

**UPAYA PERPUSTAKAAN UMUM KOTA BATU  
DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KETERLAMBATAN  
PENGEMBALIAN BUKU  
(Studi Penegakan Hukum Administrasi Negara)**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh  
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**RAMADHAN PUTRA PRATAMA**

**NIM. 125010100111038**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2016**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi** : UPAYA PERPUSTAKAAN UMUM KOTA BATU  
DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN  
KETERLAMBATAN PENGEMBALIAN BUKU  
(Studi Penegakan Hukum Administrasi Negara)

**Identitas Penulis** :

- a. Nama : Ramadhan Putra Pratama
- b. NIM : 125010100111038

**Konsentrasi** : Hukum Administrasi Negara

**Jangka Waktu Penelitian** : 6 Bulan

**Disetujui pada tanggal** : 15 MAR 2017

Pembimbing Utama

Dr. Istislam, SH.M.Hum.  
NIP. 19620823 198601 1 002

Pembimbing Pendamping

Lutfi Effendi, SH., M.Hum.  
NIP. 19600810 198601 1 002

Mengetahui :

Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara,

Lutfi Effendi, SH., M.Hum.  
NIP. 19600810 198601 1 002



**HALAMAN PENGESAHAN**

**UPAYA PERPUSTAKAAN UMUM KOTA BATU  
DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KETERLAMBATAN  
PENGEMBALIAN BUKU  
(Studi Penegakan Hukum Administrasi Negara)**

**OLEH :**

**RAMADHAN PUTRA PRATAMA**

**125010100111038**

Skripsi ini telah disahkan pada tanggal **15 MAR 2017**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

Dr. Istislam, SH.M.Hum.  
NIP. 19620823 198601 1 002

Lutfi Effendi, SH., M.Hum.  
NIP. 19600810 198601 1 002

**Ketua Bagian**

**Mengetahui :**

**Hukum Administrasi Negara,**

**Dekan Fakultas Hukum**

Lutfi Effendi, SH., M.Hum.  
NIP. 19600810 198601 1 002

Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.  
NIP. 19620805198802 1 001



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji Penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih Penulis sampaikan kepada :

1. Allah SWT, atas rahmat dan berkahnya hingga saat ini.
2. Kepada orang tua Penulis Ir. Kartono dan Ir. Wahyu Pertiwi serta adik penulis Virnanda Putri Pradhini dan Rahardika Putra Triawan, atas doa, dukungan, serta bantuannya.
3. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, SH.,M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
4. Bapak Lutfi Effendi, SH.,M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara serta selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas arahan dan bimbingannya
5. Bapak Dr.Istislam, SH.,M.Hum. Selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan kesabarannya.
6. Bapak Ririk selaku Sekertaris Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, atas arahannya
7. Anggota Grup Saudara Galau Nana, Ardi, Nanda, Dika, Riyan, dan Igis atas doa dan dukungannya.
8. Keluarga Paralegal III Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Nanda, Nona, Fifink, Tiara, Hanni,

Lida, Nandika, Widhi, Hilmy, Volta, dan Wisnu atas bantuan dan dukungannya.

9. Sahabat Penulis Andre, Aji, Fajar, dan Umam, atas motivasi dan dukungannya.

10. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Konsentrasi Hukum Administrasi Negara ( De'Hans ) Jilid I, atas bantuan dan sarannya.

11. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa tugas akhir ini belum sempurna, baik dari segi materi maupun penyajiannya. Untuk itu saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan dalam penyempurnaan tugas akhir ini.

Terakhir penulis berharap, semoga tugas akhir ini dapat memberikan hal yang bermanfaat dan menambah wawasan bagi pembaca dan khususnya bagi penulis juga

Malang, Agustus 2016

Penulis



## DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan.....		i
Halaman Pengesahan .....		ii
Kata Pengantar .....		iii
Daftar Isi.....		v
Daftar Lampiran .....		vii
Daftar Tabel .....		viii
Daftar Bagan .....		ix
Ringkasan.....		x
Summary .....		xi
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	
	A. Latar Belakang Masalah .....	1
	B. Perumusan Masalah .....	7
	C. Tujuan Penelitian .....	7
	D. Manfaat Penelitian .....	7
	E. Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB II</b>	<b>KAJIAN PUSTAKA</b>	
	A. Perpustakaan .....	10
	B. Pelanggaran Hukum.....	12
	1. Pengertian Pelanggaran Hukum.....	12
	2. Jenis-Jenis Pelanggaran Hukum .....	15
	C. Penegakan Hukum .....	18
	1. Penegakan Hukum Administrasi Negara .....	22
	2. Sanksi Hukum Administrasi Negara sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.....	25
	3. Kewenangan dalam Menjatuhkan Sanksi Hukum Administrasi Negara .....	41
	4. Jenis-Jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara .....	49
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	
	A. Jenis Penelitian .....	54



B. Metode Pendekatan .....	54
C. Lokasi Penelitian .....	54
D. Jenis dan Sumber Data .....	55
E. Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling .....	56
F. Teknik Pengumpulan Data .....	57
G. Teknik Analisa Data .....	58
H. Definisi Operasional .....	59

**BAB IV****HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran umum Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu .....	60
B. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku .....	64
B.1. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Prosedur .....	66
B.2. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Substansi .....	69
B.3. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Kewenangan .....	94
C. Hambatan Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku .....	106

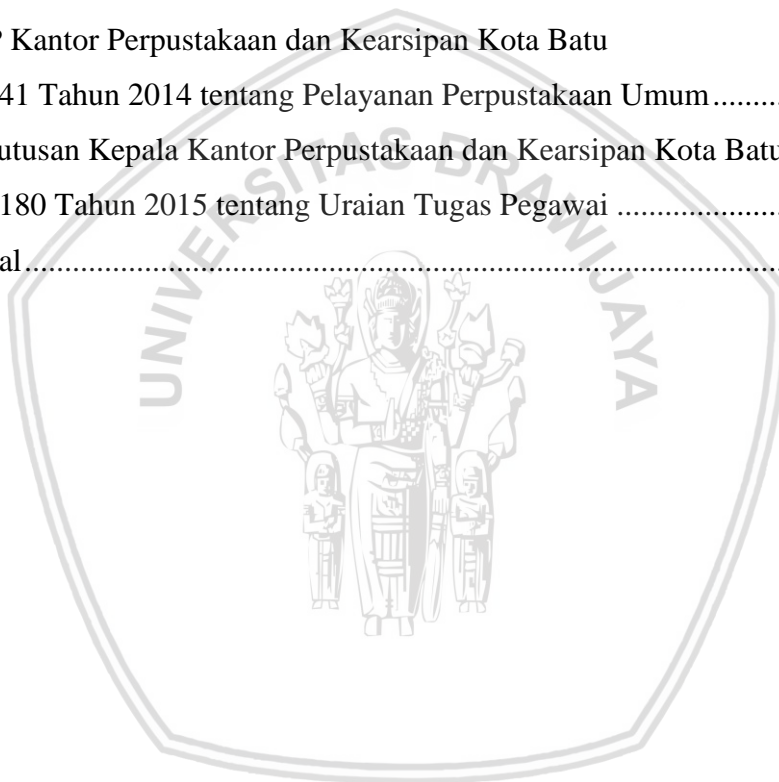
**BAB V****PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	113
B. Saran .....	114

**DAFTAR PUSTAKA****LAMPIRAN**

**DAFTAR LAMPIRAN**

1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi .....	119
2. Kartu Bimbingan.....	120
3. Surat Keterangan Plagiasi .....	121
4. Surat Keterangan Permintaan Data .....	122
5. Kuisisioner.....	124
6. SOP Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 41 Tahun 2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum.....	126
7. Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 180 Tahun 2015 tentang Uraian Tugas Pegawai .....	128
8. Jurnal.....	141





## DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Data Jumlah Pengunjung Perpustakaan Umum Kota Batu.....	61
Tabel 4.2	Data Jumlah Buku.....	61
Tabel 4.3	Data Jumlah Buku yang Dipinjam.....	61
Tabel 4.4	Data Jumlah Keterlambatan.....	112



## DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1	Struktur Organisasi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu.....	63
Bagan 4.2	Proses Registrasi sampai dengan Penjatuhan Sanksi.....	68



## RINGKASAN

Ramadhan Putra Pratama, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Maret 2016, UPAYA PERPUSTAKAAN UMUM KOTA BATU DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KETERLAMBATAN PENGEMBALIAN BUKU (Studi Penegakan Hukum Administrasi Negara), Dr. Istislam, SH.Mhum, Lutfi Effendi, S.H., M.H

Indonesia merupakan suatu negara yang dilandaskan oleh hukum. Pada dasarnya hak warga Negara telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu hak yang diatur dalam konstitusi adalah hak untuk mengembangkan diri guna meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan yang didapat melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni budaya. Ilmu dan pengetahuan dapat diperoleh dari beberapa cara, salah satunya dengan membaca buku. Perpustakaan merupakan tempat alternatif untuk memperoleh buku yang di inginkan. Pembaca dapat meminjam buku diperpustakaan untuk dibaca atau dipinjam. Standar Operasional Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 telah mengatur bahwa pemustaka bisa meminjam koleksi perpustakaan maksimal 7 hari dan dapat diperpanjang 3 kali peminjaman. Namun, pada perkembangannya, muncul persoalan yakni pelanggaran terhadap aturan diatas yang dilakukan oleh Pemustaka (peminjam buku).

Penelitian ini mengangkat permasalahan tentang keterlambatan pengembalian buku yang dipinjam oleh Pemustaka serta menganalisis upaya dan kendala Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku. Untuk memecahkan permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis yang dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis menggunakan teknis analisis kualitatif.

Hasil dari penelitian ini bahwa pentingnya diatur lebih rinci mengenai Standar Operasional Prosedur guna menindaklanjuti kemungkinan keterlambatan pengembalian yang dilakukan oleh Pemustaka melalui media elektronik seperti *E-mail*, *Media Sosial*, dan *Short Message Service*. serta diharapkan diatur mengenai sanksi yang lebih tegas dari sanksi blokir yang telah ada namun dirasa kurang memberikan efek jera bagi Pemustaka.

**Kata Kunci :** Perpustakaan, Keterlambatan, Sanksi

## SUMMARY

Ramadhan Putra Pratama, Administrative Law, Faculty of Law, Brawijaya University, March 2016, Public Library Efforts In Batu City For Settlement Of Delay Offence Of Returns The Book (Study of Administrative Law Enforcement)  
Dr. Istislam, SH.Mhum, Lutfi Effendi, S.H., M.H

Indonesia is a state law that all matters in Indonesia is conducted applicable by law. Basically the rights of citizens have been regulated in the Constitution of Republic of Indonesia Year 1945. One of the rights stipulated in the Constitution is the right to develop in order to improve the quality of life and well-being obtained through the fulfillment of basic needs, education of science and technology, art and culture. Science and knowledge can be obtained from several ways, one by reading a book. The library is an alternative place to obtain the desired book. Readers can borrow books to read in the library or borrowed. Standard Operating Procedure (SOP) Office of Library and Archives In Batu City No. 041/24 / SOP / Perpus / 422 209/2014 has been set that can borrow library collections pemustaka maximum of 7 days and can be extended three times borrowing. However, in its development, the problem appears that a violation of the rules above are performed by pemustaka (borrower book).

This study raised issues about the late return of books borrowed by Pemustaka and analyze the efforts and constraints Public Library In Batu City in the settlement late return of books. To solve these problems, the writer used juridical empirical legal research with a sociological juridical approach associated with the legislation. Legal materials obtained will be analyzed using qualitative analysis techniques.

The results from this study that the importance of a more detailed set of Standard Operating Procedures to follow up the possibility of delay in the return made by Pemustaka through electronic media such as e-mail, Social Media, and Short Message Service. and is expected to be set on the sanctions more rigorous than the existing block sanctions, but it is less deterrent effect for Pemustaka.

Keywords: Libraries, Delay, Sanctions

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan suatu negara yang dilandaskan oleh hukum.<sup>1</sup> Hal ini berarti Negara Indonesia memiliki hukum yang wajib dipatuhi oleh semua pihak. Hukum sendiri merupakan suatu perjanjian yang dibentuk oleh warga negara dengan penguasa, sebagaimana dalam teori kontrak sosial. Salah satu teori kontrak sosial adalah teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh John Locke. Menurut John Locke dalam Isrok dan Dhia Al Uyun, mengemukakan bahwa keadaan sebelum terbentuknya suatu negara adalah damai, namun tetap saja berpotensi menimbulkan konflik antar individu, oleh sebab itu antar individu mengadakan perjanjian guna membentuk suatu negara, dimana pengaturan dari hak-hak antar individu diserahkan kepada negara.<sup>2</sup> Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa negara sebagai salah satu pihak dalam perjanjian memiliki kewajiban untuk memenuhi hak warga negara.

Hak dari warga negara pada umumnya diatur di dalam konstitusi dari suatu negara. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi Negara Indonesia, yang memuat mengenai hak-hak warga negara. Salah satu hak yang diatur dalam konstitusi adalah hak untuk mengembangkan diri guna meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan yang didapat melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni budaya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> Isrok dan Dhia Al Uyun, **Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)**, UB Press, Malang, 2010, hlm 117.

<sup>3</sup> UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 C ayat (1)



Jadi dapat dikatakan bahwa pendidikan dari ilmu pengetahuan diperlukan guna meningkatkan kualitas hidup, sehingga hak untuk mendapatkan pendidikan merupakan salah satu hak yang harus dipenuhi, sebagaimana disebutkan lagi pada pasal selanjutnya yang menyatakan bahwa Warga Negara Indonesia memiliki hak untuk memperoleh pendidikan.<sup>4</sup>

Pada saat ini kebutuhan akan ilmu dan pengetahuan sangatlah besar. Ilmu dan pengetahuan sangat diperlukan, karena hanya dengan ilmu dan pengetahuan yang dapat menjadikan manusia memiliki derajat. Argumen ini bukanlah tanpa alasan, karena syarat untuk mendapatkan pekerjaan adalah memiliki ilmu dan pengetahuan yang luas. Tanpa ilmu dan pengetahuan yang luas, maka dapat dipastikan bahwa seseorang akan tersingkir dalam persaingan untuk mendapat pekerjaan.

Ilmu dan pengetahuan dapat diperoleh dari beberapa cara yang bisa digunakan, antara lain bertanya kepada orang lain yang dianggapnya lebih mengetahui. Jika cara tersebut gagal, maka ia dapat melakukan melalui akal sehat, intuisi, dan prasangka.<sup>5</sup> Di sinilah peran buku yang paling utama, yaitu sebagai sumber mendapatkan ilmu. Buku menjadi suatu sumber untuk mendapatkan ilmu, karena buku berisi mengenai kumpulan-kumpulan ilmu. Buku juga merupakan sumber ilmu yang isinya dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas.

Perpustakaan merupakan salah satu alternatif pilihan dalam mendapatkan buku yang paling dicari. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 2007, memberikan definisi bahwa :

---

<sup>4</sup> UUD NRI Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1)

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 4.



Perpustakaan merupakan suatu intitusi yang bertugas untuk mengelola koleksi karya yulis, cetak, dan/atau rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka.<sup>6</sup>

Perpustakaan menjadi pilihan, karena perpustakaan merupakan satu-satunya tempat dimana kita bisa mendapatkan buku dengan cuma-cuma, meskipun status dari buku tersebut berupa pinjaman. Perpustakaan sendiri terdiri dari bermacam-macam, ada perpustakaan sekolah, perpustakaan universitas, perpustakaan fakultas, sampai perpustakaan umum milik kota.

