

BAB II

PELAYANAN PUBLIK DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DALAM NEGARA INDONESIA

A. Negara Hukum

1. Pengertian dan Unsur-unsur Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁵ Ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam ikatan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.¹⁶ Hukum yang menjadi dasar kekuasaan negara dan pemerintahan itu adalah hukum tata negara atau konstitusi, yakni kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah, atau kumpulan prinsip-prinsip di mana kekuasaan pemerintah hak-hak rakyat, dan hubungan diantara keduanya diatur.¹⁷

Konsepsi negara hukum itu muncul dan berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran umat manusia, yang kemudian konsepsi negara hukum itu mengalami modifikasi dan penyempurnaan sehingga unsur-unsurnya dapat dilihat sebagaimana tersebut dibawah ini:

- 1) Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- 2) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- 3) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- 4) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.

15 Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Perss, Yogyakarta, 2014, hlm.49

16 *Ibid*,

17 *Ibid*. hlm. 49-50

- 5) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif.
- 6) Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- 7) Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.¹⁸

2. Negara Hukum Modern

Indonesia sebagai negara hukum, termasuk dalam kategori negara hukum modern. Konsepsi negara hukum modern secara konstitusional dapat dirujuk pada rumusan tujuan negara republik indonesia berbunyi antara lain : melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesehjahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial.^[19] Sejatinya konsep negara hukum modern menuntut peranan negara yang lebih besar dengan cara memberikan perlindungan sekaligus turut aktif dalam mensejahtarakan dan memberikan hak-hak kepada warga negaranya.

Salah satu amanat dari pembukaan di atas mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggraan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan admnsitratif. Dengan demikian, pemberian pelayanan publik merupakan kewajiban dan tanggung jawab institusi

18 Ridwan, *Hukum Admnistrasi Di Daerah*, UII Press, Yogyakarta. 2009, hlm. 3-4.

19 S.F. Marbun, *Peradilan Admnistrasi dan upaya Admnsitrasi Di Indonesia.*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.190-191

penyelenggara negara, korporasi atau lembaga independent serta menjadi hak setiap warga negara untuk mendapatkannya.^[20]

3. Negara Hukum Indonesia

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.²¹

Dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”, ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhary dan Hamid S. Attamimi.

20 S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII press, Yogyakarta, 2013, hlm. 9

21 Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm.17

Azhary mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”.²² Lebih lanjut disebutkan; “Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar tujuam megara Indonesia Merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial”. Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai Rechtsstaat. Bahkan Rechtsstaat Indonesia itu ialah Rechtsstaat yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Rechtsstaat itu ialah Rechtsstaat yang materiil, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorgingsstaat*.²³

Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya *bestuurszorg* ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu “welfare state”. Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat.²⁴ Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang

22 *Ibid.* hlm.17-18

23 *Ibid.* hlm 18

24 *Ibid.* hlm 18-19

pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional. Secara konstitusional terdapat kewajiban negara dan pemerintah untuk mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan “kesejahteraan sosial”, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan 34 UUD 1945.²⁵

Mendasar pada unsur-unsur negara hukum yang telah dikemukakan di atas, ditemukan beberapa ketentuan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum atau memenuhi unsur-unsur formal suatu negara hukum, yaitu:

- a) Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam pasal 28 A sampai 28 J UUD 1945;
- b) Pemencaran kekuasaan negara, yang berbentuk pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal tampak pada pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada DPR (Pasal 19, 20, 21, 22 UUD 1945), kekuasaan Presiden (Pasal 4 sampai 15 UUD 1945), kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945), dan beberapa supra struktur politik lainnya. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara vertikal muncul

²⁵ *Ibid.* hlm 19

- dalam wujud desentralisasi yaitu dengan pembentukan dan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintah daerah (Pasal 18 UUD 1945);
- c) Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2); “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”;
 - d) Penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - e) Pengawasan oleh hakim yang merdeka, yang merupakan implementasi dari Pasal 24 UUD 1945 dan beberapa undang-undang organik tentang kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan;
 - f) Pemilihan umum yang dilakukan secara periodik;
 - g) Tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, PTUN, dan Komisi Ombudsman, Komisi Informasi, Komisi Penyiaran, dan lain-lain.²⁶

