguh pada asas legalitas.
- c) Pemerintahan yang pasif sehingga model negara ini disebut *nachwackersstaat* (negara pekerja malam) atau *nachtwachersstaat* (negara penjaga malam)

**2. *Welfare State* atau negara hukum modern memiliki ciri-ciri sebagai berikut:**

- a) *Staatsbemoeienis* yakni negara dan pemerintah dapat melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara dalam rangka mewujudkan *bestuurszorg* atau kesejahteraan umum.
- b) Pemerintah dilekati dengan kewenangan di bidang legislasi atau kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, terutama dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan.
- c) Pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan masyarakat.
- d) Pemerintah dilekati dengan kewenangan yang luas atau *freies Ermessen*, yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*).

Wolfgang Friedman dalam bukunya ‘*Law in a Changing Society*’ sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie membedakan antara ‘*rule of law*’

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 5.

dalam arti formil yaitu dalam arti ‘*organized public power*’ dan ‘*rule of law*’ dalam arti materil yaitu ‘*the rule of just law*’. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi aliran pikiran hukum materil.<sup>20</sup>

Negara Indonesia tidak merujuk secara langsung pada dua paham atau aliran berbeda tentang negara hukum, yaitu negara hukum dalam arti *rechtsstaat* dan negara hukum dalam arti *the rule of law*. Namun demikian, penerapan prinsip negara hukum Indonesia didasarkan pada unsur-unsur negara hukum secara umum, yaitu adanya upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pelaksanaan kedaulatan rakyat, adanya penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan adanya peradilan administrasi.<sup>21</sup>

Di Indonesia sendiri memiliki konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan pengejawantahan negara hukum materil telah ada sejak lama, sebagaimana telah diamanatkan oleh *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*Welfare State*). Rumusan konsep Negara *welfare state* tersebut termaktub dalam Pembukaan (Preamble) UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi “*Kemudian dari pada itu untuk*

---

<sup>20</sup> Wolfgang Friedman dikutip dari tulisan Makalah Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

<sup>21</sup> Haposan Siallagan, “Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia” Jurnal Sosiohumaniora, Volume 18 Nomor. 2 Juli 2016, hlm 126.



*membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”*. Bunyi tersebut merupakan wujud dari niat untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan yang sama juga tercermin dalam Pasal 27, dimana setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta Pasal 31 yang mengatur pelayanan pendidikan, Pasal 33, dan Pasal 34, dimana kekayaan alam kita harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat serta fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Berdasarkan bunyi amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang disebutkan di atas, mengandung makna dimana negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif. Dengan demikian, pemberian pelayanan publik merupakan kewajiban dan tanggung jawab institusi penyelenggara negara, korporasi atau lembaga independen serta menjadi hak setiap warga negara untuk mendapatkannya.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2013), hlm 9.

## **B. Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Untuk merealisasikan konsep negara kesejahteraan (negara hukum modern) pemerintah dilimpahkan tanggung jawab *bestuurszorg* atau *public service*. Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, negara adalah aktor utama dalam upaya pemenuhan hak-hak.<sup>23</sup> Dengan kata lain Pemerintah Indonesia dalam mewujudkan konsep negara kesejahteraan, membutuhkan suatu pelayanan publik yang baik sifatnya desentralisasi dan dekosentrasi, sehingga mampu menjangkau ke daerah-daerah.

Lebih lanjut Kepala Daerah sebagai pemimpin di daerah mempunyai otoritas untuk mengelola daerahnya secara mandiri. Oleh karena itu pelayanan publik sangat dibutuhkan dalam memberikan kemajuan terhadap negara, khususnya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah.

Menurut Boediono Pengertian Pelayanan Publik adalah bahwa pelayanan merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.<sup>24</sup> Lebih lanjut menurut Gie pelayanan merupakan suatu kegiatan dalam suatu organisasi atau instansi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.<sup>25</sup> Sementara menurut Agus Dwiyanto, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat

---

<sup>23</sup> Hesti Puspitosari et.al., *Filosofi Pelayanan Publik, Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik, loc.cit.*

<sup>24</sup> B Boediono, *loc.cit.*

<sup>25</sup> The Liang Gie, *loc.cit.*

diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>26</sup>

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional.<sup>27</sup> Dengan demikian, menurut Lijan Poltak Sinambela pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Sebagaimana negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>28</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik.