Perpustakaan umum milik kota, merupakan perpustakaan umum yang buku-bukunya dibeli atau berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Hibah, ataupun sumbangan dari pihak lain. Kemudian buku-buku tersebut, secara otomatis menjadi milik dan di bawah pengelolaan pemerintah daerah. Pembentukan perpustakaan umum milik kota, merupakan salah satu kewajiban pemerintah daerah dalam menjamin penyelenggaraan serta berkembangnya perpustakaan di daerah.<sup>7</sup>

Pembentukan perpustakaan di Kota Batu, diatur dalam Pasal 3, Peraturan Daerah Kota Batu No 4 Tahun 2013 tentang Organisasi Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BPPD), dan Lembaga Teknis Daerah yang berbunyi :

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 1 angka 1

<sup>7</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 8 ayat (1) huruf a

Lembaga Teknis Daerah terdiri dari :

1. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)
2. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, serta Keluarga Berencana (BPMP KB)
3. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD)
4. Badan Penanaman Modal (BPM)
5. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (KesBangPol)
6. Kantor Lingkungan Hidup (KLH)
7. Kantor Perpustakaan dan Kearsipan
8. Kantor Ketahanan Pangan (KKP)<sup>8</sup>

Pemerintah Kota Batu, dalam hal ini dilakukan oleh Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, berwenang untuk melakukan pengelolaan terhadap buku-buku di Perpustakaan Umum Kota. Kewenangan yang dimaksud dalam hal ini adalah kewenangan dalam mengelola buku-buku tersebut, seperti meminjamkan, menjual, menghibahkan, dan lain-lain.

Menurut Pasal 2 Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, menyatakan bahwa “Kepala Kantor mempunyai tugas merencanakan, merumuskan kebijakan, membina administrasi dan teknis, mengkoordinasikan, mengendalikan, serta mengevaluasi penyelenggaraan program di bidang Perpustakaan dan Kearsipan”.<sup>9</sup> Dari rumusan pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa yang berwenang untuk merumuskan kebijakan mengenai pengelolaan bidang perpustakaan umum adalah Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan. Oleh sebab itu, Kepala Kantor berwenang dalam menentukan peraturan-peraturan mengenai pengelolaan buku. Bentuk nyata dari peraturan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, adalah adanya Standar Operasional

---

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Lembaran Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 2/D Pasal 3

<sup>9</sup> Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D Pasal 2

Prosedur (SOP). Salah satu contoh SOP yang dibuat oleh Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, adalah SOP Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum.

Menurut Nomor 2 Standar Operasional Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum, menyatakan bahwa dalam peminjaman :

- a) Pemustaka melakukan peminjaman dengan menunjukkan kartu anggota, kepemilikan kartu anggota berlaku per individu anggota.
- b) Pemustaka meminjam koleksi buku perpustakaan dengan menggunakan kartu anggota perpustakaan serta tidak dapat diwakilkan.
- c) Pemustaka dapat meminjam buku koleksi perpustakaan maksimal 2 eksemplar.
- d) Pemustaka bisa meminjam koleksi perpustakaan maksimal 7 hari dan dapat diperpanjang 3 kali peminjaman.
- e) Untuk peminjaman berikutnya, pemustaka harus mengembalikan peminjaman sebelumnya.
- f) Untuk koleksi buku referensi, skripsi, tugas akhir, dan terbitan berkala atau serial tidak dapat dibawa pulang/ dipinjam oleh anggota perpustakaan/ pemustaka.<sup>10</sup>

Pada Nomor 2 Huruf d, tampak bahwa pemustaka (peminjam buku) wajib mengembalikan buku yang dipinjam sebelum batas waktu yang telah ditentukan.<sup>11</sup>

Walaupun telah ditentukannya batas waktu pengembalian, tetap saja tidak menutup kemungkinan adanya penyimpangan atau pelanggaran dari ketentuan ini.

Terhadap pelanggar atas ketentuan tersebut, diterapkanlah sanksi sebagaimana diatur dalam Nomor 1 Huruf f yaitu blokir peminjaman.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Standar Operasi Minimal (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 2

<sup>11</sup> Standar Operasi Minimal (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 2 Huruf d

<sup>12</sup> Standar Operasi Minimal (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 1 Huruf f

Bentuk sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan oleh Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, termasuk dalam jenis sanksi administrasi. Hal ini dikarenakan sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan oleh pejabat tata usaha negara, dalam hal ini adalah petugas perpustakaan yang mendapatkan wewenang dari Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, tanpa perlu melewati proses peradilan, yang tujuan utamanya adalah memulihkan pada keadaan semula.<sup>13</sup>

Keadaan semula sebagaimana yang dimaksud di atas, adalah segera dikembalikannya buku yang dipinjam tersebut. Namun sayangnya, bentuk sanksi administrasi berupa blokir peminjaman ini dirasa kurang berhasil dalam penyelesaian pelanggaran keterlambatan pengembalian buku.<sup>14</sup> selain itu, juga masih terdapat kendala-kendala yang dihadapi Perpustakaan Umum Kota Batu dalam mendapatkan kembali buku yang terlambat dikembalikan dengan segera, yang notabene juga merupakan kendala dalam penyelesaian pelanggaran keterlambatan dalam pengembalian buku.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengambil penelitian tentang “Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku”.

---

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Negara**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 247.

<sup>14</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku ?
2. Apa hambatan Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk Mendeskripsikan dan Menganalisis upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku dari aspek prosedur, substansi, dan kewenangan.
2. Untuk Mendeskripsikan dan Menganalisis Hambatan Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan untuk pengembangan hukum administrasi negara pada umumnya dan pengembangan sanksi administrasi pada khususnya dalam penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggar peraturan perpustakaan.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi instansi perpustakaan, yaitu agar dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan yang objektif untuk dapat membantu kinerja di masa yang akan datang
- b. Bagi mahasiswa, yaitu untuk memberikan gambaran dan pemahaman yang lebih mendalam tentang aplikasi teori, konsep, dan proses manajemen dalam praktik dan sebagai bahan evaluasi tentang pengetahuan yang telah diserap dalam perkuliahan oleh mahasiswa dengan realitas kondisi serta situasi yang ada di lapangan.
- c. Bagi fakultas hukum, yaitu untuk memperluas jaringan atau kerjasama dengan lembaga lain yang terkait dengan peningkatan mutu pendidikan dan sebagai bahan tambahan dalam penyempurnaan kurikulum agar lebih efektif dan efisien.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika yang diterapkan dalam penulisan proposal penelitian ini adalah sebagai berikut :

**BAB I** : Pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian yang ingin dicapai, manfaat penelitian serta sistematika penulisan

**BAB II** : Dalam bab ini penulis akan membahas beberapa hal yang merupakan kajian teori mengenai kajian



umum perpustakaan, kajian umum pelanggaran hukum, kajian umum penegakan hukum.

**BAB III** : Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitian adalah di Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu. Penentuan Sampel adalah dengan teknik purposive sampling. Teknik pengumpulan data dilakukan dilakukan dengan wawancara, studi kepustakaan. Teknik analisa data yang digunakan yaitu deskriptip analitis.

**BAB IV** : Pembahasan yang meliputi gambaran umum lokasi penelitian yaitu Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu. Pembahasan mengenai upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian pelanggaran keterlambatan pengembalian buku. Pembahasan mengenai hambatan dalam penyelesaian pelanggaran keterlambatan pengembalian buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

**BAB V** : Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran terkait dengan permasalahan yang diteliti

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Perpustakaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menyatakan bahwa perpustakaan, berasal dari kata pustaka yang berarti kitab atau buku, yang kemudian mendapat imbuhan pe-an, sehingga menjadi perpustakaan.<sup>1</sup> Perpustakaan sendiri berarti tempat, bangunan, gedung, atau ruangan yang digunakan untuk menyimpan, memelihara, mempelajari, dan menggunakan koleksi buku dan bahan pustaka lainnya.<sup>2</sup> Sedangkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 2007, memberikan definisi bahwa :

Perpustakaan merupakan suatu intitusi yang bertugas untuk mengelola koleksi karya yulis, cetak, dan/atau rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka.<sup>3</sup>

Perpustakaan terdiri dari berbagai jenis, antara lain : perpustakaan nasional, perpustakaan umum, perpustakaan milik sekolah, perpustakaan milik perguruan tinggi, dan perpustakaan khusus.<sup>4</sup>

##### 1. Perpustakaan Nasional

Perpustakaan nasional merupakan lembaga pemerintah non departemen (LPND), yang menjalankan tugas di bidang

---

<sup>1</sup> KBBI (online) diakses tanggal 29-06-2015 pukul 14.15

<sup>2</sup> KBBI (online) diakses tanggal 29-06-2015 pukul 14.15

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 1 angka 1

<sup>4</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 20

perpustakaan dan bertempat di ibukota negara.<sup>5</sup> Perpustakaan nasional dibiayai oleh negara guna menyiapkan, melestarikan, dan mengumpulkan naskah kuno serta *mikrofilm*.<sup>6</sup>

## 2. Perpustakaan Umum

Perpustakaan umum merupakan perpustakaan yang diperuntukkan untuk semua orang sebagai sarana pembelajaran, dengan waktu yang tidak terbatas.<sup>7</sup>

## 3. Perpustakaan Milik Sekolah

Perpustakaan milik sekolah atau perpustakaan sekolah merupakan perpustakaan yang ditujukan untuk melayani pelajar atau peserta didik yang berada atau berkedudukan di lingkungan satuan pendidikan tertentu.<sup>8</sup>

## 4. Perpustakaan Milik Perguruan Tinggi

Perpustakaan milik perguruan tinggi atau perpustakaan perguruan tinggi merupakan perpustakaan yang ditujukan untuk melayani mahasiswa dan mahasiswi, dimana perpustakaan ini harus memiliki jumlah judul dan eksemplar

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 21 ayat 1

<sup>6</sup> KBBI (online) diakses tanggal 25-11-2015 pukul 09.15

<sup>7</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 1 angka 5

<sup>8</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 23 ayat 4

yang mendukung penyelenggaraan pendidikan, penelitian dan pengabdian.<sup>9</sup>

#### 5. Perpustakaan Khusus

Perpustakaan khusus merupakan perpustakaan yang diperuntukkan secara terbatas kepada pemustaka yang terletak di lingkungan atau lembaga atau instansi tertentu.<sup>10</sup>

Perpustakaan khusus, dibiayai oleh perseorangan badan atau instansi atau kelompok tertentu.<sup>11</sup>

### B. Pelanggaran Hukum

#### 1. Pengertian Pelanggaran Hukum

Hukum adalah himpunan berbagai aturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, berisi norma-norma mengenai perintah atau larangan, yang lazimnya mengandung sanksi.<sup>12</sup> Menurut Prof Dr M. Bakri, SH.MS dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Indonesia, menyatakan bahwa hukum adalah pedoman-pedoman berperilaku dalam masyarakat yang dibuat oleh badan yang berwenang<sup>13</sup>.

Berikut adalah pengertian hukum menurut para ahli<sup>14</sup>:

- a. E. Utrecht menyatakan bahwa, hukum merupakan petunjuk hidup yang berisi perintah ataupun larangan yang mengatur

<sup>9</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 24 ayat 2

<sup>10</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774 Pasal 1 ayat 7

<sup>11</sup> KBBI (online) diakses tanggal 25-11-2015 pukul 10.54

<sup>12</sup> Abdul Rachmad Budiono, **Pengantar Ilmu Hukum**, Banyumedia, Malang,, 2005, hlm 7.

<sup>13</sup> M. Bakri, **Pengantar Hukum Indonesia**, UB Press, Malang, 2011, hlm 7.

<sup>14</sup> Aldyna Threesya, **Pengertian dan Makna Hukum Menurut para Ahli**, [http://www.academia.edu/9277092/Pengertian dan Makna Hukum Menurut Para Ahli](http://www.academia.edu/9277092/Pengertian_dan_Makna_Hukum_Menurut_Para_Ahli) diakses Tanggal 30-06-2015 pukul 13.45

ketertiban dalam suatu masyarakat dan menimbulkan tindakan dari pemerintah yang berwenang, apabila dilanggar.

- b. Satjipto Raharjo menyatakan bahwa hukum merupakan hasil ciptaan manusia berupa kumpulan norma yang berisi petunjuk dalam bertindak dan merupakan cerminan dari kehendak manusi mengenai seharusnya masyarakat diarahkan.
- c. J.C.T. simorangkir dan Woerjono Sastropranoto menyatakan bahwa hukum merupakan kumpulan dari aturan yang dibuat oleh badan yang berwenang, yang bersifat memaksa dan menimbulkan akibat berupa hukuman apabila dilanggar.
- d. Sudikno Martokusumo menyatakan bahwa hukum merupakan pedoman dan pandangan tentang apa dan bagaimana yang seharusnya dilakukan.
- e. S.M. Amin, S.H menyatakan bahwa hukum adalah kumpulan norma dan sanksi yang bertujuan untuk mengatur keamanan dan ketertiban
- f. Friedman menyatakan bahwa hukum adalah suatu perintah yang bersumber dari kehendak pihak lain.
- g. Leon Duguit menyatakan bahwa hukum adalah tingkah laku dan aturan yang diindahkan oleh suatu masyarakat yang bertujuan untuk kepentingan bersama dan menimbulkan reaksi terhadap pelanggar.

- h. Immanuel Kant menyatakan bahwa hukum adalah kehendak bebas dari seseorang, yang menyesuaikan diri dengan kehendak bebas orang lain.
- i. Mochtar Kusumaatmadja Keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur pergaulan hidup manusia dalam masyarakat, juga meliputi lembaga (institusi) dan proses yang mewujudkan kaidah tersebut dalam masyarakat. (Mochtar Kusumaatmadja).
- j. Aturan yang dibentuk oleh adanya suatu kebiasaan serta perasaan kerakyatan, yang melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam. Hukum berasal atau bersumber dari sejarah manusia, dimana asal atau sumbernya dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan, dan kebiasaan warga masyarakat. (Karl Von Savigny)
- k. Hukum adalah suatu aturan dari adanya tindakan-tindakan, dimana manusia dilatih guna berperilaku atau ditahan untuk tidak bertindak. (Thomas Aquinas)

Berdasarkan rumusan pengertian mengenai hukum di atas, maka dapat dikatakan bahwa pelanggaran hukum merupakan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang umumnya bersifat larangan, dalam kehidupan bermasyarakat.



## 2. Jenis-Jenis Pelanggaran Hukum

Pembagian jenis pelanggaran hukum dapat dilakukan berdasarkan macam-macam pembedangan hukum antara lain :

### a) Hukum Perdata

Hukum perdata atau yang dikenal juga sebagai *civilrecht dan privatrecht*, merupakan hukum yang mengatur masalah keperdataan.<sup>15</sup> Menurut Van dunne, hukum perdata adalah peraturan atau aturan mengenai hal-hal esensial tentang kebebasan individu.<sup>16</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum perdata merupakan hukum perorangan yang mengatur hak dan kewajiban antar perseorangan di dalam hubungan kekeluargaan dan di dalam masyarakat.<sup>17</sup> Menurut Salim, hukum perdata adalah keseluruhan kaidah umum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur hubungan hukum antara satu orang dengan orang lainnya dalam pergaulan hidup di masyarakat<sup>18</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kajian utama pada hukum perdata adalah pada pengaturan mengenai perlindungan antar satu orang dengan orang lainnya di dalam hubungan kekeluargaan dan juga dalam pergaulan hidup di masyarakat.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Salim, **Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hlm 5

<sup>16</sup> Salim loc.cit

<sup>17</sup> Ibid., Hlm 6

<sup>18</sup> Salim loc.cit

<sup>19</sup> Salim loc.cit

Kaidah hukum perdata dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu tertulis serta tidak tertulis. Kaidah hukum perdata tertulis ialah yang terdapat di dalam peraturan-peraturan perundang-undangan, traktat, dan yurisprudensi. Sedangkan kaidah hukum perdata yang tidak tertulis adalah kaidah hukum yang bersifat perdata, yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat (kebiasaan).<sup>20</sup>

Subjek hukum dalam lapangan hukum perdata dibagi menjadi dua yaitu manusia dan badan hukum perdata. Manusia dianggap sebagai subjek hukum, karena tiap manusia memiliki hak dan kewajiban. Sedangkan badan hukum merupakan sekumpulan manusia yang memiliki tujuan tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban.<sup>21</sup>

Secara garis besar, substansi yang diatur dalam hukum perdata adalah:<sup>22</sup>

- 1) Hubungan dalam keluarga, yang akan menimbulkan hukum tentang orang dan hukum keluarga.
- 2) Hubungan dalam pergaulan di masyarakat, yang menimbulkan hukum harta kekayaan, hukum perikatan, dan hukum waris.