Dengan merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai hukum demokratis. Hukum yang dijadikan aturan main (*spelregel*) dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta untuk mengatur hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antara penyelenggara negara dan pemerintahan di Indonesia adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.²⁷

26 Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah...*, op. cit., hlm.78-79

27 Ridwan HR . *Hukum Admnistrasi Negara...*, op. cit, hlm.20

B. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Dalam aspek hukum pelayanan publik adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan, sedangkan bagi warga negara pelayanan publik itu merupakan suatu hak yang dapat di tuntutnya dari pemerintah. Dengan demikian, lahirnya kewajiban dan hak tersebut karena telah ditentukan oleh konstitusi (*asas legalitas*). Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1) dirumuskan pengertian pelayanan publik adalah : Kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.²⁸

Segenap permasalahan yang terjadi dalam masyarakat yang menuntut penyelesaian harus di urus dan ditangani oleh pemerintah bahkan pemerintah harus dapat memberikan bimbingan dan arahan berkenaan dengan hal-hal yang akan terjadi di masa depan supaya masyarakat terhindar dari segenap masalah yang mungkin terjadi. Dengan kata lain pemerintah tidak boleh menolak melayani segenap kepentingan dan kebutuhan masyarakat dengan alasan apapun. Kepentingan dan kebutuhan masyarakat sangat kompleks karena setiap hari akan

28 S.F. Marbun , *Hukum Adminsitrasi Negara II.*, FH UII press, Yogyakarta, 2013, hlm. 8

semakin bertambah macamnya sehingga setiap hari jumlah urusan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah juga ikut bertambah.²⁹

2. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Mengenai ruang lingkup Pelayanan Publik mengacu pada pasal 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan:

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

(3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

²⁹ Hotma P . Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm.66

b. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

b. Penyediaan jasa publik oleh suatu badan yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

(6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

(7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.

b. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

3. Pelaksana Pelayanan Publik

Mengenai Kewajiban dan Larangan Pelaksanaan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam pasal 16 dan 17 UU Pelayanan Publik. Pasal 16 UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pelaksana berkewajiban:

a. melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara;

- b. memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. memenuhi panggilan untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada penyelenggara secara berkala.

Sedangkan Pasal 17 UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pelaksana dilarang:

- a. merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;
- b. meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. menambah pelaksana tanpa persetujuan penyelenggara;
- d. membuat perjanjian kerja sama dengan pihak lain tanpa persetujuan penyelenggara; dan

e. melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik.

Sedangkan perilaku pelaksana dalam pelayanan sebagaimana diatur dalam pasal 34 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik bahwa Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. Profesional;
- f. Tidak mempersulit;
- g. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. Tidak membocorkan informasi atau dokumentasi yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;

- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
- n. Sesuai dengan kepantasan; dan
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik harus mengacu pada standar pelayanan publik. Adapun standar pelayanan publik:

1). Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2). Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

3). Biaya pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan

4). Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5). Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6). Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.³⁰

4. Norma terkait Pelayanan Publik

30 Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 103

Dalam pasal 2 dan 3 UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa maksud dan tujuan dari di undangkannya UU Pelayanan Publik yang dinyatakan dalam pasal 2 yaitu untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. sedangkan pasal 3 UU Pelayanan Publik menyatakan Pelayanan Publik bertujuan untuk:

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Adapun asas-asas dalam pelayanan publik sebagaimana dalam pasal 4 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Kepentingan Umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban

5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok yang rentan
11. Ketepatan waktu, dan
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Selanjutnya Komponen standar pelayanan sebagaimana diatur dalam pasal 21 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;

- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan; dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana;

Mengenai peran serta masyarakat dalam pelayanan publik diatur dalam pasal 39 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik bahwa:

- (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan.
- (2) Peran serta masyarakat sebagai dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik.
- (3) Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.
- (4) Tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Mengenai Hak dan kewajiban masyarakat diatur dalam Pasal 18 dan 19 UU Pelayanan Publik. Pasal 18 menyatakan bahwa Masyarakat berhak:

- a. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;
- b. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;

- c. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
- d. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
- e. memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
- f. memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
- g. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman;
- h. mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman; dan
- i. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Sedangkan Pasal 19 menyatakan bahwa Masyarakat berkewajiban:

- a. mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan;
- b. ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik; dan
- c. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

C. Pengawasan Pemerintahan

1. Pengertian dan Macam-macam Pengawasan

Pengawasan berasal dari kata awas, maknanya mengajak agar seseorang atau beberapa orang dalam melakukan sesuatu kegiatan penuh dengan kehati-hatian, sehingga tidak terjadi kesalahan atau kekeliruan.³¹ Pengawasan menurut Sondang P. Siagian adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya menurut victor M. Situmorang, Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai.³²

Paulus E. Lotuiung mengemukakan beberapa pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/ organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern:

- a. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/strukturan masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.
- b. Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/ struktural berada diluar pemerintah.

31 Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, op. cit., hlm. 175

32 *Ibid.* hlm 176

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol a-priori dan kontrol a-posteriori:

- a. Kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah
- b. Kontrol a-posteriori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah

Ditinjau dari segi obyek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*):

- a. Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah
- b. Kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

2. Pengawasan Pemerintah

Dalam menyelenggarakan pemerintahan administrasi negara mempunyai beberapa keleluasaan demi terselenggaranya kesejahteraan masyarakat tanpa meninggalkan asas legalitas. Hal ini berarti bahwa sikap tindak administrasi negara tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun hukum.³³

33 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 70

Lord action mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan.³⁴ Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus kearah diktator tanpa batas, yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum.³⁵

Pengawasan adalah langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan warga negara terhadap norma hukum yang dibuat oleh pemerintah.³⁶ Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa setiap kelembagaan atau organisasi apapun bentuknya besar maupun kecil senantiasa membutuhkan pengawasan, tetapi kelembagaan yang bentuknya kecil pengawasan yang dilakukan tidak perlu secara fungsional, tetapi kelembagaan yang bentuknya besar, seperti kelembagaan negara dengan aktivitas yang begitu rumit dan kompleks, maka sangat dibutuhkan jenis pengawasan yang sifatnya fungsional dengan menggunakan tenaga kerja manusia yang memiliki pengetahuan khusus dan pekerjaan khusus di bidang pengawasan. Yang menjadi pemahaman terhadap pengawasan fungsional sebenarnya telah melekat kepada lembaga dimana secara fungsional memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan.³⁷

Meskipun Pengawasan memiliki kedudukan strategis dalam menjaga negara kesatuan, akan tetapi karena pengawasan mengandung indikasi

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah...*, op. cit., hlm. 122.

37 Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, op. cit., hlm.186

“pembatas”, yang apabila pengawasan ini diterapkan secara ketat akan mengancam kebebasan dan kemandirian daerah, oleh karena itu diperlukan pengaturan dalam penyelenggaraan pengawasan secara cermat dan bijaksana.³⁸

Pengawasan adalah sebagian dari wewenang pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusat-lah yang harus bertanggungjawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan Negara dan Daerah.³⁹ Hal-hal inilah yang membenarkan diadakannya pengawasan atas segala tindakan daerah, karena keutuhan Negara Kesatuan harus terpelihara.⁴⁰

3. Norma Hukum Administrasi dalam Pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur dalam pasal 35 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik bahwa:

- (1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas Internal dan pengawas eksternal.
- (2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a. Pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan

38 Ridwan, *Hukum Admnistrasi Di Daerah...*, op. cit., hlm. 123

39 *Ibid.* hlm. 124

40 *Ibid.*

(3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayan publik dilakukan melalui:

- a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Mengenai Pengawasan atasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sedangkan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan⁴¹

Sedangkan menurut PE. Lotulung Karakteristik kontrol yang dilakukan oleh peradilan dalam hukum administrasi mempunyai ciri-ciri:

- a. *Ekstern*, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan;
- b. *A-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol;
- c. *Kontrol segi hukum*, karena hanya menilai dari segi hukum saja.⁴²