---

<sup>26</sup> Agus Dwiyanto, *loc.cit.*

<sup>27</sup> P.J.J Sipayung (Editor), *loc.cit.*

<sup>28</sup> Lijan Poltak Sinambela, *loc.cit.*

Adapun pendapat para ahli dan definisi Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik yang dikemukakan di atas, dapat ditarik inti dari pengertian pelayanan publik yaitu suatu bentuk layanan yang diberikan pemerintah, non pemerintah, seperti swasta atau masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Selain itu penyelenggaraan pelayanan publik juga harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat menjadi acuan dalam penyelenggarannya.

## **2. Tujuan Pelayanan Publik**

Bertalian dengan pelayanan publik, Barry J O'Toole mengemukakan bahwa pemerintah yang mempunyai otoritas menganggap kepentingan seluruh masyarakat sebagai pengaruh penuntun atas semua pengambilan keputusan publik, bahwa kepentingan pribadi atau kelompok mereka harus disingkirkan tatkala dalam proses mengambil keputusan, sebagaimana mereka memiliki tugas untuk melayani masyarakat.<sup>29</sup> Oleh karena itu melalui pelayanan publik, badan atau pejabat pemerintah menempatkan kepentingan publik sebagai tujuan dan mempengaruhi seluruh pengambilan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Oleh karena itulah dalam sistem pelayanan publik dalam rangka pelaksanaan fungsi pemerintahan, perlu diatur secara komprehensif filosofi, tujuan, makna, kelembagaan pelayanan publik dan sistem intensif-disinsentif dalam pelayanan publik. Hal ini dimaksudkan agar orientasi dari pelaksanaan fungsi pemerintah

---

<sup>29</sup> Barry J O'Toole, *The Ideal of Public Service-Reflections on The Higher Civil Service*, (Britain: Routledge Press, 2006), hlm 3.

dapat senantiasa diarahkan untuk mewujudkan tercapainya tujuan pelayanan publik.<sup>30</sup>

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat.<sup>31</sup> Menurut Zeith memandang bahwa tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Lebih lanjut Zeith juga mengemukakan bahwa tujuan pelayanan publik adalah sebagai berikut<sup>32</sup>:

1. Menentukan pelayanan yang disediakan, apa saja macamnya;
2. Memperlakukan pengguna layanan, sebagai *customers*;
3. Berusaha memuaskan pengguna layanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
5. Meneyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan.

Berdasarkan pendapat yang sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Dalam konteks ini penulis sepakat dengan alasan bahwa esensi tujuan dari pelayanan publik (*public service*) adalah memberikan kesejahteraan umum. Maksud dari kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari

---

<sup>30</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 203.

<sup>31</sup> Dikutip dari tulisan sublibrary.com <https://www.sublibrary.com/view?t=II+,+TINJAUAN+PUSTAKA+2.1.+Konsep+Pelayanan+Publik+2.1.1+...&u=http%3A%2F%2Fdigilib.unila.ac.id%2F3035%2F16%2FBAB%25202.pdf>

<sup>32</sup> *Ibid.*

perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut dari penindasan dan dari ketidakadilan.<sup>33</sup> Kesejahteraan umum dapat pula diartikan sebagai realitas masyarakat yang telah terpenuhi hak-haknya dan terlindunginya hak-hak masyarakat atas tindak tanduk yang bertendensi merugikan masyarakat.

### **3. Dimensi Pelayanan Publik**

Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri melainkan, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk tujuan bersama.<sup>34</sup> Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan.<sup>35</sup>

Secara teoritis pelayanan publik (*public service*) memiliki beberapa aspek multidimensi. Dimana Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Akan tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif.

*Pertama*, Aspek ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen).

---

<sup>33</sup> Hesti Puspitosari et.al., *op.cit*, hlm 49.

<sup>34</sup> M. Ryass Rasjid, *loc.cit*.

<sup>35</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm189.

*Kedua*, Aspek politik, pelayanan publik adalah refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara.

*Ketiga*, Aspek sosial budaya, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya sarat akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku.