Hukum perdata merupakan hukum yang mengatur hubungan antara seseorang dengan orang lainnya (subjek hukum perdata lainnya). Pada umumnya, hubungan antara orang-perseorangan ini diatur di dalam suatu perjanjian. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pelanggaran hukum perdata berarti pelanggaran terhadap suatu perjanjian.

#### b) Hukum Pidana

---

<sup>20</sup> Ibid., Hlm 6-7

<sup>21</sup> Salim loc.cit

<sup>22</sup> Salim loc.cit

Hukum pidana adalah peraturan hukum mengenai pidana. Istilah hukum pidana sendiri berasal dari bahasa asing yaitu *strafrecht* dari Bahasa Belanda. Perbedaan hukum pidana dengan hukum perdata terletak kepada titik tekan yang berbeda. Titik tekan hukum perdata adalah pada individu, sedangkan hukum pidana terletak pada kepentingan umum.<sup>23</sup>

Di dalam hubungan antar satu orang-dengan orang lainnya, hukum pidana bertujuan untuk mengatur suatu imbalan antar berbagai kepentingan. Imbalan ini tidaklah terdapat pada hubungan lahiriah semata, tetapi juga termasuk hubungan batiniah. Imbalan ini hanya dapat terjadi apabila hukum yang mengaturnya dihormati, dilaksanakan, dan tidak dilanggar.<sup>24</sup> Jadi dapat dikatakan perbuatan dalam melanggar hukum pidana adalah adanya penyimpangan yang menyebabkan tidak tercapainya imbalan tersebut.

c) Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi atau yang juga biasa di sebut hukum tata usaha negara adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan.<sup>25</sup> Menurut Dimock & Dimock dalam Bachsan Mustafa di bukunya yang berjudul “Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia”, menyatakan bahwa administrasi negara memiliki dua arti, yaitu dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, berarti

---

<sup>23</sup> Wirjono Prodjodikoro, **Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia**, PT Eresco, Bandung, 1989. Hlm 13

<sup>24</sup> Ibid., Hlm 14

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 23

aktifitas-aktifitas badan legislatif, dan dalam arti sempit berarti aktifitas-aktifitas eksekutif dalam melakukan pemerintahan.<sup>26</sup>

R. Abdoel jamali dalam bukunya yang berjudul pengantar hukum indonesia, menyatakan bahwa :

Hukum administrasi negara diartikan sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antar warga negara dan pemerintahannya. Maksudnya merupakan gabungan yang melaksanakan tugas sebagai bagiannya, yaitu bagian dari pekerjaan yang tidak ditujukan kepada lembaga legislatif dan yudikatif<sup>27</sup>

Objek hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hukum administrasi meliputi<sup>28</sup> :

1. Sarana bagi penguasa, untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
2. mengatur cara-cara partisipasi warganegara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
3. perlindungan hukum (rechtsbescherming);
4. menetapkan norma-norma yang baik bagi penguasa.

Berdasarkan rumusan di atas, maka dapat diketahui bahwa pelanggaran dalam hukum administrasi negara merupakan pelanggaran atas norma-norma mengenai penjabaran atas wewenang penguasa.

### C. Penegakan Hukum

<sup>26</sup> Bachsan Mustafa, **Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 5.

<sup>27</sup> Abdoel Djamali, **Pengantar Hukum Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 98.

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 28

Pada hakikatnya penegakan hukum adalah suatu upaya guna menegakkan ide-ide atau konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial,<sup>29</sup> dan lain sebagainya. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum merupakan kegiatan menyasrakan keterkaitan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawatkan dan tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahapan akhir guna menghasilkan, memelihara, serta mempertahankan kedamaian dalam kehidupan.<sup>30</sup> Jadi dapat dikatakan juga bahwa penegakan hukum merupakan proses guna memberikan instrumen pelaksana atau instrumen yang mendorong agar dipatuhinya peraturan, dimana instrumen tersebut adalah sanksi hukum. Fungsi dari sanksi hukum sendiri tidaklah jauh dari fungsi hukum, karena sanksi sendiri merupakan salah satu inti dari hukum. Fungsi sanksi hukum antara lain :<sup>31</sup>

- 1) Menyelesaikan Perselisihan

Dengan dijatuhkannya sanksi hukum kepada salah satu pihak, maka dapat memberikan rasa puas kepada pihak lain dalam suatu konflik atau perselisihan. Rasa puas yang dirasakan oleh salah satu pihak tersebut dinilai dapat menyelesaikan konflik, dengan catatan bahwa pihak yang dijatuhi sanksi hukuman merasa bahwa sanksi yang dijatuhkan tersebut tepat. Adanya perasaan puas yang dirasakan oleh

---

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru, Bandung, 1996, hlm 15.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, **Penegakan Hukum**, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hlm 13.

<sup>31</sup> Abdul Rachmad Budiono, op.cit. Hlm 32

kedua belah pihak tersebut merupakan tanda bahwa perselisihan atau konflik telah usai.

## 2) Mengendalikan Masyarakat ( Sosial )

Fungsi sanksi hukum sebagai sarana pengendali sosial akan sulit dilihat apabila keadaan dalam masyarakat damai tanpa adanya konflik.<sup>32</sup> Ketika terdapat konflik, maka orang yang salah akan dipaksa untuk mendapatkan sanksi hukum. Adanya paksaan untuk mendapatkan sanksi hukum, diharapkan terciptanya kembali ketertiban dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan sanksi dapat membuat jera pelaku serta membuat orang lain tidak melakukan perbuatan yang sama oleh pelanggar.<sup>33</sup>

## 3) Menggerakkan Perubahan Masyarakat

Sanksi hukum digunakan oleh penguasa sebagai sarana dalam menyalurkan kebijakan. Sanksi hukum merupakan langkah terakhir yang bersifat memaksa apabila seseorang tidak mentaati suatu kebijakan. Oleh sebab itu, seseorang haruslah mematuhi kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa.<sup>34</sup>

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa terdapat faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :<sup>35</sup>

### a) Faktor hukum sendiri;

---

<sup>32</sup> Ibid., Hlm 34

<sup>33</sup> Ibid., Hlm 35

<sup>34</sup> Ibid., Hlm 38

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, op.cit. Hlm 4-5.



- b) Penegak hukum, yaitu pihak yang menciptakan dan atau menerapkan hukum;
- c) Faktor fasilitas atau sarana
- d) Masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di suatu lingkungan tertentu;
- e) Budaya

Selain lima faktor sebagaimana yang telah diutarakan di atas, terdapat empat faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum, yaitu :<sup>36</sup>

a) Hukum.

Kemungkinan yang terjadi adalah tidak cocoknya antara peraturan perundang-undangan satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dalam suatu bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lain yang sering terjadi adalah ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis. Ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis (adat atau kebiasaan) yang hidup dalam masyarakat, sering menjadi persoalan yang serius dalam menegakkan hukum.

b) Mental penegak hukum.

Ketika suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, hanya saja tidak diimbangi dengan mental penegak hukum yang baik, maka juga akan menjadi persoalan dalam menegakkan hukum.

c) Fasilitas atau sarana prasarana.

---

<sup>36</sup> Ibid., Hlm 15

Fasilitas merupakan alat yang digunakan oleh penegak hukum dalam menunjang tugasnya. Tanpa adanya alat untuk membantu penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, maka penegak hukum tidak akan bisa melaksanakan tugasnya dengan baik.

d) Kesadaran hukum.

Kesadaran hukum merupakan aspek terpenting dalam bekerjanya hukum. Selain untuk masyarakat, kesadaran hukum juga penting bagi penegak hukum. Hal ini disebabkan penegak hukum merupakan contoh serta panutan bagi masyarakat dalam mentaati atau bahkan melanggar suatu ketentuan hukum.

Uraian di atas merupakan penegakan hukum secara umum. Secara khusus, penegakan hukum dilakukan menggunakan sanksi dari masing-masing jenis hukum.

### 1. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan dalam Ridwan HR, sarana penegakan hukum administrasi negara berisikan tentang pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.<sup>37</sup> Pendapat tersebut, senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum dalam hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan

---

<sup>37</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm 331

penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif guna memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif guna memaksakan kepatuhan.<sup>38</sup>

Menurut Paulus E. Lotulung dalam Ridwan HR, terdapat beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yang ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melakukan pengawasan tersebut, yaitu :<sup>39</sup>

- a. Kontrol *intern*, yaitu pengawasan tersebut dilakukan oleh badan yang secara struktural masih dalam lingkungan pemerintah sendiri.
- b. Kontrol *ekstern*, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembagayang secara struktural berada di luar pemerintah.

Menurut segi waktu pelaksanaannya, pengawasan dibedakan menjadi dua jenis, yaitu :<sup>40</sup>

- a. Kontrol *a-priori*, yaitu apabila pengawasan tersebut dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan badan pemerintah.
- b. Kontrol *a-posteriori*, yaitu apabila pengawasan tersebut dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan badan pemerintah.

Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari objek yang diawasi, yaitu :

- a. Segi hukum (*reematigheid*), yaitu pengawasan yang ditujukan guna menilai ataupun mengamati segi-segi atau pertimbangan

<sup>38</sup> Ridwan HR loc.cit

<sup>39</sup> Ridwan HR loc.cit

<sup>40</sup> Ibid., Hlm 312

yang ditujukan untuk menilai serta mengetahui legalitas perbuatan pemerintah.

- b. Segi kemanfaatan (*doelmatigheid*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi kemanfaatannya.

Menurut J.B.J.M Ten Berge dalam Ridwan HR, disamping jenis sanksi punitif dan reparatoir, masih terdapat jenis sanksi lain, yaitu sanksi regresif.<sup>41</sup> Sanksi regresif merupakan suatu bentuk reaksi atas pelanggaran terhadap suatu ketentuan tertentu. Tujuan dari sanksi regresif adalah terciptanya kembali keadaan semula sebelum diterbitkannya suatu ketetapan. Dilihat dari tujuan penjatuhan sanksi, sanksi regresif tidak jauh berbeda dari sanksi reparatoir. Letak perbedaan dari sanksi reparatoir dengan sanksi regresif, adalah pada lingkup dikenakannya sanksi tersebut. Sanksi reparatoir dikenakan kepada pelanggaran norma hukum administrasi yang sifatnya umum, sementara sanksi regresif hanya dikenakan kepada pelanggar ketentuan yang terdapat dalam suatu ketetapan.<sup>42</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, penerapan sanksi secara bersamaan antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat dimungkinkan, yaitu dalam kumulasi internal dan kumulasi eksternal<sup>43</sup>. Kumulasi eksternal adalah suatu bentuk penerapan sanksi administrasi, yang penjatuhannya bersamaan dengan sanksi hukum lainnya (misal pidana atau perdata). Dalam hal perdata, pemerintah dapat mempertahankan hak-haknya sebagai suatu badan hukum. Dalam hal sanksi pidana, pemerintah dapat

---

<sup>41</sup> Ridwan HR loc.cit

<sup>42</sup> Ibid., Hlm 317

<sup>43</sup> Ridwan HR loc.cit

menjatuhkannya dengan ketentuan larangan untuk mengenakan sanksi kedua kalinya terhadap perkara yang sama (*ne bis in idem*). Kumulasi internal adalah penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersamaan.

Kekhususan sanksi hukum administrasi jika dibandingkan dengan sanksi hukum pidana, dapat dilihat dari berbagai aspek. Antara lain pada sasaran penerapannya, sifat sanksinya, dan prosedur penerapan sanksinya.<sup>44</sup> Pada sasaran penerapan sanksi hukum administrasi lebih ditujukan kepada perbuatan, sedangkan sasaran penerapan sanksi hukum pidana lebih ditujukan kepada pelaku. Sifat sanksi hukum administrasi adalah pemulihan kepada situasi seperti sediakala, sedangkan pada sanksi hukum pidana bersifat menghukum. Prosedur penjatuhan sanksi hukum administrasi tanpa melalui proses peradilan, sedangkan pada sanksi hukum pidana melalui proses peradilan. Selain itu, menurut H.D. van Wijk dalam Ridwan HR, menyatakan bahwa sanksi hukum administrasi negara merupakan reaksi terhadap pelanggaran keputusan tata usaha negara, dimana pelanggaran terhadap keputusan tata usaha negara juga termasuk pelanggaran terhadap norma hukum administrasi negara.<sup>45</sup>

## **2. Sanksi Hukum Administrasi Negara Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara**

Sanksi hukum administrasi, dijatuhkan sebagai suatu keputusan tata usaha negara.<sup>46</sup>

### **a. Pengetian Keputusan (Ketetapan)**

---

<sup>44</sup> Ibid., Hlm 318

<sup>45</sup> Ibid., Hlm 315

<sup>46</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

Keputusan (ketetapan) tata usaha negara, pertama kali dikenal dalam Bahasa Jerman dengan nama *vevaltungsakt*, jika di Bahasa Belanda menjadi *beschikking*.<sup>47</sup> Di Indonesia sendiri terdapat beberapa perbedaan dalam pengertian *beschikking*. Philipus M. Hadjon, Djenal Hoesen, dan Muchsan dalam Ridwan H.R mengartikan *beschikking* sebagai keputusan, karena untuk menghindari kerancuan pengertian istilah dengan ketetapan yang pada umumnya telah memiliki pengertian yuridis, seperti halnya ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berlaku baik keluar maupun kedalam.<sup>48</sup> Meskipun begitu Ridwan H.R menyatakan bahwa penyebutan ketetapan lebih tepat karena untuk membedakan dengan penerjemahan kata *besluit*, yang telah memiliki artian khusus yaitu keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut H.D. van Wijk dalam Ridwan H.R ketetapan adalah keputusan pemerintahan guna hal yang sifatnya konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan telah menjadi instrumen yuridis pemerintahan.<sup>49</sup> Berikut ini adalah beberapa pendapat dari sarjana mengenai definisi ketetapan (*beschikking*), yang diterjemahkan oleh Ridwan H.R.<sup>50</sup>

- 1) Ketetapan merupakan suatu pernyataan keinginan dari badan atau organ pemerintahan guna melaksanakan hal

---

<sup>47</sup> Ridwan HR, op.cit. Hlm144

<sup>48</sup> Ibid., Hlm145

<sup>49</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>50</sup> Ridwan HR, loc.cit.



yang sifatnya khusus, serta ditujukan guna menciptakan hubungan hukum yang baru. ( C.W.van der Pot )

2) ketetapan merupakan sebuah pernyataan keinginan dari adanya pengajuan surat permohonan atau keinginan atau kepentingan. ( H.J. Romeijn )

3) Ketetapan adalah sebuah tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dari badan atau organ pemerintahan yang terlihat pada suatu peristiwa konkret. ( C.J.N. Verstedden )

4) Ketetapan ialah keputusan hukum publik yang memiliki sifat individual serta konkret, dimana keputusan tersebut berasal dari organ atau badan pemerintahan, berdasar pada suatu kewenangan (wewenang) hukum publik, yang dibentuk atau diciptakan untuk satu orang atau lebih dan dalam satu perkara atau lebih. Keputusan tersebut memberikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban atau kewenangan kepada seseorang atau orang-orang atau organisasi. ( J.B.J.M ten Berge )