D. Tanggung Jawab Pemerintah

41 Sujamto, *Aspek-aspek pengawasan di Indonesia*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm 14

42 Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara...*, op. cit, hlm.297

1. Pengertian Tanggung Jawab

Dalam suatu kebijakan publik selalu terkait dengan pertanggungjawaban baik moral maupun hukum ataupun kedua-duanya.⁴³ Mengenai konsep pertanggung jawaban, berasal dari kata tanggung jawab yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatu (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya).⁴⁴

Salah satu prinsip negara hukum adalah bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintah itu baik di tingkat pusat maupun daerah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tanpa dasar kewenangan, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajiban warga negara. Sementara wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan penegakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.⁴⁵

Norma pemerintahan adalah kaidah-kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang berlaku dan diterapkan terhadap jabatan pemerintahan, sedangkan

43 Willy D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 135

44 Ridwan HR . *Hukum Admnistrasi Negara...*, op. cit., hlm.318

45 Ridwan, *Hukum Admnistrasi Di Daerah...*, op. cit., hlm. 66.

norma perilaku merupakan kaidah-kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang harus diperhatikan dan dipatuhi oleh pemangku jabatan.⁴⁶

Keharusan memperhatikan dan mematuhi norma pemerintahan dan norma perilaku ini terutama karena asas negara hukum menghendaki agar penggunaan wewenang itu berjalan sesuai dengan hukum dan tidak melanggar hak-hak warga negara.⁴⁷ Secara singkat Sir William Wade dan Christopher Forsyth menulis tujuan utama Hukum Administrasi adalah menjaga kekuasaan pemerintah dalam batas-batasnya, untuk melindungi warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan.⁴⁸

2. Tanggung jawab dan Tanggung gugat Pemerintah

Sebagaimana kita ketahui bersama dalam persepektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi dari berbagai jabatan atau lingkungan kerja dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.

Meskipun jabatan pemerintah dilekati dengan hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat bertindak sendiri, Jabatan

46 Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah...*, op. cit., hlm.190

47 *Ibid.* hlm.191

48 *Ibid.*

hanyalah fiksi. Perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*), yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan. Menurut E. Utrecht oleh karena diwakili pejabat maka jabatan itu berjalan. Yang menajalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantara pejabat⁴⁹

Bila dilihat pada dasarnya antara jabatan dengan pejabat memiliki hubungan erat, namun di antara keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda atau terpisah dan diatur dengan hukum yang berbeda. Oleh sebab itu Hukum Administrasi Negara disamping memuat norma hukum pemerintahan, yakni norma yang berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam hubungannya dengan warga negara di bidang publik, juga memuat norma perilaku aparat pemerintah (*overheidsgedrag*).

Sehubungan bahwa dua entitas tersebut diatas, tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, sehingga tanggung jawab dan tanggung gugat mencakup dua hal yakni tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan dan pribadi.⁵⁰

3. Tanggung Jawab jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi

Telah jelas bahwasanya perbuatan atas tindakan pemerintahan di bebaskan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada jabatan dan pribadi seseorang selaku

49 Ridwan HR . *Hukum Administrasi Negara...*, op. cit., hlm.76

50 Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah...*, op. cit., hlm.193

pejabat publik. Sebagaimana konsep Negara hukum segala tindakan ataupun perbuatan pemerintah harus dimintai pertanggung jawabannya.

Kewajiban pemerintah untuk memikul tanggung jawab karena perbuatan melanggar hukum, pada prinsipnya diarahkan pada pengembalian pada kondisi semula seperti sebelum terjadinya melanggar hukum (*herstel in de vorige toestand*).⁵¹ Namun jika upaya mengembalikan pada kondisi semula atau *herstel in de vorige toestand* itu tidak dapat dilakukan, pemerintah dibebani kewajiban memberikan ganti rugi, sebagai konsekuensi tanggung gugat.⁵²