*Keempat*, Aspek hukum, pelayanan publik adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.<sup>36</sup>

## **C. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Pelayanan publik (*public service*) yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara yang sejahtera (*welfare state*), sesuai yang termaktub dalam mukadimah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, kita semua tidak menampik bahwa implementasinya tidak akan selalu berjalan dengan mulus, jika dianalogikan seperti jalanan yang panjang pasti akan ada lubang yang menghambatnya, seperti itu lah pelayanan publik akan mengalami hambatan jika tak ada yang mengawasinya. Oleh karena itu dalam pelayanan publik ini dibutuhkan sebuah fungsi pengawasan (*controlling*). Dalam hal ini

---

<sup>36</sup> Tim Peneliti Lemlit UI, *loc.cit.*

pengawasan merupakan unsur sistem manajemen pemerintahan, yang sangat penting untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas publik bagi pemerintah. Akuntabilitas publik tersebut menjadi syarat yang diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.<sup>37</sup>

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan arti yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah dalam arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>38</sup>

Lebih lanjut Newman<sup>39</sup> berpendapat bahwa *control is assurance that the performance conform to plan*". ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan kata lain menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut. Sedangkan menurut Bagir Manan<sup>40</sup> memandang *control* sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi control atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan (*directive*).

---

<sup>37</sup> W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah ..., op.cit.*, hlm 201.

<sup>38</sup> Sujamto, *loc.cit.*.

<sup>39</sup> Muchsan, *loc.cit.*.

<sup>40</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm 201.



Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas, maka ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah<sup>41</sup>:

1. Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
2. Adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
3. Adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan;
4. Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar;
5. Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

Ridwan HR menegaskan bahwa fungsi pengawasan bisa di lihat dari 2 (dua perspektif) yaitu<sup>42</sup>:

1. Pengawasan dari perspektif administrasi atau manajemen

Pengawasan itu dimaksudkan untuk mengamati dan menilai apakah pelaksanaan tugas dan pekerjaan dalam suatu organisasi tertentu itu telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dan apakah tujuan yang telah dicanangkan itu tercapai atau tidak.

2. Pengawasan dari perspektif hukum

Pengawasan itu dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan tugas dan pekerjaan itu telah dilakukan sesuai dengan norma hukum yang berlaku, dan apakah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan itu tercapai tanpa melanggar norma hukum yang berlaku.

Selaras dengan apa yang dikemukakan di atas, Galang Asmara mengatakan bahwa bila dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan

---

<sup>41</sup> Irfan Fachruddin, *loc.cit.*

<sup>42</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi...*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 126.

merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>43</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas terkait pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.<sup>44</sup> *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan mengatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam membentuk negara hukum material maupun negara hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan perilaku kekeliruan itu.<sup>45</sup>

## 2. Tujuan Pengawasan

Menurut P. de Haan, “*Een vijftal motieven voor toezicht, te weten, het motief van de beleidswaking, het coordinatiemotief, het motief van de*

---

<sup>43</sup> Galang Asmara, *op.cit*, hlm 131.

<sup>44</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif Di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm 35.

<sup>45</sup> Irfan Fachruddin, *loc.cit*

*kwaliteitsbewaking, het financiele motief, en het motief van de rechts-en belangenbescherming van de burger*”, (Ada lima motif pengawasan, yaitu motif untuk menjaga kebijaksanaan, motif kordinasi, menjaga kualitas, motif keuangan, dan untuk memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga negara).<sup>46</sup>

Bertalian dengan yang telah disebutkan sebelumnya bahwa Pelayanan publik (*public service*) yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara yang sejahtera (*welfare state*), dibutuhkan fungsi kontrol atau pengawasan. Adapun fungsi pengawasan menurut Paulus Effendie Lotulung memiliki tujuan pokok yaitu untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan.<sup>47</sup>

Dapat ditegaskan bahwa pengawasan tersebut dilakukan dalam lingkungan pemerintahan, menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Jukir tujuan pengawasan di lingkungan pemerintah meliputi<sup>48</sup>:

- a. Agar tercipta aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah efektif dan efisien

---

<sup>46</sup> P. De Haan, et,al., dikutip oleh Ridwan H.R, Hukum Administrasi, *loc.cit.*

<sup>47</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm XV.