5) Ketetapan ialah keputusan yang ditujukan guna menimbulkan suatu akibat hukum tertentu, yang berasal dari badan atau organ pemerintahan. ( R.J.H.M. Huisman )

6) Ketetapan ialah suatu keputusan secara tertulis yang berasal dari organ atau badan administrasi negara dan memiliki suatu akibat hukum. ( Sjachran Basah )

7) Ketetapan ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dikeluarkan oleh alat-alat atau organ-organ atau badan-badan pemerintahan, yang berlandaskan kekuasaan yang istimewa. ( E. Utrecht )

8) Ketetapan ialah tindakan hukum sepihak dari bidang pemerintahan berdasarkan wewenang khusus yang istimewa, yang dilakukan oleh alat-alat atau organ-organ atau badan-badan pemerintahan. ( W.F.Prins dan R.Kosim Adisapoetra )

Menurut Undang-Undang Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan H.R., menyatakan bahwa keputusan merupakan pernyataan kehendak secara tertulis yang dikeluarkan secara sepihak (bersegi satu) oleh organ pemerintahan pusat, dengan beralasan kewajiban dan atau/ kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi, dimana hal ini bertujuan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang telah ada, atau untuk menciptakan hubungan hukum yang baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi suatu penetapan, atau perubahan, atau penghapusan, atau penciptaan<sup>51</sup>

Menurut Undang-Undang mengenai Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa keputusan administrasi negara atau keputusan tata usaha negara ataupun yang dikenal sebagai keputusan merupakan ketetapan yang tertulis dikeluarkan oleh

<sup>51</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R., op.cit. Hlm 149

suatu badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan.<sup>52</sup>

Dikarenakan bahasa dalam hukum positif menggunakan kata “keputusan”, maka selanjutnya kata yang digunakan dalam penulisan ini adalah keputusan.

b. Unsur-Unsur Keputusan

Unsur-Unsur dapat diambil atau ditarik dari definisi atau pengertian. Berdasarkan definisi-definisi dari para sarjana di atas, dapat dikatakan bahwa keputusan mengandung beberapa unsur, antara lain :

- 1) Pernyataan sepihak mengenai kehendak
- 2) Dikeluarkan oleh suatu badan pemerintahan ataupun organ pemerintahan
- 3) Berdasarkan pada suatu kewenangan
- 4) Ditujukan kepada hal tertentu
- 5) Dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum tertentu.

Unsur-Unsur keputusan berdasarkan Undang-Undang Administrasi Belanda antara lain :

- 1) Suatu pernyataan kehendak tertulis
- 2) Dikeluarkan dengan berdasarkan kewajiban atau kewenangan yang berasal dari hukum hukum administrasi ataupun hukum tata negara

---

<sup>52</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 7

- 3) Sifatnya sepihak
- 4) Dengan pengecualian terhadap keputusan yang sifatnya umum
- 5) Dimaksudkan dalam rangka penentuan, penghapusan, pemberhentian hubungan hukum yang telah ada, atau guna menciptakan hubungan hukum yang baru
- 6) Berasal dari organ atau badan pemerintah

Ridwan H.R. dalam bukunya, menyatakan bahwa terdapat beberapa unsur-unsur yang dapat ditarik dari definisi-definisi yang ada dari keputusan administrasi negara (keputusan), antara lain :<sup>53</sup>

- 1) Pernyataan kehendak sepihak secara tertulis

Hubungan hukum publik antara pemerintah dengan warga negara, pada umumnya merupakan perbuatan hukum bersegi satu.<sup>54</sup> Hal ini berarti perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah bersifat sepihak. Perbuatan pemerintah yang bersegi satu tersebut tentunya berbeda dengan perbuatan hukum dalam bidang hukum perdata yang bersifat dua belah pihak. Sebagai wujud dari pernyataan kehendak sepihak, pembuatan serta penerbitan keputusan tata usaha negara hanya berasal dari pemerintah, tidaklah bergantung dari pihak lain.<sup>55</sup> Sedangkan pernyataan kehendak yang sifatnya

<sup>53</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>54</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>55</sup> Ridwan HR, loc.cit.

sepihak disyaratkan agar dituangkan secara tertulis, adalah bertujuan untuk memudahkan dalam hal pembuktian<sup>56</sup>

Pernyataan kehendak yang sifatnya sepihak, mengandung dua kemungkinan, yaitu keputusan yang berlaku ke dalam serta keputusan yang ditujukan ke luar.<sup>57</sup> Keputusan berlaku ke dalam yaitu apabila keputusan tersebut ditujukan ke dalam lingkungan administrasi negara sendiri, sedangkan keputusan yang berlaku ke luar merupakan keputusan yang ditujukan kepada warga negara ataupun badan hukum perdata.<sup>58</sup>

## 2) Dikeluarkan oleh pemerintah

Hampir seluruh organ kenegaraan dan pemerintah berwenang dalam mengeluarkan keputusan. Organ pemerintah yang dimaksud disini, hanyalah terbatas kepada eksekutif saja. Jadi yang dimaksud pemerintah merupakan organ atau badan pemerintahan dalam menjalankan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah saja.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>57</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>58</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>59</sup> Ridwan HR, loc.cit.

- 3) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan merupakan hasil dari tindakan hukum pemerintah. Dalam negara hukum, segala perbuatan hukum pemerintah haruslah didasarkan pada asas legalitas.<sup>60</sup> Esensi dari asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu.<sup>61</sup> Jadi dapat dikatakan bahwa pembuatan dan atau penerbitan suatu keputusan haruslah berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum positif (yang berlaku), ataupun pada wewenang yang didapat oleh adanya peraturan perundang-undangan.<sup>62</sup> Tanpa adanya landasan atau tanpa adanya wewenang yang sah, maka keputusan yang diterbitkan menjadi tidak sah.<sup>63</sup>

- 4) Bersifat konkret, individual, dan final

Suatu keputusan tata usaha negara haruslah bersifat konkret. Bersifat konkret yaitu haruslah memiliki objek yang jelas, tidak abstrak, memiliki wujud, serta objek keputusan haruslah dapat

---

<sup>60</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>61</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>62</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>63</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601 Pasal 56 ayat 1 Jo Pasal 52 ayat 1



ditentukan.<sup>64</sup> Keputusan tata usaha negara juga haruslah bersifat individual. Maksud dari keputusan haruslah bersifat individual adalah suatu keputusan harus jelas ditujukan kepada siapa ( baik alamat maupun identitas lainnya ) , serta tidak untuk umum.<sup>65</sup>

Sifat keputusan yang terakhir adalah final.

Keputusan bersifat final artinya sudah tiada lagi diperlukan persetujuan organ pemerintahan lain (definitif), sehingga keputusan tersebut telah dapat diterapkan atau dilaksanakan karena telah membawa akibat hukum.<sup>66</sup>

#### 5) Menimbulkan akibat hukum

Tindakan hukum merupakan tindakan yang ditujukan guna menciptakan hak dan kewajiban, dengan demikian dapat dikatakan bahwa tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau organ pemerintah yang ditujukan untuk menciptakan atau menimbulkan akibat hukum tertentu, khususnya dalam hal pemerintahan ( administrasi negara ).<sup>67</sup> Akibat hukum yang dimaksudkan merupakan

---

<sup>64</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>65</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>66</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>67</sup> Ridwan HR, loc.cit.

muncul atau hilangnya suatu hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu.<sup>68</sup>

6) Seseorang atau badan hukum perdata

Di dalam hukum keperdataan dikenal dua subjek hukum, yaitu manusia (seseorang) dan badan hukum. Badan hukum dapat dikualifikasikan sebagai jabatan pemerintahan khususnya ketika sedang menjalankan fungsi pemerintahan, namun menurut Indroharto dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa badan hukum yang dimaksud disini bukanlah badan hukum publik seperti halnya pemerintah propinsi, akan tetapi memang merupakan badan hukum privat seperti halnya yayasan, perkumpulan, firma, dan lain sebagainya.<sup>69</sup>

Berdasarkan perkembangan zaman, terjadi perubahan dasar hukum yang mengakibatkan beberapa unsur di atas juga berubah. Beberapa unsur yang dirubah tersebut antara lain :<sup>70</sup>

- 1) Penetapan bukanlah hanya merupakan pernyataan kehendak yang bersifat tertulis, tetapi juga mencakup tindakan faktual.
- 2) Dikeluarkan oleh pemerintah bukan lagi hanya terbatas pada lingkup eksekutif saja, tetapi juga

<sup>68</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>69</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>70</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 87

mencakup artian pemerintah dalam arti luas yaitu yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya.

- 3) Keputusan tata usaha negara tidak lagi harus dilandaskan oleh peraturan perundang-undangan semata, tetapi juga harus dilandaskan oleh Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB).
- 4) Sifat final dalam keputusan tidak lagi hanya terbatas pada pengertian bahwa suatu keputusan haruslah definitif atau tidaklah memerlukan persetujuan atasan lagi, tetapi sekarang juga mencakup pengertian yang lebih luas yaitu final dalam arti luas. Final dalam arti luas sendiri berarti juga mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan dari pejabat yang berwenang tersebut.
- 5) Suatu keputusan tidak lagi hanya terbatas harus memberikan atau menimbulkan akibat hukum, tetapi cukup berpotensi menimbulkan akibat hukum saja juga termasuk dalam keputusan.
- 6) Jika sebelumnya keputusan bersifat individual dalam artian bahwa suatu keputusan ditujukan secara perorangan, sekarang keputusan juga dapat berlaku atau ditujukan kepada warga masyarakat.

c. Macam-macam keputusan

Secara teoritis, dikenal berbagai macam keputusan apabila dilihat dari sifat, antara lain :<sup>71</sup>

1) Keputusan Deklaratoir dan keputusan konstitutif

Keputusan deklaratoir merupakan keputusan yang hanya menyatakan hak dan kewajiban, bukannya mengubah hak dan kewajiban yang sudah ada. Jadi dapat dikatakan bahwa keputusan ini hanyalah dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau hak yang telah ada.<sup>72</sup>

Keputusan konstitutif merupakan keputusan yang melahirkan atau menghapuskan hubungan hukum atau dapat dikatakan pula bahwa keputusan tersebut menimbulkan hak baru, yang belum pernah dimiliki oleh seseorang atau badan hukum perdata.<sup>73</sup>

Keputusan yang bersifat konstitutif sendiri dapat berupa hal-hal antara lain :<sup>74</sup>

- a) Keputusan-keputusan yang berisikan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, ataupun memeperkenankan sesuatu.
- b) Keputusan-keputusan yang memberikan atau menimbulkan status bagi seseorang

---

<sup>71</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>72</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>73</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>74</sup> Ridwan HR, loc.cit.

atau badan hukum perdata atau lembaga dan karenanya dapat menerapkan aturan hukum tertentu.

- c) Keputusan-keputusan yang meletakkan prestasi atau suatu harapan pada perbuatan pemerintah yang dapat berupa subsidi atau bantuan.
  - d) Keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya dilarang atau tidak diizinkan.
  - e) Keputusan-keputusan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya keputusan organ yang hirarkinya lebih rendah atau pengesahan atau pembatalan.
- 2) Keputusan yang menguntungkan dan keputusan yang memberi beban

Suatu keputusan dikatakan menguntungkan apabila keputusan tersebut memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan atau yang tanpa keputusan tersebut, maka tidak ada hak-hak atau keuntungan, atau dapat pula keputusan tersebut memberikan keringanan beban yang ada atau yang kemungkinan akan timbul.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ridwan HR, loc.cit.

Keputusan yang memberi beban merupakan keputusan yang berisikan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau berisikan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk mengajukan keringanan.<sup>76</sup>

3) Keputusan sepintas lalu dan keputusan yang tetap

Keputusan yang sepintas lalu atau kilat (eenmalig) merupakan keputusan yang berlaku sekali, misal Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedangkan keputusan yang tetap atau permanen merupakan keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.<sup>77</sup>

Menurut W.F Prins dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa keputusan yang dianggap sebagai keputusan kilat, yaitu :<sup>78</sup>

- a) Keputusan yang pembuatannya ditujukan untuk mengubah isi keputusan terdahulu
- b) Keputusan negatif yang bertujuan agar tidak melakukan atau melaksanakan sesuatu hal serta bukan halangan untuk bertindak bila terjadi perubahan dalam anggapan

---

<sup>76</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>77</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>78</sup> Ridwan HR, loc.cit.



- c) Penarikan ulang atau pembatalan, dikarenakan tidak memberikan hasil yang positif dan tidak menjadi rintangan untuk mengambil keputusan yang serupa atau identik dengan yang dibatalkan tersebut.
- d) Pernyataan mengenai dapatnya dilaksanakan.

4) Keputusan yang bebas dan keputusan yang terikat

Keputusan yang sifatnya bebas merupakan keputusan yang didasarkan atas kewenangan bebas atau kebebasan untuk bertindak yang dimiliki oleh badan atau organ administrasi negara.<sup>79</sup>

Keputusan yang terikat merupakan keputusan yang pembuatannya didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang sifatnya terikat. Hal ini berarti tanpa adanya ruang kebebasan bagi organ atau pejabat tata usaha negara.<sup>80</sup>

5) Keputusan positif dan keputusan negatif

Keputusan yang bersifat positif merupakan keputusan yang melahirkan hak dan kewajiban bagi pihak yang dikenai oleh keputusan.<sup>81</sup> Keputusan

---

<sup>79</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>80</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>81</sup> Ridwan HR, loc.cit.

yang bersifat positif, dibagi menjadi lima golongan, yaitu:<sup>82</sup>

- a) Keputusan yang melahirkan keadaan hukum yang baru.
- b) Keputusan yang menghasilkan atau menyebabkan timbulnya keadaan hukum yang baru bagi objek tertentu.
- c) Keputusan yang menyebabkan lahirnya atau timbulnya badan hukum serta bubarnya badan hukum.
- d) Keputusan yang memberikan beban berupa kewajiban (perintah) baru kepada objek tertentu.
- e) Keputusan yang memberikan hak yang baru (keputusan yang menguntungkan) kepada seorang atau orang banyak.

Keputusan yang bersifat negatif merupakan keputusan yang tidak melahirkan ataupun menimbulkan perubahan terhadap keadaan hukum yang telah ada.<sup>83</sup> Keputusan negatif sendiri dapat berupa pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan.<sup>84</sup> Jadi dapat dikatakan

---

<sup>82</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>83</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>84</sup> Ridwan HR, loc.cit.

juga bahwa keputusan negatif merupakan keputusan yang ditinjau dari akibat hukumnya.