Di Perancis diterapkan teori "*responsabilite sans faute*" (tanggung jawab tanpa kesalahan) dan di Belanda ada teori "*de aansprakelijkheid uit rechtmatige overheidsdaad*" (tanggung gugat dari tindakan pemerintah yang sah).⁵³ Berdasarkan teori ini meskipun pemerintah atau negara itu tidak dapat melakukan perbuatan melanggar hukum, namun negara dapat dibebani tanggung jawab untuk memberikan kompensasi kepada seseorang atau warga negara yang menjadi korban pelaksana tugas administratif.⁵⁴

Berdasarkan apa yang dipaparkan diatas dapat disimpulkan bahwa asas yang mendasari tanggung jawab dan tanggung gugat pemerintah adalah bahwa negara dan pemerintah berkewajiban menjamin dan melindungi hak-hak warga negara, sedangkan asas yang mendasari pemberian ganti rugi oleh pemerintah adalah bahwa pemerintah tidak boleh melakukan tindakan yang merugikan warga

51 *Ibid.* hlm.194

52 *Ibid.*

53 *Ibid.* hlm. 196

54 *Ibid.*

negara.⁵⁵ Pengecualian dari asas ganti rugi ini adalah misi publik yang diemban pemerintah, dalam arti pemerintah tidak dibebani kewajiban memberikan ganti rugi, ketika tindakan yang dilakukan itu dalam rangka melaksanakan tugas-tugas publik atau kepentingan umum yang di dalamnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan tugas-tugas publik tersebut.^[56]

E. Pengaturan Distribusi Beras untuk Keluarga Sejahtera (RASTA)

1. Dasar hukum

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat sesuai tercantum dalam pasal 45 ayat (2) UU Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan.

Mengenai aturan hukum tentang Pendistribusian beras lebih utama diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sesuai dengan Pasal 3 UU Pangan menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Mengenai Kriteria harga pembelian gabah atau beras sesuai kualitas sebagaimana ditentukan oleh pemerintah baik langsung di petaninya maupun di

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 197

⁵⁶ *Ibid.*

Perum BULOG sudah diatur dalam Intruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang kebijakan pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah, dan mengenai harga pembelian gabah/beras diluar kualitas yang ditentukan oleh pemerintah juga diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 21/Permentan/PP.200/4/2015 tentang Pedoman harga pembelian gabah dan beras di luar kualitas oleh Pemerintah, agar lebih diperhatikan lagi oleh pemerintah dalam pengadaan/ pembelian beras sesuai dengan beras yang kualitas atau mutunya bagus.