<sup>48</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hlm 26-27.

serta ditunjangnya oleh partisipasi yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat dan bertanggungjawab

- b. Agar terselenggara tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar ada kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan tumbuh budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Lebih lanjut, Situmorang dan Juhir mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk<sup>49</sup>:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

### **3. Bentuk-bentuk Pengawasan**

Paulus Efendi Lotulung membagi bentuk pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern adalah pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol semacam ini digolongkan kontrol teknis administratif atau dikenal dengan *built-in control*.<sup>50</sup> Sementara yang dimaksud kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris /struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers/mass-media, kontrol politis yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk “*hearing*” ataupun hak bertanya para anggotanya. Kontrol eksternal lainnya atau disebut juga dengan kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*).<sup>51</sup>

Selain itu pengawasan juga dibedakan dalam dua jenis yaitu *a priori* dan *a posteriori*. Pengawasan *a priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah. Sementara *a posteriori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu dikenal pula pengawasan segi hukum (*rechtmatigheid*) dan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan segi kemanfaatan

---

<sup>50</sup> Paulus Effendie Lotulung, *loc.cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.<sup>52</sup>

Philipus Hadjon mengemukakan beberapa bentuk pengawasan dan kontrol terhadap tindak tanduk pemerintah<sup>53</sup>:

- a. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian. Keputusan-keputusan badan-badan yang bertingkat lebih rendah akan dicabut kemudian apabila bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum. Dalam situasi yang menuntut tindakan cepat, dapat juga diambil tindakan penanggulangan keputusan, sebelum dilakukan pencabutan.
- b. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya. Yang dinamakan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap keputusan-keputusan dari aparat pemerintah yang lebih rendah yang dilakukan sebelumnya. Surat-surat keputusan aparat pemerintah yang rendah umpamanya baru mempunyai kekuatan hukum setelah mendapat pengesahan. Selain itu dikenal bentuk keputusan dari sebuah badan yang lebih rendah yang baru dapat diambil jika sebelumnya telah mendapat surat pernyataan tidak berkeberatan atau surat kuasa dari badan yang lebih tinggi.
- c. Pengawasan positif yang dimaksud dalam bentuk pengawasan ini adalah keputusan-keputusan badan-badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan lebih rendah. kadang-kadang juga dapat terjadi badan-badan yang lebih tinggi kadang-kadang memaksakan instansi yang lebih rendah untuk kerjasama tertentu.
- d. Membantu untuk memberitahu, pengawasan yang lebih ringan dari bentuk sebelumnya adalah kumpulan wewenang badan-badan lebih tinggi untuk memperoleh informasi dari badan-badan yang lebih rendah, umpamanya pemeriksaan pembukuan, kewajiban memberi informasi jika diminta dan berkewajiban dengan segera melapokan setelah mengeluarkan keputusan-keputusan tertentu.
- e. Konsultasi dan perundingan, kadang-kadang beberapa keputusan baru boleh diambil oleh badan yang lebih rendah setelah mengadakan perundingan dengan badan-badan yang lebih tinggi, atau badan-badan lebih tinggi itu memperoleh kesempatan sebelumnya untuk memberikan nasehat-nasehat pada badan-badan yang lebih rendah mengenai suatu persoalan.

---

<sup>52</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm 229.

<sup>53</sup> Philipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Adrnistrasi Indonesia*, Cetakan Ke-11(Yogyakarta: UGM Press, 2011), hlm 75-77.

- f. Hak banding administratif, bentuk pengawasan yang terakhir sebagian juga terletak pada bidang perlindungan hukum administrasi, ada kalanya terhadap keputusan-keputusan badan yang lebih rendah dapat diajukan banding oleh mereka yang mempunyai hak banding tertentu (seperti warga negara pejabat pemerintah dan badan-badan pemerintah lainnya) pada suatu badan umum yang lebih tinggi. Suatu putusan banding sekaligus mencakup suatu uji kebijaksanaan oleh badan yang lebih tinggi itu disamping bentuk-bentuk pengawasan yang disebutkan di atas ada juga alat-alat yang lain yang dapat dipakai oleh badan yang lebih tinggi dalam memberikan pengarahan kepada badan yang lebih rendah.
- g. Dinas-dinas Pemerintahan yang didekonsentrasi, dinas-dinas jabatan dari pemerintah pusat seringkali tersebar di seluruh negeri antara lain kepada badan-badan pemerintah yang lebih rendah untuk mengadakan kontrol, memberikan nasihat dan sebagainya.
- h. Keuangan, kadangkala dalam hal keuangan badan-badan pemerintah yang lebih rendah terikat pada badan yang lebih tinggi. Untuk pemasukan mereka terikat pada dana dari pemerintah pusat, sehingga dengan itu pemerintah pusat dapat mempengaruhi kebijaksanaan, mereka melalui segala macam ketentuan dan persyaratan.
- f. Perencanaan, seringkali badan-badan pemerintah yang lebih rendah berkewajiban untuk membuat rencana yang menguraikan tujuan-tujuan kebijaksanaan mereka, menguraikan kegiatan-kegiatan yang mereka akan laksanakan dan sarana-sarana apa yang mereka butuhkan untuk itu. Suatu rencana bukan hanya suatu alat bantu bagi pelaksanaan badan-badan itu sendiri. Tetapi juga suatu pegangan untuk bertindak bagi badan-badan lebih tinggi, apakah dalam bentuk pengawasan, pemberian dana dan sebagainya.
- g. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat, perlu juga diingatkan bahwa kemungkinan yang paling akhir dari bentuk pengarahan ini adalah pengaruh dari pemerintah pusat terhadap kebijaksanaan badan-badan yang lebih rendah, dengan mengangkat para pejabat negara pada posisi dalam yang lebih rendah. Di negeri Belanda umpamanya seseorang Walikota (ketua Dewan Kotapraja dan pelaksanaan harian) diangkat oleh pemerintah pusat.