6) Keputusan perorangan dan keputusan kebendaan

Keputusan perorangan merupakan keputusan yang dikeluarkan berdasarkan kualitas pribadi seseorang atau juga merupakan keputusan mengenai orang, misal keputusan mengenai pengangkatan seseorang menjadi pegawai negeri sipil (aparatur sipil negara).<sup>85</sup> Keputusan yang bersifat kebendaan merupakan keputusan yang dikeluarkan atas kaitannya adalah dengan kualitas kebendaan, misalkan sertifikat hak milik atas tanah.<sup>86</sup>

Keputusan dapat pula bersifat perorangan dan bersifat kebendaan, contoh dalam hal izin mendirikan bangunan, yang dalam hal ini memberikan hak kepada seseorang untuk mendirikan bangunan, serta keputusan tersebut memberikan keabsahan terhadap bangunan yang didirikan tersebut.<sup>87</sup>

### **3. Kewenangan dalam Menjatuhkan Sanksi Hukum Administrasi Negara**

kewenangan merupakan hak dan kewajiban dari badan administrasi negara dan juga hak untuk berbuat maupun tidak berbuat. Menurut H.D. Stout

<sup>85</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>86</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>87</sup> Ridwan HR, loc.cit.

dalam Ridwan H.R, menyatakan bahwa pengertian wewenang berasal dari hukum suatu organisasi pemerintahan, yang berupa aturan-aturan mengenai perolehan dan penggunaan wewenang oleh subjek hukum publik yaitu pemerintah, serta dalam lingkup hukum publik.<sup>88</sup> Menurut P. Nicolai dalam Ridwan H.R, menyatakan bahwa :<sup>89</sup> kewenangan merupakan kemampuan guna melakukan suatu tindakan hukum, dalam hal ini adalah yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum dan mencakup mengenai hilangnya suatu akibat hukum. Hak berisikan mengenai kebebasan dalam melakukan ataupun tidak melakukan suatu perbuatan tertentu ataupun menyuruh pihak lain guna melakukan suatu perbuatan, sementara kewajiban berisikan mengenai melakukan sesuatu atau mengenai tidak berbuat sesuatu.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, menyatakan bahwa “kewenangan adalah kekuasaan badan dan atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.<sup>90</sup> Menurut Bagirmanan dalam Ridwan H.R, wewenang tidaklah sama dengan kekuasaan. Perbedaannya adalah dalam wewenang berarti mencakup hak dan kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kekuasaan hanya mencakup hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat saja.<sup>91</sup> Jika dikaitkan dengan otonomi daerah, hak merupakan kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri. Sedangkan kewajiban merupakan kekuasaan untuk melaksanakan pemerintahan sebagaimana

---

<sup>88</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>89</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>90</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 6

<sup>91</sup> Ridwan HR, loc.cit.

mestinya. Menurut R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan H.R menyatakan bahwa:<sup>92</sup> kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidaklah hanya dapat memberikan wewenang ke organ pemerintahan saja, tetapi juga dapat kepada para pegawai atau badan-badan khusus ataupun bahkan kepada badan hukum privat.

Berdasarkan dari asas legalitas, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Jadi dapat dikatakan bahwa sumber wewenang pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan. Jika dikaji secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan atau / mandat<sup>93</sup>

Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diberikan atau berasal dari undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 atau undang-undang, kepada badan dan atau pejabat pemerintah.<sup>94</sup> Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, atribusi adalah suatu kewenangan yang melekat pada suatu jabatan.<sup>95</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan dari pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan.<sup>96</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan bahwa atribusi wewenang terjadi bila undang-undang dalam artian material menyerahkan wewenang tertentu kepada suatu organ tertentu.<sup>97</sup> Menurut Indriharto dalam Ridwan H.R. menyatakan bahwa pada saat wewenang atribusi, telah terjadi suatu pemberian wewenang pemerintahan

<sup>92</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>93</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>94</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601 Pasal 1 angka 22

<sup>95</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. Hlm 130

<sup>96</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>97</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R. Hlm 106

yang baru oleh adanya suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>98</sup> Lebih lanjut lagi, disebutkan bahwa legislator yang berkompoten dalam memberikan wewenang atribusi pemerintahan dibedakan menjadi :

- a) *Original legislator* ditingkat pusat adalah majelis permusyawaratan rakyat (MPR) sebagai pembentuk undang-undang dasar atau konstitusi dan dewan perwakilan rakyat (DPR) bersamaan dengan pemerintah sebagai pembuat undang-undang, serta di tingkat daerah yaitu dewan perwakilan daerah (DPRD) dan pemerintah daerah yang melahirkan produk berupa peraturan daerah.
- b) *Delegated legislator* dalam hal ini ialah presiden yang didasarkan pada suatu ketentuan yaitu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah. Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut, maka akan menimbulkan wewenang pemerintahan kepada suatu badan atau suatu jabatan tata usaha negara tertentu.

Kewenangan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan yang diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima delegasi, yaitu badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah.<sup>99</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., bahwa delegasi wewenang merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh suatu organ

<sup>98</sup> Ridwan H.R., loc.cit.

<sup>99</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601 Pasal 1 angka 23



pemerintahan kepada suatu organ pemerintahan lainnya.<sup>100</sup> Hal ini senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa kewenangan delegasi merupakan pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada kepada pejabat pemerintahan lain.<sup>101</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan dalam delegasi bahwa telah terjadi pelimpahan wewenang tertentu dari organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada suatu organ pemerintahan lainnya yang akan melaksanakan pelimpahan wewenang tersebut sebagai wewenangnya sendiri.<sup>102</sup> Lebih lanjut lagi dikatakan bahwa pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna mengambil keputusan tertentu dengan tanggung jawabnya sendiri.<sup>103</sup> Jadi dapat dikatakan dalam bahwa penyerahan wewenang delegasi, maka pemberi wewenang telah melepas semua tanggung jawab hukum dari tuntutan pihak lain (dalam hal ini pihak ke tiga), apabila dalam penggunaan suatu wewenang tersebut menimbulkan kerugian terhadap pihak lain.

Philipus M. Hadjon dalam Ridwan H.R., mengemukakan mengenai syarat-syarat dalam delegasi, yaitu :<sup>104</sup>

- a) Penerima wewenang delegasi haruslah definitif, serta pemberi delegasi haruslah tidak dapat menggunakan kembali wewenang yang telah didelegasikan (dilimpahkan) tersebut.
- b) Delegasi hanya dapat dilakukan sepanjang terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan.

---

<sup>100</sup> Ridwan H.R., loc.cit

<sup>101</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

<sup>102</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R., loc.cit

<sup>103</sup> Ridwan H.R., op.cit. Hlm 107

<sup>104</sup> Ibid., Hlm 107-108

- c) Dalam delegasi, wewenang tidaklah diberikan kepada bawahan. Bawahan yang dimaksud adalah bawahan dalam hierarki kepegawaian.
- d) Pemberi wewenang ( pendelegasi ), wajib memberikan keterangan atau penjelasan mengenai wewenang yang dilimpahkan.
- e) Pemberi wewenang wajib memberikan instuksi atau petunjuk kepada penerima wewenang, mengenai penggunaan wewenang tersebut.

Mandat merupakan pelimpahan kewenangan yang tanpa diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima mandat, yaitu badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah.<sup>105</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., bahwa mandat terjadi ketika suatu organ pemerintahan memberikan izin kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna dijalankan kewenangannya dengan atas nama pemberi wewenang.<sup>106</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan bahwa mandat merupakan pemberian wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna mengambil suatu keputusan atas namanya.<sup>107</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa :<sup>108</sup> mandat tidaklah merupakan suatu bentuk penyerahan dan pelimpahan wewenang, karena dalam artian yuridis formal tidaklah terjadi perubahan

<sup>105</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 24

<sup>106</sup> Ridwan H.R., loc.cit

<sup>107</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R. Ibid., Hlm 107

<sup>108</sup> Ridwan H.R., loc.cit

wewenang apapun pada mandat. Sedangkan hubungan yang terjadi dalam mandat ialah hubungan internal. Contoh ketika menteri yang memiliki kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai bawahannya guna mengambil suatu keputusan tertentu atas nama menteri, sementara dalam yuridis tanggung jawab dan wewenang tetap berada di menteri tersebut (pemberi wewenang).

Menurut R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa perbedaan antara delegasi dan mandat. Perbedaan tersebut antara lain :<sup>109</sup>

- a) Delegasi merupakan pelimpahan wewenang, sedangkan mandat merupakan perintah untuk melaksanakan.
- b) Pada delegasi, pemberi delegasi tidak dapat menggunakan kewenangan tersebut secara isidental. Sedangkan pada mandat, pemberi mandat dapat menggunakan wewenang secara isidental.
- c) Delegasi menimbulkan adanya peralihan tanggung jawab. Sedangkan mandat tidak menimbulkan terjadinya peralihan tanggung jawab.
- d) Perpindahan wewenang pada delegasi haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada perpindahan wewenang secara mandat tidaklah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.
- e) Perpindahan wewenang pada delegasi haruslah secara tertulis. Sedangkan perpindahan wewenang pada mandat dapat dilakukan baik secara tertulis, maupun secara lisan.

---

<sup>109</sup> Ibid., Hlm 109

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa perbedaan antara delegasi dan mandat. Perbedaan tersebut antara lain :<sup>110</sup>

- a) Pada delegasi, prosedur pelimpahan berasal dari suatu organ pemerintahan ke pemerintahan lainnya. Sedangkan prosedur pelimpahan mandat terjadi dalam hal hubungan atasan dan bawahan, kecuali dilarang secara tegas.
- b) Tanggung jawab dan tanggung gugat delegasi berpindah dari pemberi wewenang kepada penerima wewenang. Sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat mandat tetap kepada pemberi wewenang.
- c) Pada delegasi, tidaklah dimungkinkan pemberi wewenang untuk menggunakan kembali wewenang yang dilimpahkan tersebut. Sedangkan dalam hal mandat, pemberi kewenangan tetap dapat setiap saat menggunakan kembali wewenang yang diserahkan tersebut

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli dan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dapat juga dikatakan bahwa suatu organ pemerintahan mendapatkan secara langsung suatu wewenang dari peraturan perundang-undangan, bukanlah melalui perantara organ pemerintah lainnya. Pada wewenang atribusi, organ pemerintahan tertentu selaku penerima wewenang dapat menciptakan dan atau memperluas wewenang yang ada pada dirinya,

---

<sup>110</sup> Ridwan H.R., loc.cit

dengan tanggung jawab baik yang bersifat interen maupun yang bersifat ekstern.<sup>111</sup> Pada wewenang delegasi, tidak terjadi penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari organ pemerintahan satu kepada organ pemerintahan lainnya, dimana tanggung jawab yuridis juga ikut berpindah dari pemberi wewenang kepada penerima wewenang. Sementara pada wewenang scara mandat, penerima mandat (mandataris) hanyalah bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), sedangkan tanggung jawab yuridis tetap berada di pemberi mandat.

#### 4. Jenis-Jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara

Bentuk atau jenis dari sanksi hukum administrasi bermacam-macam, namun secara garis besar dapat berupa : *bestuursdwang* (paksaan pemerintah), penarikan kembali keputusan (ketetapan), pengenaan denda administrasi, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).<sup>112</sup>

##### a. Paksaan Pemerintah (*Bestuurdwang*)

Menurut Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul *Hukum Administrasi Negara*, menyatakan bahwa :

Paksaan pemerintah adalah suatu tindakan nyata organ pemerintah atau atas nama pemerintah guna memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan seperti semula atau yang bertentangan dengan kewajiban dalam peraturan perundang-undangan.<sup>113</sup>

Paksaan pemerintah tidak selalu diperlukan dalam bentuk kekuatan fisik. Pelaksanaan *bestuursdwang* secara prinsipal berbeda

<sup>111</sup> Ridwan H.R., loc.cit

<sup>112</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 245

<sup>113</sup> *Afdeling 5.2. Artikel 5.2.1 Algemene Wet Bestuursrecht*, 1992, **Hukum Administrasi Negara**, Terjemahan oleh Ridwan HR, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2006 hlm 320

dengan pemberian sanksi pidana. Pelaksanaan paksaan pemerintah sendiri merupakan suatu wewenang, bukanlah suatu kewajiban.<sup>114</sup> Oleh karena itu badan pemerintah haruslah mempertimbangkan dengan baik, mengenai perlu tidaknya menjatuhkan bestuursdwang.

Badan pemerintah dalam menjatuhkan bestuursdwang juga perlu mempertimbangkan asas kecermatan. Maksudnya, badan pemerintah hendaknya tidak menimbulkan kerugian yang terlalu besar.<sup>115</sup>

b. Penarikan Kembali Keputusan (Ketetapan) yang menguntungkan

Penarikan kembali keputusan, sesungguhnya merupakan keputusan (ketetapan) baru, yang isinya menarik kembali atau menyatakan tidak berlakunya keputusan terdahulu.<sup>116</sup> Karena merupakan suatu keputusan, maka pastilah memiliki akibat hukum bagi seseorang, maupun badan hukum perdata.

Sedangkan menurut Ridwan HR, ketetapan yang menguntungkan merupakan ketetapan yang memberikan hak-hak atau kemungkinan untuk mendapatkan suatu keringanan dari beban yang ada atau mungkin akan ada.<sup>117</sup>

Sanksi berupa penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, termasuk sebagai sanksi yang berlaku ke belakang. Hal ini berarti sanksi ini mengembalikan pada keadaan sebelum suatu keputusan tersebut dibuat.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 252

<sup>115</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 257

<sup>116</sup> Ibid., hlm 259.

<sup>117</sup> Ridwan HR, op.cit. hlm 326

<sup>118</sup> Ibid., hlm 327



Menurut Philipus M. Hadjon, terdapat dua hal yang menyebabkan suatu keputusan dapat ditarik kembali sebagai suatu bentuk sanksi.<sup>119</sup> Pertama, karena tidak mematuhi batasan-batasan atau syarat-syarat dalam peraturan-peraturan yang berlaku. Kedua karena tidak memberikan data-data dengan benar, sehingga menyebabkan keputusan berlainan.<sup>120</sup>

Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra dalam Ridwan HR, menyatakan bahwa dalam menarik kembali keputusan yang ada, haruslah memperhatikan asas-asas<sup>121</sup> :

- 1) Keputusan yang dibuat karena adanya suatu tipuan dapat ditiadakan.
- 2) Keputusan yang isinya belum disampaikan kepada yang berkepentingan dapat ditiadakan.
- 3) Keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali jika yang bersangkutan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.
- 4) Keputusan yang menguntungkan tidak dapat ditarik kembali setelah jangka waktu yang ditentukan telah lewat.
- 5) Suatu keputusan tidak boleh ditarik kembali apabila yang bersangkutan mendapatkan kerugian yang sangat besar dan lebih besar dari kerugian yang ditanggung oleh negara, karena adanya suatu hal yang menyebabkan ditarik kembali suatu keputusan tersebut.

---

<sup>119</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 258

<sup>120</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

<sup>121</sup> W. F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra dalam Ridwan HR, op.cit. hlm330



6) Penarikan kembali suatu keputusan yang telah dikeluarkan harus sesuai dengan formalitas yang sama dengan yang telah ditetapkan dalam membuat keputusan itu ( *asas contrarius actus* ).

c. Pengenaan Denda Administrasi

Sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (werken meer indirect). Pengenaan denda administrasi (terutama terkenal di dalam hukum pajak) menyerupai penggunaan suatu sanksi pidana.<sup>122</sup> Pengenaan sanksi denda administrasi, merupakan suatu trobosan baru yang harus diatur dengan menggunakan peraturan perundang-undangan.

Denda administrasi merupakan reaksi dari pelanggaran norma yang dimaksudkan guna menambah hukuman yang pasti, bukan ditujukan untuk menadapatkan situasi yang konkret yang sesuai dengan norma.<sup>123</sup> Hal ini lah yang kemudian menjadi pembeda antara denda administrasi dengan pengenaan uang paksa (*Dwangsom*). Pada umumnya, besaran pengenaan denda administrasi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

d. Pengenaan Uang Paksa Oleh Pemerintah (*Dwangsom*).

Menurut Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul Hukum Administrasi Negara, menyatakan bahwa :

---

<sup>122</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 246

<sup>123</sup> Ridwan HR, op.cit. hlm 333

Organ pemerintah yang berwenang, dapat menggunakan uang paksa sebagai ganti dari paksaan pemerintah, namun uang paksa tidak dapat dipilih ketika peraturan perundang – undangan tidak menghendakinya.