2. Pelaksana Distribusi Beras untuk Keluarga Sejahtera (RASTA)

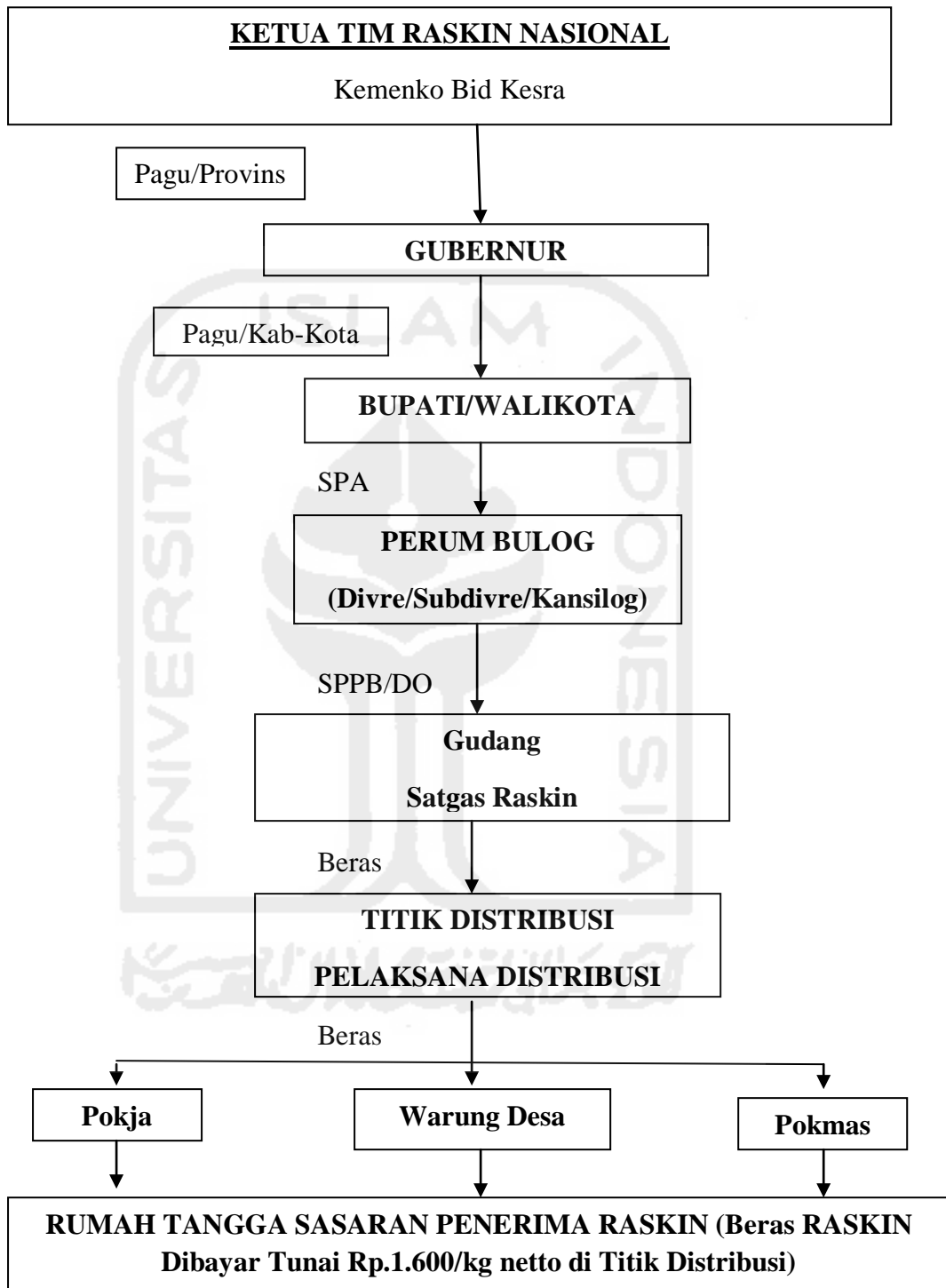
Dalam Pelaksanaan distribusi beras, dilakukan secara berjenjang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota selanjutnya ke pemerintah kecamatan, dan dilaksanakan di Pemerintah desa/kelurahan.

Mengenai Pelaksanaan Distribusi Beras di desa/kelurahan menurut Pedoman Umum Raskin 2015/ Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Provinsi/ Petunjuk Teknis (Juknis) Kabupaten/kota yaitu bahwa Kepala Desa/Lurah bertanggung jawab atas pelaksanaan Program pendistribusian beras di wilayahnya, dan membentuk Pelaksana Distribusi beras tingkat Desa/Kelurahan, yakni:

1. Pelaksana Distribusi Beras berkedudukan di bawah tanggung jawab kepada Kepala Desa/Lurah yang mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran Harga Terima Raskin (HTR), dan menyelesaikan administrasi dan mempunyai fungsi:

- a. Pemeriksaan dan penerimaan/ penolakan RASTA dari Perum BULOG di Titik Distribusi(TD). Untuk desa/ kelurahan yang TD- nya tidak berada di desa/kelurahan, selanjutnya diatur dalam Petunjuk Teknis (Juknis).
- b. Melakukan Pendistribusian dan penyerahan RASTA kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat(RTS-PM) yang terdapat dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) di Titik Distribusi.
- c. Penerimaan Harga Tebus Raskin(HTR) dari RTS-PM secara tunai untuk disetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk oleh Perum BULOG. Apabila tidak tersedia fasilitas perbankan maka dapat disetor langsung secara tunai kepada Perum BULOG.
- d. Penyelesaian administrasi penyaluran Raskin yaitu penanda tangan Berita Acara Serah Terima (BAST) beras di TD.
- e. Membuat Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai Model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota melalui Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.