Menurut Muchsan sebagaimana dikutip oleh Moh. Hasyim pengawasan terhadap pemerintahan meliputi<sup>54</sup>:

- a. Pengawasan politik (oleh DPR dan DPRD dengan hak-hak dan wewenang yang dimiliki);
- b. Pengawasan sosial (oleh masyarakat secara langsung dengan demonstrasi dan cara lain);

---

<sup>54</sup> Muchsan dikutip dari Moh. Hasyim, "Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih Dengan Ombudsman", *Jurnal Ombudsman Edisi: 8/Tahun IV/Juli-Desember 2010*, hlm 28.

- c. Pengawasan administratif, yang terdiri atas pengawasan melekat dan pengawasan fungsional (baik oleh lembaga internal maupun lembaga eksternal);
- d. Pengawasan oleh lembaga peradilan (PTUN dan Peradilan Umum), pengawasan oleh lembaga independen (seperti lembaga swadaya masyarakat), dan pengawasan oleh lembaga ombudsman.
- e. Pengawasan oleh lembaga independen (seperti lembaga swadaya masyarakat), dan;
- f. Pengawasan oleh lembaga ombudsman.

## **D. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat**

### **1. Pengertian Perlindungan Hukum Bagi Rakyat**

Istilah perlindungan hukum pertama kali bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki kesamaan dalam hal memberikan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dan warga negaranya dengan melakukan pembatasan terhadap kekuasaan negara.

Perlindungan hukum dalam bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut *rechtsbescherming*. Harjono memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.<sup>55</sup>

Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan

---

<sup>55</sup> Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm 357.



ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>56</sup>

Philipus M. Hadjon menekankan bahwa Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.<sup>57</sup> Oleh karena itu Negara melalui pemerintah memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat untuk mewujudkan prinsip-prinsip dari negara hukum. Dengan demikian pemerintah memiliki peran yang sangat sentral dalam menjaga dan melindungi hak-hak masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh A. J Milne dalam tulisannya “*The Idea of Human Rights*” mengemukakan: *a regime which protects human rights is good, one which fail to protect them or worse still does not acknowledge their existence is bad.*<sup>58</sup>

## 2. Urgensi Perlindungan Hukum Bagi Rakyat

Dewasa ini, implementasi dari pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah acapkali memberikan dampak yang begitu masif bagi kemajuan suatu negara, namun dalam kenyataannya (*sein*) implementasi tersebut kadang kala dapat merugikan dan melanggar hak-hak rakyat. Yang pada praktiknya terkadang masyarakat harus *vis a vis* dengan pemerintah untuk memperjuangkan haknya

---

<sup>56</sup> Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004), hlm 3.

<sup>57</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, *op.cit.*, hlm 38.

<sup>58</sup> *Ibid.*

yang telah dilanggar oleh pemerintah. Oleh karena itu perlindungan hukum bagi rakyat merupakan suatu keniscayaan pada era modern ini. Hal senada dikemukakan oleh Riawan Tjandra yang menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan hukum pemerintah adalah sarana yuridis dalam negara hukum untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat sebagai akibat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat.<sup>59</sup>

Ada beberapa alasan mengenai pentingnya memberikan perlindungan hukum terhadap warga negara atau rakyat:

*Pertama*, dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapatkan perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor tertentu bagi kehidupan dunia usaha;

*Kedua*, hubungan antar pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dengan sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah;

*Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan

---

<sup>59</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm 207.

keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*), akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.<sup>60</sup>

### 3. Klasifikasi Perlindungan Hukum Bagi Rakyat

Terkait perlindungan hukum terhadap rakyat, beberapa ahli mengklasifikasikan perlindungan hukum terhadap rakyat menjadi dua macam yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.