Organ pemerintah menetapkan mekanisme pembayaran uang paksa seperti mengenai sekali bayar (tunai) atau dicicil, serta jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang paksa yang dijatuhkan haruslah sesuai dengan beratnya pelanggaran dan harus sesuai dengan tujuan penjatuhan uang paksa. Uang paksa yang ditujukan untuk menghilangkan atau mengakhiri suatu pelanggaran terhadap suatu peraturan tertentu, kepada pelanggar haruslah diberikan jangka waktu tertentu guna melaksanakan suatu perintah tanpa adanya penyitaan terhadap uang paksa.<sup>124</sup>

Uang paksa dimaksudkan dalam hal suatu paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dianggap terlalu berat atau sulit untuk dijatuhkan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa uang paksa (*dwangsom*) merupakan pengganti dari paksaan pemerintah (*bestuursdwang*). Uang paksa tersebut, dijatuhkan ketika pelanggar suatu ketentuan tetap melakukan, mengulangi, atau ketika setiap hari ia melakukan pelanggaran

---

<sup>124</sup> *Afdeling 5.3 Artikel 5.3.1. Aglemene Wet Bestuursrecht, 1992*. Terjemahan oleh Ridwan HR, op.cit. hlm 332

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Pendekatan empiris pengetahuan, didasarkan pada fakta-fakta, dimana fakta-fakta tersebut didapat dari hasil penelitian dan observasi.<sup>1</sup> Menurut J. Supranto, penelitian yuridis empiris merupakan suatu penelitian yang bersifat kuantitatif yang didasari data primer.<sup>2</sup>

#### B. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk mengkaji suatu permasalahan yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan positif, yang juga berguna sebagai arahan untuk menganalisa aktifitas hukum yang muncul, dimana hasil pembahasan hukum tadi akan diarahkan pada aspek sosiologis.<sup>3</sup>

#### C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, yang terletak di jalan Dewi Sartika No.72 Kota Batu, Jawa Timur, Telp (0341)592504. Penelitian dilakukan di Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, karena upaya yang dilakukan

---

<sup>1</sup> Ronny Kountur, **Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis**, PPM, Jakarta, 2004, hlm 6.

<sup>2</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm 34.

<sup>3</sup> Bambang Waluyo, **Penelitian Hukum dalam Praktik**, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm 20.



perpustakaan ini dalam menyelesaikan keterlamabatan pengembalian buku, hanya menggunakan sanksi blokir peminjaman saja. Sementara pada perpustakaan-perpustakaan lainnya, selain menerapkan saknsi blokir peminjaman juga menyertakan sanksi denda.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

##### **a. Data Primer**

Data Primer merupakan ucapan-ucapan serta perbuatan perbuatan yang diamati kemudian dicatat, dan atau melalui rekaman dan atau gambar.<sup>4</sup> Data primer didapat dari hasil penelitian dan wawancara di lokasi penelitian yaitu Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu. Selain itu data primer juga diambil dari penyebaran kuisisioner yang disebar kepada peminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

##### **b. Data Sekunder**

Data Sekunder didapat dari studi kepustakaan yang terdiri dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum, dan lain sebagainya. Khususnya Peraturan Walikota Batu No. 50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan kearsipan Kota Batu, Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, serta peraturan-peraturan lainnya.

---

<sup>4</sup> Lexy J. Moleong, **Metodologi Penelitian Kuantitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hlm 112.

c. Data Tersier

Data tersier merupakan data yang bertujuan untuk memberikan penjelasan tentang data primer dan data sekunder.<sup>5</sup>

Data tersier dapat diambil dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus hukum.

## E. Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling

Populasi merupakan seluruh gejala atau satuan yang akan diteliti.<sup>6</sup> Sampel sendiri adalah bagian dari populasi yang akan diteliti.<sup>7</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan, Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu, serta peminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

Teknik sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*. *purposive sampling* sendiri adalah salah satu jenis teknik pengambilan sampel dengan maksud dan tujuan tertentu. Sesuatu hal diambil sebagai sampel karena dianggap memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitian.<sup>8</sup> Dalam penelitian ini, sampel yang diambil adalah Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam melakukan penyelesaian keterlambatan pengembalian buku, Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu selaku pembuat kebijakan terkait pengelolaan Perpustakaan Umum Kota Batu, serta peminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

## F. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>5</sup> Saifullah, **Buku Panduan Metodologi**, Fakultas Syariah UIN Malang, 2006, hlm 59.

<sup>6</sup> Bamabang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, **Metode Penelitian Kuantitatif Teori dan Aplikasi**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 119.

<sup>7</sup> Ibid., hlm 201

<sup>8</sup> Ibid., hlm 203

a. Data Primer

Pengumpulan data primer diperoleh langsung dari sumber pertama yaitu Kepala Kantor dan Petugas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu. Adapun teknik pengumpulan data primer yang digunakan adalah dengan wawancara. Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin. Terpimpin artinya telah terlebih dahulu disiapkan daftar pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber. Sedangkan bebas artinya dimungkinkan adanya pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika diwawancarai.

Selain itu pengumpulan data primer juga diperoleh dengan menyebarkan sejumlah kuisisioner secara acak, yang dibagikan kepada peminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu. Kuisisioner yang dibagikan berjumlah 42 (empat puluh dua), yang dibagikan dalam dua periode, yaitu Jumat Tanggal 18 Desember 2015 dan Sabtu 19 Desember 2015. Alasan dibagikannya kuisisioner sejumlah 42 (empat puluh dua) adalah berdasarkan jumlah rata-rata buku yang dipinjam pada tahun 2015 yaitu 21 (dua puluh satu) per hari<sup>9</sup>, dengan asumsi satu orang pengunjung meminjam satu buah (eksemplar) buku. Sedangkan alasan pembagian kuisisioner pada Hari Jumat dan Sabtu, karena pada hari-hari tersebut merupakan hari puncak

---

<sup>9</sup> Lihat Tabel 4.3

kunjungan dan peminjaman buku terbanyak di Perpustakaan Umum Kota Batu.<sup>10</sup>

b. Data Sekunder

Data sekunder dapat diperoleh dengan cara :

1. Studi kepustakaan yang dimaksudkan guna memperoleh data yang berasal dari literatur maupun buku yang berkaitan dengan sanksi administrasi.
2. Penelusuran dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Pasal 2 Peraturan Walikota Batu No. 50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, serta peraturan-peraturan lainnya.

c. Data Tersier

Data tersier diperoleh melalui akses internet, kamus hukum, dan kamus besar Bahasa Indonesia.

### G. Teknik Analisa Data

Pemakaian teknik analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif merupakan uraian dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan efektif. Hal ini bertujuan untuk mempermudah interpretasi data dan pemahaman hasil

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu



analisis.<sup>11</sup> Sedangkan menurut Soerjanto Soekanto, teknik analisa data deskriptif kualitatif merupakan suatu metode analisa data yang tidak didasarkan atas angka-angka, tetapi data yang telah dirangkai dengan kata-kata dan kalimat, yang kemudian dibuat dengan metode berpikir deduktif. Berpikir deduktif sendiri didasarkan pada hal umum yang kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.<sup>12</sup>

## H. Definisi Operasional

- a. Perpustakaan Umum : merupakan Perpustakaan Umum Kota Batu
- b. Penyelesaian Pelanggaran : merupakan upaya yang dilakukan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu dalam melakukan penindakan yang ditujukan kepada pelanggar, guna mengembalikan ke keadaan semula.
- c. Keterlambatan Pengembalian: merupakan kondisi dimana peminjam buku tidak dapat mengembalikan buku tepat waktu.

<sup>11</sup> Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 127.

<sup>12</sup> Soerjono Sokanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm 67.

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu

Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu terletak di Jalan Dewa Sartika No.72 Kota Batu, Jawa Timur dengan nomor telpon (0341)592504. Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, terletak di dekat terminal Kota Batu.

Perpustakaan merupakan suatu institusi yang bertugas dalam pengelolaan koleksi karya tulis, pengelolaan karya cetak, dan atau pengelolaan karya rekam, yang dilakukan secara profesional dengan menggunakan suatu sistem yang baku dan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dalam kegiatan pendidikan, kegiatan penelitian, kegiatan pelestarian, pemberian informasi, dan kegiatan rekreasi para pemustaka.<sup>1</sup>

Arsip memiliki pengertian merupakan rekaman kegiatan atau peristiwa dengan berbagai bentuk dan berbagai media yang sesuai dengan perkembangan dalam hal teknologi dan komunikasi yang diciptakan dan diterima oleh lembaga negara dan seluruh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu merupakan suatu instansi yang

---

<sup>1</sup> Peraturan Walikota Batu No. 50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D Pasal 1 angka 11

<sup>2</sup> Peraturan Walikota Batu No. 50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D Pasal 1 angka 16

berwenang dalam pengelolaan dan koleksi suatu karya yang berwujud tulisan ataupun rekaman, dimana koleksi tersebut pada umumnya dapat dipinjam.

Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu memiliki tugas untuk melakukan penyusunan dan melakukan pelaksanaan kebijakan-kebijakan daerah di dalam bidang perpustakaan dan kearsipan.

Berikut ini adalah jumlah pengunjung dan jumlah buku yang disajikan dalam bentuk tabel :

**Tabel 4.1 : Data jumlah pengunjung Perpustakaan Umum Kota Batu**

No	Tahun	Jumlah Kunjungan Per Tahun	Rata-Rata Kunjungan Per Hari
1	2013	13.088	42
2	2014	10.327	31
3	2015	10.409	31

Sumber : *Data Primer, diolah, 2015*

**Tabel 4.2 : Data jumlah buku**

No	Tahun	Jumlah Buku (Eksemplar)
1	2013	19.584
2	2014	21.963
3	2015	25.592

Sumber : *Data Primer, diolah, 2015*

**Tabel 4.3 : Data jumlah buku yang dipinjam**

No	Tahun	Jumlah buku yang dipinjam Per Tahun	Rata-Rata buku yang dipinjam Per Hari (Hari efektif)
1	2013	9.995	32
2	2014	6.611	19
3	2015	7.051	21

Sumber : *Data Primer, diolah, 2015*

Sedangkan mengenai Fungsi dari Kantor Perpustakaan dan kearsipan Kota Batu, yaitu dalam hal fungsi perumusan kebijakan teknis tentang perpustakaan dan kearsipan, fungsi pendukung guna pelaksanaan pemerintahan di daerah khususnya bidang perpustakaan dan kearsipan, fungsi pembinaan dan pelaksanaan dalam bidang perpustakaan dan kearsipan, serta

tugas lain yang diberikan walikota dalam bidang perpustakaan dan kearsipan.<sup>3</sup>

Selain memiliki tugas dan fungsi, Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu juga memiliki visi dan misi, yaitu :

Visi : Terwujudnya perpustakaan modern yang didukung tertib arsip guna meningkatkan kualitas pelayanan sumber informasi masyarakat.

Misi : tujuh misi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu

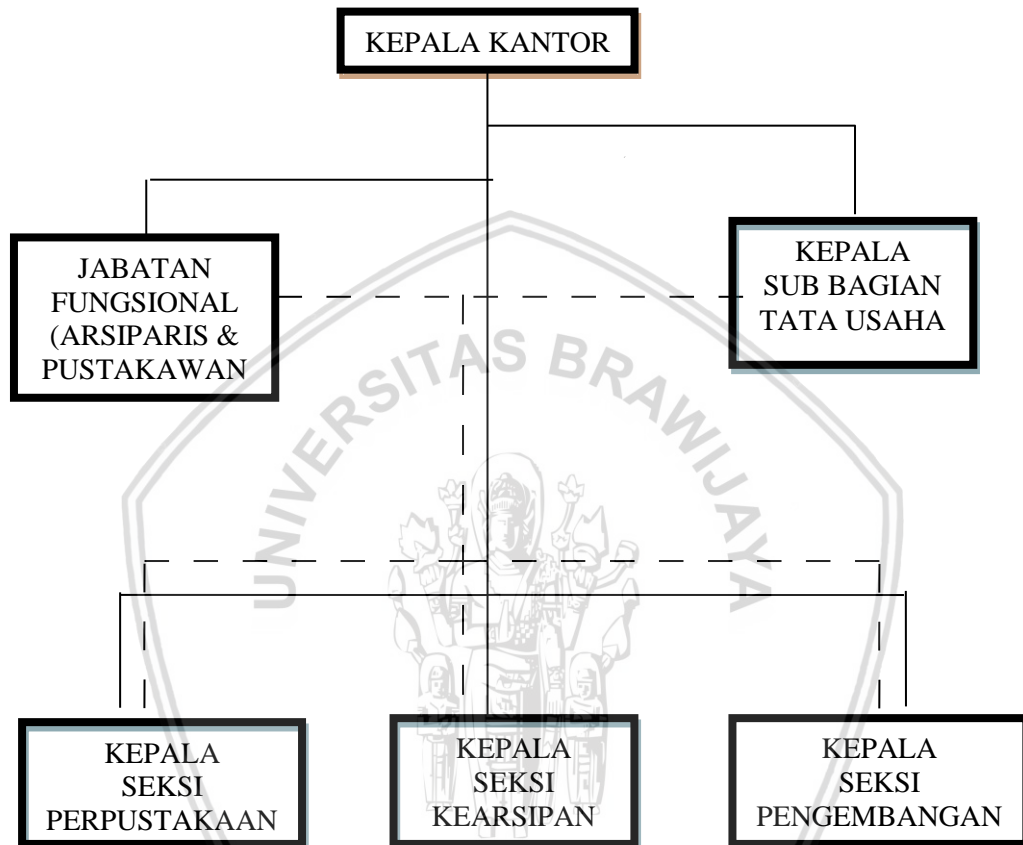
1. Meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana penunjang kearsipan dan perpustakaan;
2. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia pengelola kearsipan dan perpustakaan;
3. Membangun dan menumbuhkan budaya masyarakat gemar membaca;
4. Menyelamatkan, melestarikan, dan memelihara arsip daerah;
5. Memasyarakatkan perpustakaan daerah;
6. Memberdayakan unit kearsipan guna mengelola arsip dinamis dan statis;
7. Meningkatkan ketatalaksanaan sistem pengelolaan, penanganan, dan kearsipan.

---

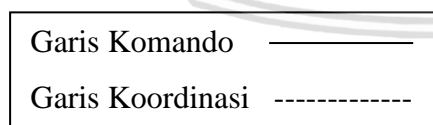
<sup>3</sup> Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu, Lembaran Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 2/D Pasal 12 ayat 3

Berikut ini adalah skema mengenai struktur organisasi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu :

**Bagan 4.1 : Struktur organisasi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu**



Keterangan :



Sumber : *Data Sekunder, diolah, 2015*

## **B. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku.**

Penyelesaian keterlambatan pengembalian buku oleh Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, yang dalam hal ini adalah Perpustakaan Umum Kota Batu, merupakan suatu bentuk penegakan hukum dalam lingkup Hukum Administrasi Negara. Hal ini dikarenakan sanksi yang dijatuhkan merupakan reaksi atas pelanggaran keputusan tata usaha negara.<sup>4</sup> Keputusan Tata Usaha Negara yang dilanggar yaitu keputusan mengenai batas waktu peminjaman.<sup>5</sup> Selain itu, dilihat dari pihak yang menjatuhkan serta proses penjatuhan yang tanpa melalui perantara hakim, maka dapat dikatakan bahwa sanksi blokir peminjaman yang diterapkan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu termasuk ke dalam sanksi Hukum Administrasi Negara.

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan dalam Ridwan HR, sarana penegakan hukum administrasi negara berisikan tentang pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.<sup>6</sup> Pendapat tersebut, senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum dalam hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif guna memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>5</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 2 Huruf D

<sup>6</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm 331

represif guna memaksakan kepatuhan.<sup>7</sup> Apabila dilihat dari sudut pandang penjatuhan sanksi, maka termasuk ke dalam langkah represif.