3. Proses Distribusi Beras untuk Keluarga Sejahtera (RASTA)



Penyaluran RASKIN berawal dari Surat Perintah Alokasi (SPA) dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Perum BULOG dalam hal ini kepada Kadivreg/Kasubdivreg/KaKansilog Perum BULOG berdasarkan pagu RASKIN (tonase dan jumlah Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat- RTS-PM) dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan. Pada waktu beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi, Perum BULOG berdasarkan SPA, menerbitkan Surat Perintah Pengeluaran Barang/Delivery Order (SPPB/DO) beras untuk masing-masing Kecamatan atau Desa/ Kelurahan kepada Satker RASKIN. Satker RASKIN mengambil beras di gudang Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras RASKIN kepada pelaksana Distribusi RASKIN di Titik Distribusi. Di Titik Distribusi, penyerahan/ Penjualan beras kepada RTS-PM (Penerima Manfaat) RASKIN dilakukan oleh salah satu dari tiga (3) Pelaksana Distribusi RASKIN yaitu Kelompok Kerja (Pokja), atau Warung Desa (Wardes) atau Kelompok Masyarakat (Pokmas). Di titik Distribusi inilah terjadi transaksi secara tunai dari RTS-PM RASKIN ke Pelaksana Distribusi.⁵⁷

4. Konsekuensi Hukum Distribusi Beras untuk Keluarga Sejahtera (RASTA)

Dalam hal konsekuensi hukum pendistribusian beras adalah agar terwujudnya tujuan dari dibentuknya UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan yaitu untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan serta mewujudkan Tujuan dari bangsa Indonesia

⁵⁷ Perusahaan Umum Bulog, *Alur Distribusi RASKIN*, www.bulog.co.id/alur_RASKIN.php#. Jan. 7, 2016.

yaitu menyejahterakan rakyat Indonesia dengan memberikan beras untuk memberikan jaminan sosial dan pengentasan kemiskinan sebagaimana tertuang dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pelaksanaan Pendistribusian Beras mengacu pada 6T (Tepat Sasaran, Tepat Harga, Tepat Tumlah, Tepat Mutu, Tepat Waktu dan Tepat Administrasi) sebagaimana tercantum dalam Pedoman Umum Raskin 2015.

F. Tinjauan Islam mengenai Program Beras untuk Keluarga Sejahtera

Dalam pandangan Islam, peraturan yang dibuat negara adalah bagian dari *Siyasah wadh'iyah*, yang dilakukan untuk kemaslahatan rakyat. Kaidah yang dipakai adalah *thasarraf al-iman 'ala al-ra'iyah manutun bi al-maslahah* (kebijakan penguasa terhadap rakyatnya didasarkan pada maslahat atau kepentingan bersama) dan peraturan itu disebut *qanun* yang sifatnya memaksa dan jika ada rakyat yang melanggar dikenakan *Ta'zir* (hukuman yang ditetapkan penguasa)⁵⁸

Piagam madinah sangat jelas menepatkan ketentuan Allah(syariat) dan Keputusan muhammad sebagai pemutus tertinggi perselisihan atau peristiwa.⁵⁹

Dalam Al-Quran pun diterangkan di surat ke-3 Q.S. Al-Imran ayat 92, bahwa “kamu sekali-kali tidak sampai kepada kepada kebajikan(yang sempurna) sebelum kamu menafkahkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan maka sesungguhnya Allah mengetahuinya” dan surat ke-2 Q.S. Al-Baqarah ayat 274 bahwa “orang-orang yang menafkahkan hartanya di malam

58 Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi negara dalam Perspektif islam*, op Cit, hlm 61

59 *Ibid.* hlm 82

dan di siang hari secara sembunyi-sembunyi maupun terang-terangan maka mereka mendapatkan pahala disisi Tuhannya. Tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan tidak (pula) mereka bersedih hati”, dari kedua ayat tersebut tersirat bahwa ada sebagian dari hartamu itu ada harta milik orang lain, yaitu fakir miskin, sudah jelas bahwa kita harus senantiasa bersedekah kepada orang yang membutuhkan agar terjaga harta benda kita(nifsu Al-mal), seperti halnya dalam kebijakan dalam program RASTA.