#### 1. Sarana perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif (*preventieve rechtsbescherming*) adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan yang menyimpang atau kegiatan antisipasi terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan pemerintah.<sup>61</sup>

#### 2. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif dilaksanakan setelah ada akibat hukum yang secara nyata dan langsung menimpa warga negara.<sup>62</sup>

Philipus M. Hadjon mengklasifikasikan perlindungan hukum terhadap rakyat menjadi dua macam yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi termasuk kategori perlindungan hukum yang represif.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm 277 Lihat juga H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt.

<sup>61</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi, op.cit.*, hlm 124.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...,loc.cit.*

Pengawasan represif, perlindungan hukum terhadap suatu perbuatan pengaturan bisa saja dilakukan melalui uji materil yang dapat dilakukan oleh Pemerintah sendiri (*executive review*). Hal itu sebenarnya merupakan bagian dari pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah dalam sistem hukum administrasi negara. Ditinjau dari sisi pengawasan eksternal, Mahkamah Agung diberikan kewenangan pengawasan eksternal terhadap produk hukum berupa peraturan perundang-undangan di bawah UU (*Judicial Review*). Terhadap tindakan hukum pemerintah yang dituangkan dalam suatu norma hukum yang bersifat konkret dan individual, perlindungan hukum terhadap perbuatan penetapan dalam bentuk KTUN dilakukan melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam konteks yang lebih luas perlindungan hukum dalam hal terjadinya Maladministrasi di bidang pelayanan publik bisa melalui Ombudsman RI.<sup>64</sup>

Selaras dengan apa yang dikemukakan di atas, Ridwan HR mengatakan bahwa di dalam perkembangannya telah muncul konsep Ombudsman sebagai suatu lembaga yang disertai kepercayaan untuk melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Ombudsman ini bukan merupakan lembaga peradilan dalam pengertian yang lazim. Ombudsman dapat dikategorikan sebagai sarana perlindungan hukum bagi warga negara yang bersifat preventif.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit.*, hlm 210.

<sup>65</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi .....*, *op.cit.*, hlm 125.

## **E. Penegakan Norma Hukum Administrasi Negara**

### **1. Penegakan Hukum**

Ada sebuah adagium yang sudah tidak asing lagi di telinga kalangan sarjana hukum yaitu *ubi societas ibi ius* atau dimana ada masyarakat disana ada hukum. Dengan bunyi adagium tersebut dapat kita pahami, di tengah masyarakat yang luas sudah pasti terbentuk hukum, baik itu hukum dalam bentuk hukum tertulis maupun hukum dalam bentuk tidak tertulis.<sup>66</sup>

Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Hukum tidak dapat disebut sebagai hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan. Hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan hukum terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, seperti penegakan hukum.<sup>67</sup>

Secara konsepsional, arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>68</sup> Sehubungan dengan ini, secara normatif penegakan hukum bertujuan untuk terwujudnya kesesuaian antar apa yang diatur dengan apa yang terjadi dalam kenyataan. Hal ini dapat terwujud manakala hukum yang

---

<sup>66</sup>Adam Setiawan, "Realitas Penegakan Hukum", *loc.cit.*

<sup>67</sup>Satjipto Rahardjo, *loc.cit.*

<sup>68</sup>Soerjono Soekanto, *loc.cit*

dijadikan sebagai dasar berperilaku memang bersumber dari kondisi objektif dalam masyarakat.<sup>69</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie penegakan hukum (*law enforcement*) ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>70</sup>

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam

---

<sup>69</sup> Samsul Wahidin, *loc.cit.*

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, “Penegakan Hukum”, <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>, diakses 13 Agustus 2018.

masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.<sup>71</sup>

Efektivitas penegakan hukum (*law enforcement*) dapat dipengaruhi beberapa faktor sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto sebagai berikut<sup>72</sup>:

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada tulisan lain, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni<sup>73</sup>:

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara

---

<sup>71</sup> *Ibid*

<sup>72</sup> Soerjono Soekanto, *loc.cit*

<sup>73</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, lihat Ridwan HR, *op.cit*, hlm 293-294.

peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.