Upaya yang dilakukan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu apabila dilihat dari segi penegakan Hukum Administrasi Negara, juga di bagi kedalam dua jenis, yaitu preventif dan represif. Langkah preventif dalam menyelesaikan pelanggaran keterlambatan pengembalian buku oleh Perpustakaan Umum Kota Batu, dilakukan dengan memberitahukan adanya sanksi berupa blokir peminjaman apabila terlambat dalam mengembalikan, yang disampaikan baik secara lisan ketika peminjaman maupun secara tertulis yaitu dalam bentuk brosur dan *banner* ketentuan dalam peminjaman.<sup>8</sup> Langkah represif yang ditempuh oleh Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian dilakukan dengan menjatuhkan sanksi berupa blokir peminjaman. Sanksi blokir peminjaman merupakan adalah larangan bagi peminjam buku untuk meminjam kembali buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, yang dijatuhkan kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku yang dipinjam.

Dalam melakukan penyelesaian keterlambatan pengembalian buku, Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu memberikan sanksi berupa sanksi blokir peminjaman, sebagaimana nomor 1 Huruf f dan nomor 2 Huruf e yang menyatakan bahwa Pemustaka yang terlambat mengembalikan pinjaman

---

<sup>7</sup> Ridwan HR loc.cit

<sup>8</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu



buku dikenakan sanksi blokir peminjaman dan untuk peminjaman berikutnya, pemustaka (peminjam) harus mengembalikan peminjaman berikutnya.<sup>9</sup>

Sanksi blokir peminjaman, merupakan sanksi yang berupa larangan bagi peminjam untuk meminjam kembali buku milik Perpustakaan Umum Kota Batu.

### **B.1. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Prosedur**

Dalam upaya untuk mengembalikan buku yang terlamabat dikembalikan, Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu khususnya bagian Perpustakaan Umum Kota Batu, menggunakan langkah Preventif yaitu pemberitahuan adanya sanksi blokir dan langkah represif berupa sanksi blokir peminjaman.<sup>10</sup> Sanksi blokir peminjaman tersebut, dijatuhkan oleh petugas layanan kepada pemustaka yang terlambat dalam mengembalikan buku yang dipinjam.

Pengunjung (pemustaka) dalam melakukan peminjaman buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, haruslah memiliki Kartu Tanda Anggota (KTA) terlebih dahulu. Kartu Tanda Anggota didapatkan pengunjung setelah melakukan pendaftaran dan melengkapi persyaratan yang telah ditentukan. Setelah pengunjung mendapatkan Kartu Tanda Anggota, barulah pengunjung tersebut dapat meminjam

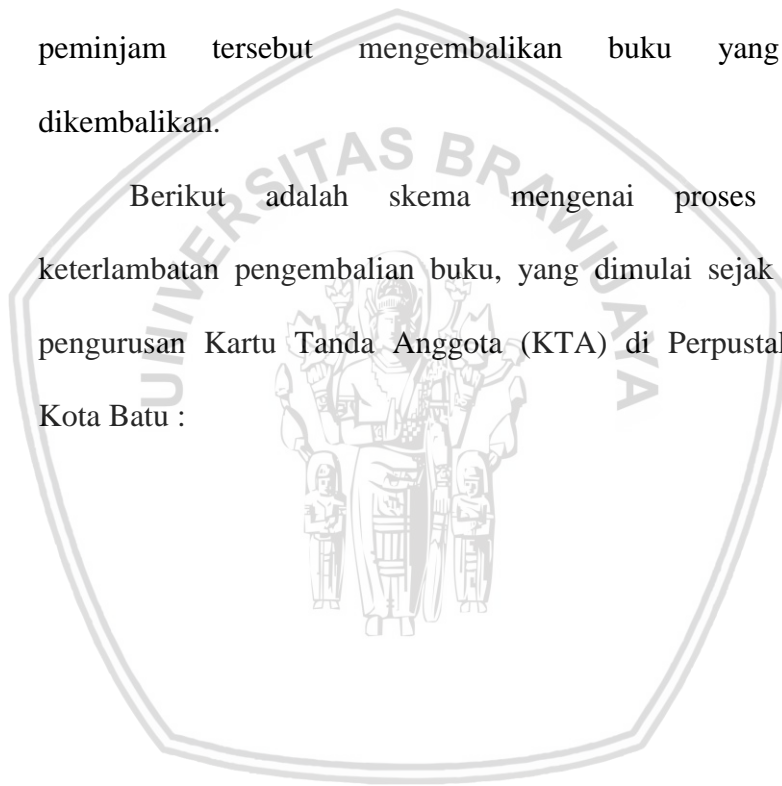
---

<sup>9</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 1 Huruf f dan Nomor 2 Huruf e

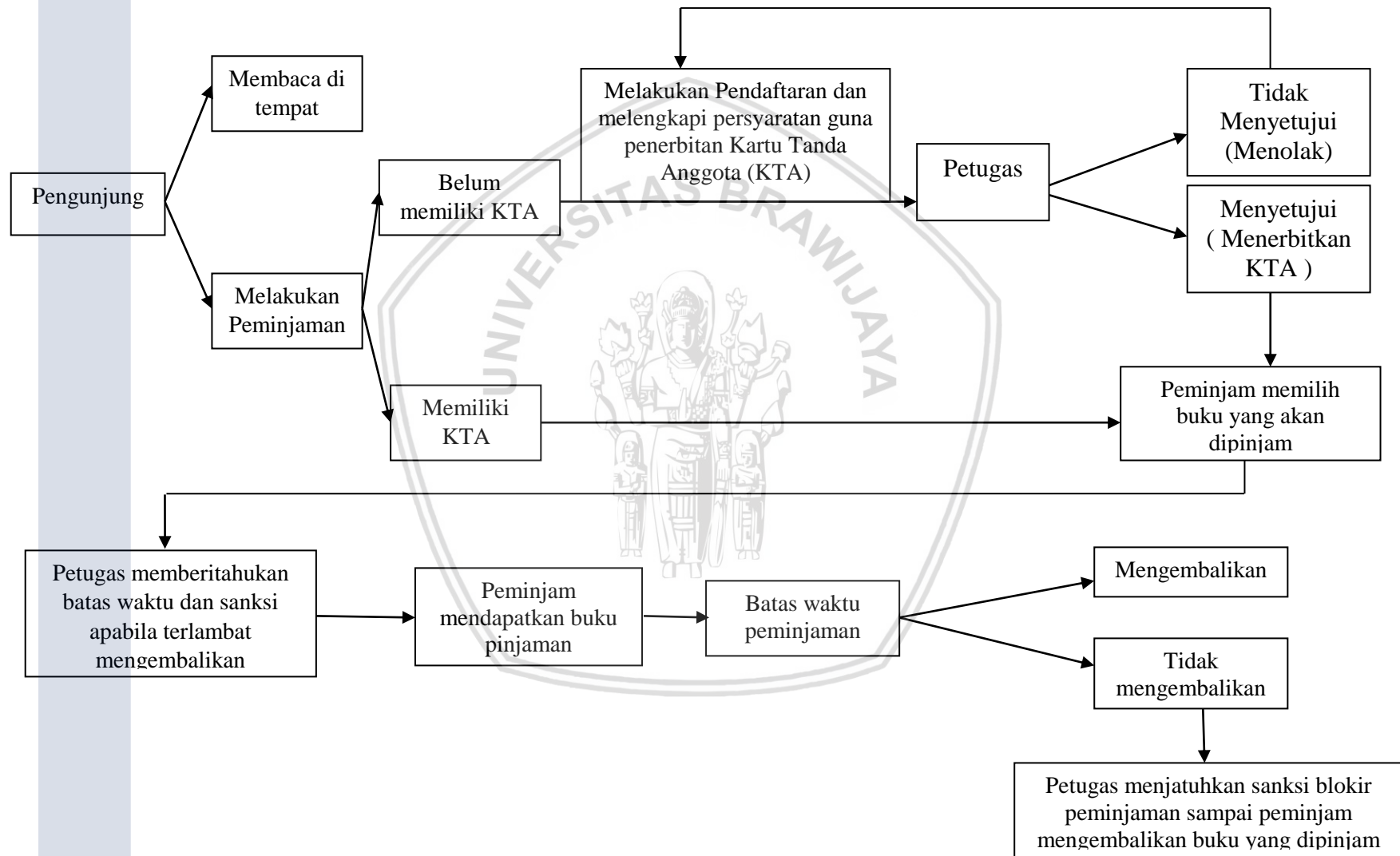
<sup>10</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 1 Huruf f dan Nomor 2 Huruf e

buku di Perpustakaan Umum Kota Batu. Ketika melakukan proses peminjaman, Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu melakukan pemberitahuan mengenai waktu pengembalian, serta adanya sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan apabila peminjam terlambat dalam mengembalikan. Apabila peminjam terlambat dalam mengembalikan buku yang dipinjam tersebut, barulah dijatuhi sanksi blokir peminjaman. Sanksi blokir peminjaman diberlakukan sampai peminjam tersebut mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan.

Berikut adalah skema mengenai proses penyelesaian keterlambatan pengembalian buku, yang dimulai sejak awal proses pengurusan Kartu Tanda Anggota (KTA) di Perpustakaan Umum Kota Batu :



**Bagan 4.2 : Proses registrasi sampai dengan penjatuhan sanksi**



Sumber : Data Primer, diolah, 2015

Alur mulai awal peminjaman hingga penjatuhan sanksi blokir peminjaman di atas, tercantum dalam Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum. Sedangkan mengenai siapa petugas yang melakukan penerbitan Kartu Tanda Anggota (KTA), layanan peminjaman, hingga penjatuhan sanksi terdapat dalam Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor : 180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu.

## **B.2. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Substansi**

Upaya yang dilakukan oleh Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu dalam menyelesaikan keterlambatan pengembalian, dilakukan melalui dua langkah. Langkah pertama merupakan langkah preventif yaitu dengan memberitahukan adanya ketentuan berupa sanksi blokir peminjaman, jika peminjam terlambat dalam mengembalikan. Langkah kedua adalah dengan menjatuhkan sanksi blokir peminjaman.

Ketentuan mengenai sanksi blokir peminjaman terdapat dalam Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 1 huruf f. Pada ketentuan

tersebut, disebutkan mengenai jenis sanksi yang dijatuhkan dan siapa pihak yang menjatuhkan.<sup>11</sup>

Dilihat dari pihak yang menjatuhkan serta proses penjatuhan yang tanpa melalui perantara hakim, maka dapat dikatakan bahwa sanksi blokir peminjaman yang diterapkan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu termasuk ke dalam sanksi Hukum Administrasi Negara. Selain itu sanksi blokir peminjaman juga termasuk dalam sanksi Hukum Administrasi Negara, karena sanksi ini merupakan reaksi atas pelanggaran keputusan tata usaha negara.<sup>12</sup> Keputusan Tata Usaha Negara yang dilanggar yaitu keputusan mengenai batas waktu peminjaman.<sup>13</sup>

Menurut teori, sanksi Hukum Administrasi Negara bermacam-macam, namun secara garis besar dapat berupa : *bestuursdwang* (paksaan pemerintah), penarikan kembali keputusan (ketetapan), pengenaan denda administrasi, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).<sup>14</sup>

a. Paksaan Pemerintah (*Bestuurdwang*)

Menurut Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul *Hukum Administrasi Negara*, menyatakan bahwa :

Paksaan pemerintah adalah suatu tindakan nyata organ pemerintah atau atas nama pemerintah guna

<sup>11</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 1 Huruf f

<sup>12</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>13</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 2 Huruf D

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 245

memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan seperti semula atau yang bertentangan dengan kewajiban dalam peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

Paksaan pemerintah tidak selalu diperlukan dalam bentuk kekuatan fisik. Pelaksanaan bestuursdwang secara prinsipal berbeda dengan pemberian sanksi pidana. Pelaksanaan paksaan pemerintah sendiri merupakan suatu wewenang, bukanlah suatu kewajiban.<sup>16</sup> Oleh karena itu badan pemerintah haruslah mempertimbangkan dengan baik, mengenai perlu tidaknya menjatuhkan bestuursdwang.

Badan pemerintah dalam menjatuhkan bestuursdwang juga perlu mempertimbangkan asas kecermatan. Maksudnya, badan pemerintah hendaknya tidak menimbulkan kerugian yang terlalu besar.<sup>17</sup>

b. Penarikan Kembali Keputusan (Ketetapan) yang menguntungkan

Penarikan kembali keputusan, sesungguhnya merupakan keputusan (ketetapan) baru, yang isinya menarik kembali atau menyatakan tidak berlakunya keputusan terdahulu.<sup>18</sup> Karena merupakan suatu keputusan, maka pastilah memiliki akibat hukum bagi seseorang, maupun badan hukum perdata.

<sup>15</sup> *Afdeling 5.2. Artikel 5.2.1 Algemene Wet Bestuursrecht*, 1992, **Hukum Administrasi Negara**, Terjemahan oleh Ridwan HR, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2006 hlm 320

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.* hlm 252

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.* hlm 257

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 259.

. Sedangkan menurut Ridwan HR, penetapan yang menguntungkan merupakan penetapan yang memberikan hak-hak atau kemungkinan untuk mendapatkan suatu keringanan dari beban yang ada atau mungkin akan ada.<sup>19</sup>

Sanksi berupa penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, termasuk sebagai sanksi yang berlaku ke belakang. Hal ini berarti sanksi ini mengembalikan pada keadaan sebelum suatu keputusan tersebut dibuat.<sup>20</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, terdapat dua hal yang menyebabkan suatu keputusan dapat ditarik kembali sebagai suatu bentuk sanksi.<sup>21</sup> Pertama, karena tidak mematuhi batasan-batasan atau syarat-syarat dalam peraturan-peraturan yang berlaku. Kedua karena tidak memberikan data-data dengan benar, sehingga menyebabkan keputusan berlainan.<sup>22</sup>

Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra dalam Ridwan HR, menyatakan bahwa dalam menarik kembali keputusan yang ada, haruslah memperhatikan asas-asas<sup>23</sup> :

- 1) Keputusan yang dibuat karena adanya suatu tipuan dapat ditiadakan.
- 2) Keputusan yang isinya belum disampaikan kepada yang berkepentingan dapat ditiadakan.

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, op.cit. hlm 326

<sup>20</sup> Ibid., hlm 327

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 258

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

<sup>23</sup> W. F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra dalam Ridwan HR, op.cit. hlm330



- 3) Keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali jika yang bersangkutan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.
- 4) Keputusan yang menguntungkan tidak dapat ditarik kembali setelah jangka waktu yang ditentukan telah lewat.
- 5) Suatu keputusan tidak boleh ditarik kembali apabila yang bersangkutan mendapatkan kerugian yang sangat besar dan lebih besar dari kerugian yang ditanggung oleh negara, karena adanya suatu hal yang menyebabkan ditarik kembali suatu keputusan tersebut.
- 6) Penarikan kembali suatu keputusan yang telah dikeluarkan harus sesuai dengan formalitas yang sama dengan yang telah ditetapkan dalam membuat keputusan itu ( *asas contrarius actus* ).

c. Pengenaan Denda Administrasi

Sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (werken meer indirect). Pengenaan denda administrasi (terutama terkenal di dalam hukum pajak) menyerupai penggunaan suatu sanksi pidana.<sup>24</sup> Pengenaan sanksi denda administrasi, merupakan suatu trobosan baru

---

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. hlm 246

yang harus diatur dengan menggunakan peraturan perundang-undangan.

Denda administrasi merupakan reaksi dari pelanggaran norma yang dimaksudkan guna menambah hukuman yang pasti, bukan ditujukan untuk meniadakan situasi yang konkret yang sesuai dengan norma.<sup>25</sup> Hal ini lah yang kemudian menjadi pembeda antara denda administrasi dengan pengenaan uang paksa (*Dwangsom*). Pada umumnya, besaran pengenaan denda administrasi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

d. Pengenaan Uang Paksa Oleh Pemerintah (*Dwangsom*).