2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas permasyarakatan dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, maka akan terjadi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegak hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

## **2. Penegakan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara**

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan konsep penegakan norma Hukum Administrasi Negara atau yang dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara di Belanda dikenal dengan sebutan "*Eenzijdige Handhaving Recht door Overheid*" merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata.<sup>74</sup> Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengatakan bahwa "*De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (1) het toezich*

---

<sup>74</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm 217.



*dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden”*, (sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi (1) 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 (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan).<sup>75</sup>

Philipus M. Hadjon yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.<sup>76</sup> Pada subbab ini tidak akan membahas mengenai pengawasan karena pengawasan telah dibahas secara komprehensif pada subbab sebelumnya. Di sini yang akan dibahas lebih jauh mengenai penegakan sanksi dalam Hukum Administrasi Negara.

Penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.<sup>77</sup> Pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk

---

<sup>75</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit.*, hlm 296.

<sup>76</sup> Philipus M. Hadjon Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit.*, hlm 296.

<sup>77</sup> *Ibid.*

menetapkan norma-norma itu melalui penerpan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut.<sup>78</sup>

Menurut J.J. Oosternbrink sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, mengatakan bahwa sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim. Perkataan ‘tanpa perantara hakim’ tersebut perlu digaris bawahi, dalam arti bahwa penerapan sanksi administrasi itu pada dasarnya (*in beginsel*) tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang harus melalui proses peradilan. Oleh karena itu, pada kenyataannya yang termasuk sanksi administrasi itu tidak hanya sanksi yang diterapkan oleh pemerintah sendiri, tetapi juga sanksi yang dibebankan oleh hakim administrasi atau instansi banding administrasi.<sup>79</sup>

Selaras dengan apa yang dikemukakan oleh J.J. Oosternbrink, Riawan Tjandra mengatakan bahwa sanksi Hukum Administrasi Negara karakter normanya bukan kewajiban (*plicht*), akan tetapi merupakan kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) yang mandiri, tidak tergantung pada organ lainnya. Dengan demikian badan atau pejabat tata usaha negara diberikan kewenangan secara

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

eksklusif untuk menegakkan norma Hukum Administrasi Negara tanpa harus bergantung pada institusi lain seperti peradilan.<sup>80</sup>

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yang merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketiaktahuan pada norma hukum administrasi negara. Dengan demikian unsur-unsur sanksi dalam hukum administrasi negara meliputi<sup>81</sup>:

1. Alat kekuasaan (*machtsmiddelen*);
2. Bersifat hukum publik (*publiekrechtelijk*);
3. Digunakan oleh penguasa (*overheid*);
4. Sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan

Lebih lanjut menurut Carolyn Abbot oleh karena sanksi administrasi ditetapkan, dan oleh badan/pejabat pemerintahan, penegakan hukum dengan instrumen sanksi administrasi memiliki dua keuntungan dibandingkan sanksi lainnya, misalnya sanksi pidana. *Pertama*, proses penetapan dan pelaksanaan sanksi administrasi tidak membutuhkan waktu yang panjang, dan oleh karena itu memerlukan sumber daya yang lebih sedikit dibandingkan penegakan hukum pidana. Mekanisme penegakan hukum dengan sanksi administrasi mencerminkan opsi penegakan hukum yang efektif dari segi biaya. *Kedua*, sanksi administrasi tidak dibebankan melalui proses peradilan tetapi oleh pejabat khusus yang lebih mengenal kerangka peraturan perundang-undangan, proses teknologi dan

---

<sup>80</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm 218.

<sup>81</sup> *Ibid.*

pendekatan ilmiah yang relevan dengan pengaturan operasional oleh entitas-entitas dan keadaan personal pelanggar.<sup>82</sup>

### 3. Jenis-jenis Sanksi Hukum Administrasi Negara

Secara umum dikenal beberapa sanksi-sanksi dalam hukum administrasi sebagai berikut<sup>83</sup>:

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

Di bawah ini akan diuraikan tentang jenis-jenis sanksi Hukum Administrasi Negara sebagai berikut :

#### a. *Bestuurdwang* atau Paksaan Pemerintahan

Paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) merupakan tindakan nyata (*feitelijk handling*) oleh penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah Hukum Administrasi Negara atau bila masih melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuurdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah

---

<sup>82</sup> Carolyn Abbot, *Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence*, dikutip dari A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 304.

<sup>83</sup> Lihat Philipus M. Hadjon et.al., *Hukum Administrasi Negara....*, *op.cit*, hlm 245. Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op.cit*, hlm 303.

diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri (*self initiative*) apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kendati demikian ada pendapat berbeda di kalangan penulis HAN. Seperti M.M van Praag menganggap bahwa paksaan pemerintahan merupakan kewajiban, sedangkan H.D. van Wijk menganggapnya sebagai kewenangan bukan kewajiban.<sup>84</sup> Perlu dipahami bahwa dalam penggunaan *bestuurdwang* pemerintah dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*), seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan sebagainya.

#### **b. Penarikan Kembali KTUN yang Menguntungkan**

Salah satu sanksi dalam HAN adalah pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan terdahulu. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi yang berlaku kebelakang (*regressieve sancties*), yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum dibuat.<sup>85</sup> Perlu digaris bawahi mengenai penarikan kembali suatu keputusan jika tanpa dilandasi suatu peraturan perundang-perundangan yang tegas untuk itu, penarikan kembali

---

<sup>84</sup>*Ibid.*

<sup>85</sup>*Ibid.*

tidak dapat diadakan secara berlaku surut. Hal tersebut akan bertentangan dengan asas hukum.<sup>86</sup>

Lebih lanjut Ridwan HR menyatakan bahwa meskipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut tidak untuk dicabut kembali sejalan dengan asas *rechtmatic* dan asas kepastian hukum, akan tetapi tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima KTUN, sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Sebab-sebab pencabutan KTUN sebagai sanksi adalah sebagai berikut.<sup>87</sup>

- 1) Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi atau pembayaran;
- 2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya, penolakan izin, dan sebagainya)

### **c. Pengenaan Uang Paksa (*dwangsom*)**

Dalam Hukum Administrasi Negara, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau

---

<sup>86</sup> Philipus M. Hadjon et.al., *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 247.

<sup>87</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 312.

melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari paksaan pemerintah.<sup>88</sup> Uang paksa juga dapat diartikan sebagai sanksi administrasi yang bertujuan untuk pemulihan. Hal ini berarti uang paksa tujuannya untuk mengakhiri tindakan pelanggaran tertentu dan untuk mengembalikan pada keadaan yang sah menurut hukum.<sup>89</sup>

#### **d. Pengenaan Denda Administratif**

Denda administrasi adalah denda yang dijatuhkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang berwenang tanpa intervensi dari penuntut umum atau hakim.<sup>90</sup> Denda administrasi bisa diartikan pula sebagai kewajiban tanpa syarat untuk membayar sejumlah uang.<sup>91</sup> Misalnya denda yang diberikan terhadap pelanggaran norma hukum pajak, jaminan sosial, dan hukum kepegawaian.<sup>92</sup>

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir (*reparatoire sancties*) dan sanksi punitif (*punitieve sancties*). “*Onder reparatoire sanctie worden dan verstaan de reacties op normovertreding, die strekken tot het (zo goed mogelijk) herstellen of bewerkstellingen van de legale situatie, dat wil zeggen van de toestand die zou zijn ontstaan of was blijven bestaan, wanner de overtreding niet was gepleegd*”. (sanksi reparatoir diartikan (sanksi yang diterapkan sebagai) reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legle situatie*), dengan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *op.cit*, hlm 307.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 222.

kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran), sedangkan sanksi punitif adalah *uitsluitend de sancties die erto estrekken om een persoon te 'straffen'* sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang.<sup>93</sup>

Di samping dua jenis sanksi tersebut, ada sanksi lain yang oleh J.B.J.M. ten Berge disebut sebagai sanksi regresif (*regressieve sancties*), yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada keputusan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya keputusan. Contoh sanksi regresif adalah penarikan, perubahan, dan penundaan suatu keputusan.<sup>94</sup>

Menarik untuk ditelusuri lebih jauh bagaimana penegakan norma Hukum Administrasi Negara melalui instrumen penjatuhan sanksi terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Mengingat Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legally binding*) sebagaimana Pasal 38 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Pasal 351 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>93</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, op.cit*, hlm 301-302.

<sup>94</sup> *Ibid.*