Menurut Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul Hukum Administrasi Negara, menyatakan bahwa :

Organ pemerintah yang berwenang, dapat menggunakan uang paksa sebagai ganti dari paksaan pemerintah, namun uang paksa tidak dapat dipilih ketika peraturan perundang – undangan tidak menghendakinya.

Organ pemerintah menetapkan mekanisme pembayaran uang paksa seperti mengenai sekali bayar (tunai) atau dicicil, serta jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang paksa yang dijatuhkan haruslah sesuai dengan beratnya pelanggaran dan harus sesuai dengan tujuan penjatuhan uang paksa. Uang paksa yang ditujukan untuk menghilangkan atau mengakhiri suatu pelanggaran terhadap suatu peraturan tertentu, kepada pelanggar haruslah diberikan jangka waktu tertentu guna melaksanakan suatu perintah tanpa adanya penyitaan terhadap uang paksa.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ridwan HR, op.cit. hlm 333

<sup>26</sup> *Afdeling 5.3 Artikel 5.3.1. Aglemene Wet Bestuursrecht, 1992.* Terjemahan oleh Ridwan HR, op.cit. hlm 332

Uang paksa dimaksudkan dalam hal suatu paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dianggap terlalu berat atau sulit untuk dijatuhkan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa uang paksa (*dwangsom*) merupakan pengganti dari paksaan pemerintah (*bestuursdwang*). Uang paksa tersebut, dijatuhkan ketika pelanggar suatu ketentuan tetap melakukan, mengulangi, atau ketika setiap hari ia melakukan pelanggaran.

Berdasarkan penjabaran mengenai jenis-jenis sanksi hukum administrasi di atas, dapat dikatakan bahwa sanksi blokir peminjaman sebagaimana yang telah diterapkan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu kepada peminjam yang terlambat mengembalikan buku, termasuk ke dalam sanksi penarikan kembali keputusan yang menguntungkan. Hal ini dikarenakan peminjam yang terlambat mengembalikan buku yang dipinjam menjadi kehilangan haknya untuk meminjam buku kembali di Perpustakaan Umum Kota Batu. Pemberian hak untuk meminjam buku, sesungguhnya merupakan keputusan tata usaha negara yang memberikan keuntungan berupa hak untuk memanfaatkan buku milik Perpustakaan Umum Kota Batu dengan cara meminjam. Selain memuat hak, keputusan tersebut juga memuat kewajiban atau syarat yaitu agar peminjam mengembalikan buku yang dipinjam tersebut tepat waktu. Jadi ketika peminjam telah melakukan melanggar ketentuan atau syarat berupa terlambat dalam mengembalikan buku yang dipinjam, maka peminjam tersebut dapat dijatuhi sanksi berupa sanksi blokir peminjaman, yang sejatinya

merupakan sanksi berupa mencabut keputusan yang menguntungkan yaitu larangan untuk meminjam kembali buku-buku milik Perpustakaan Umum Kota Batu, sampai dikembalikannya buku yang dipinjam tersebut.

Tujuan dari sanksi administrasi yang berupa pencabutan keputusan yang menguntungkan, adalah guna mengembalikan pada keadaan sebelum suatu keputusan tersebut dibuat.<sup>27</sup> Begitu pula sanksi blokir peminjaman, yang pembuatannya dimaksudkan agar pelanggar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan tersebut. Karena ketika peminjam tidak segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan, maka peminjam tersebut akan kehilangan haknya untuk meminjam kembali buku-buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.<sup>28</sup>

Sanksi hukum administrasi, sesungguhnya merupakan suatu keputusan tata usaha negara.<sup>29</sup> Keputusan (ketetapan) tata usaha negara, pertama kali dikenal dalam Bahasa Jerman dengan nama *vevaltungsakt*, jika di Bahasa Belanda menjadi *beschikking*.<sup>30</sup> Di Indonesia sendiri terdapat beberapa perbedaan dalam pengertian *beschikking*. Philipus M. Hadjon, Djenal Hoesen, dan Muchsan dalam Ridwan H.R mengartikan *beschikking* sebagai keputusan, karena untuk menghindari kerancuan pengertian istilah dengan ketetapan yang pada umumnya telah memiliki pengertian yuridis, seperti halnya

---

<sup>27</sup> Ibid., hlm 327

<sup>28</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu.

<sup>29</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

<sup>30</sup> Ridwan HR, loc.cit.

ketetapan majelis permusyawaratan rakyat (MPR) yang berlaku baik keluar maupun kedalam.<sup>31</sup> Meskipun begitu Ridwan H.R menyatakan bahwa penyebutan ketetapan lebih tepat karena untuk membedakan dengan penerjemahan kata *besluit*, yang telah memiliki artian khusus yaitu keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut H.D. van Wijk dalam Ridwan H.R ketetapan adalah keputusan pemerintahan guna hal yang sifatnya konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan telah menjadi instrumen yuridis pemerintahan.<sup>32</sup> Berikut ini adalah beberapa pendapat dari sarjana mengenai definisi ketetapan (*beschiking*), yang diterjemahkan oleh Ridwan H.R :<sup>33</sup>

- 1) Ketetapan merupakan suatu pernyataan keinginan dari badan atau organ pemerintahan guna melaksanakan hal yang sifatnya khusus, serta ditujukan guna menciptakan hubungan hukum yang baru. ( C.W.van der Pot )
- 2) ketetapan merupakan sebuah pernyataan keinginan dari adanya pengajuan surat permohonan atau keinginan atau kepentingan. ( H.J. Romeijn )
- 3) Ketetapan adalah sebuah tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dari badan atau organ pemerintahan yang terlihat pada suatu peristiwa konkret. ( C.J.N. Verstedden )

---

<sup>31</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>32</sup> Ibid., Hlm 146

<sup>33</sup> Ibid., Hlm 147-148

- 4) Ketetapan ialah keputusan hukum publik yang memiliki sifat individual serta konkret, dimana keputusan tersebut berasal dari organ atau badan pemerintahan, berdasar pada suatu kewenangan (wewenang) hukum publik, yang dibentuk atau diciptakan untuk satu orang atau lebih dan dalam satu perkara atau lebih. Keputusan tersebut memberikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban atau kewenangan kepada seseorang atau orang-orang atau organisasi. ( J.B.J.M ten Berge )
- 5) Ketetapan ialah keputusan yang ditujukan guna menimbulkan suatu akibat hukum tertentu, yang berasal dari badan atau organ pemerintahan. ( R.J.H.M. Huisman )
- 6) Ketetapan ialah suatu keputusan secara tertulis yang berasal dari organ atau badan administrasi negara dan memiliki suatu akibat hukum. ( Sjachran Basah )
- 7) Ketetapan ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dikeluarkan oleh alat-alat atau organ-organ atau badan-badan pemerintahan, yang berlandaskan kekuasaan yang istimewa. ( E. Utrecht )
- 8) Ketetapan ialah tindakan hukum sepihak dari bidang pemerintahan berdasarkan wewenang khusus yang istimewa, yang dilakukan oleh alat-alat atau organ-organ atau badan-badan pemerintahan. ( W.F.Prins dan R.Kosim Adisapoetra )

Menurut Undang-Undang Administrasi Belanda yang diterjemahkan oleh Ridwan H.R., menyatakan bahwa keputusan merupakan pernyataan kehendak secara tertulis yang dikeluarkan secara sepihak oleh organ pemerintahan pusat, yang dikeluarkan dengan berdasarkan kepada kewajiban dan atau/ kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang telah ada, atau menciptakan hubungan hukum yang baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi suatu penetapan, atau perubahan, atau penghapusan, atau penciptaan<sup>34</sup>

Menurut Undang-Undang mengenai Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa keputusan administrasi negara atau keputusan tata usaha negara ataupun yang dikenal sebagai keputusan merupakan ketetapan yang tertulis dikeluarkan oleh suatu badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan.<sup>35</sup>

Dikarenakan bahasa dalam hukum positif menggunakan kata “keputusan”, maka selanjutnya kata yang digunakan dalam penulisan ini adalah keputusan.

Unsur-Unsur dapat diambil atau ditarik dari definisi atau pengertian. Berdasarkan definisi-definisi dari para sarjana di atas, dapat dikatakan bahwa keputusan mengandung beberapa unsur, antara lain :

---

<sup>34</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R., op.cit. Hlm 149

<sup>35</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601 Pasal 1 angka 7



- 1) Pernyataan sepihak mengenai kehendak
- 2) Dikeluarkan oleh suatu badan pemerintahan ataupun organ pemerintahan
- 3) Berdasarkan pada suatu kewenangan
- 4) Ditujukan kepada hal tertentu
- 5) Dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum tertentu.

Unsur-Unsur keputusan berdasarkan Undang-Undang

Administrasi Belanda antara lain :

- 1) Suatu pernyataan kehendak tertulis
- 2) Dikeluarkan dengan berdasarkan kewajiban atau kewenangan yang berasal dari hukum hukum administrasi ataupun hukum tata negara
- 3) Sifatnya sepihak
- 4) Dengan pengecualian terhadap keputusan yang sifatnya umum
- 5) Dimaksudkan dalam rangka penentuan, penghapusan, pemberhentian hubungan hukum yang telah ada, atau guna menciptakan hubungan hukum yang baru
- 6) Berasal dari organ atau badan pemerintah

Ridwan H.R. dalam bukunya, menyatakan bahwa terdapat beberapa unsur-unsur yang dapat ditarik dari definisi-definisi yang ada dari keputusan administrasi negara (keputusan), antara lain :<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ridwan H.R, op.cit Hlm 150

### 1) Pernyataan kehendak sepihak secara tertulis

Hubungan hukum publik antara pemerintah dengan warga negara, pada umumnya merupakan perbuatan hukum bersegi satu.<sup>37</sup> Hal ini berarti perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah bersifat sepihak. Perbuatan pemerintah yang bersegi satu tersebut tentunya berbeda dengan perbuatan hukum dalam bidang hukum perdata yang bersifat dua belah pihak. Sebagai wujud dari pernyataan kehendak sepihak, pembuatan serta penerbitan keputusan tata usaha negara hanya berasal dari pemerintah, tidaklah bergantung dari pihak lain.<sup>38</sup> Sedangkan pernyataan kehendak yang sifatnya sepihak disyaratkan agar dituangkan secara tertulis, adalah bertujuan untuk memudahkan dalam hal pembuktian<sup>39</sup>

Pernyataan kehendak yang sifatnya sepihak, mengandung dua kemungkinan, yaitu keputusan yang berlaku ke dalam serta keputusan yang ditujukan ke luar.<sup>40</sup> Keputusan berlaku ke dalam yaitu apabila keputusan tersebut ditujukan ke dalam lingkungan administrasi negara sendiri, sedangkan keputusan yang berlaku ke luar

---

<sup>37</sup> Ibid., Hlm 151

<sup>38</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>39</sup> Ibid., Hlm153

<sup>40</sup> Ibid., Hlm152

merupakan keputusan yang ditujukan kepada warga negara ataupun badan hukum perdata.<sup>41</sup>

2) Dikeluarkan oleh pemerintah

Hampir seluruh organ kenegaraan dan pemerintah berwenang dalam mengeluarkan keputusan. Organ pemerintah yang dimaksud disini, hanyalah terbatas kepada eksekutif saja. Jadi yang dimaksud pemerintah merupakan organ atau badan pemerintahan dalam menjalankan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah saja.<sup>42</sup>

3) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan merupakan hasil dari tindakan hukum pemerintah. Dalam negara hukum, segala perbuatan hukum pemerintah haruslah didasarkan pada asas legalitas.<sup>43</sup> Esensi dari asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu.<sup>44</sup> Jadi dapat dikatakan bahwa pembuatan dan atau penerbitan suatu keputusan haruslah berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, ataupun pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-

---

<sup>41</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>42</sup> Ibid., Hlm156

<sup>43</sup> Ibid., Hlm156

<sup>44</sup> Ridwan HR, loc.cit.

undangan.<sup>45</sup> Tanpa adanya landasan berupa wewenang yang sah, maka keputusan yang diterbitkan menjadi tidak sah.<sup>46</sup>

#### 4) Bersifat konkret, individual, dan final

Suatu keputusan tata usaha negara haruslah bersifat konkret. Bersifat konkret yaitu haruslah memiliki objek yang jelas, tidak abstrak, memiliki wujud, serta objek keputusan haruslah dapat ditentukan.<sup>47</sup> Keputusan tata usaha negara juga haruslah bersifat individual. Maksud dari keputusan haruslah bersifat individual adalah suatu keputusan harus jelas ditujukan kepada siapa ( baik alamat maupun identitas lainnya ) , serta tidak untuk umum.<sup>48</sup>

Sifat keputusan yang terakhir adalah final. Keputusan bersifat final artinya sudah tiada lagi diperlukan persetujuan organ pemerintahan lain (definitif), sehingga keputusan tersebut telah dapat diterapkan atau dilaksanakan karena telah membawa akibat hukum.<sup>49</sup>

#### 5) Menimbulkan akibat hukum

Tindakan hukum merupakan tindakan yang ditujukan guna menciptakan hak dan kewajiban, dengan demikian dapat dikatakan bahwa tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau organ pemerintah yang ditujukan

<sup>45</sup> Ibid., Hlm158

<sup>46</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 56 ayat 1 Jo Pasal 52 ayat 1

<sup>47</sup> Ridwan H.R, op.cit Hlm 159

<sup>48</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>49</sup> Ibid., Hlm160

untuk menciptakan atau menimbulkan akibat hukum tertentu, khususnya dalam hal pemerintahan ( administrasi negara ).<sup>50</sup> Akibat hukum yang dimaksudkan merupakan muncul atau hilangnya suatu hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu.<sup>51</sup>

6) Seseorang atau badan hukum perdata

Di dalam hukum keperdataan dikenal dua subjek hukum, yaitu manusia (seseorang) dan badan hukum. Badan hukum dapat dikualifikasikan sebagai jabatan pemerintahan khususnya ketika sedang menjalankan fungsi pemerintahan, namun menurut Indroharto dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa badan hukum yang dimaksud disini bukanlah badan hukum publik seperti halnya pemerintah propinsi, akan tetapi memang merupakan badan hukum privat seperti halnya yayasan, perkumpulan, firma, dan lain sebagainya.<sup>52</sup>

Berdasarkan perkembangan zaman, terjadi perubahan dasar hukum yang mengakibatkan beberapa unsur di atas juga berubah.

Beberapa unsur yang dirubah tersebut antara lain :<sup>53</sup>

- 1) Penetapan bukanlah hanya merupakan pernyataan kehendak yang bersifat tertulis, tetapi juga mencakup tindakan faktual.

<sup>50</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>51</sup> Ibid., Hlm161

<sup>52</sup> Ibid., Hlm163

<sup>53</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 87

- 2) Dikeluarkan oleh pemerintah bukan lagi hanya terbatas pada lingkup eksekutif saja, tetapi juga mencakup artian pemerintah dalam arti luas yaitu yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya.
- 3) Keputusan tata usaha negara tidak lagi harus dilandaskan oleh peraturan perundang-undangan semata, tetapi juga harus dilandaskan oleh Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB).
- 4) Sifat final dalam keputusan tidak lagi hanya terbatas pada pengertian bahwa suatu keputusan haruslah definitif atau tidaklah memerlukan persetujuan atasan lagi, tetapi sekarang juga mencakup pengertian yang lebih luas yaitu final dalam arti luas. Final dalam arti luas sendiri berarti juga mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan dari pejabat yang berwenang tersebut.
- 5) Suatu keputusan tidak lagi hanya terbatas harus memberikan atau menimbulkan akibat hukum, tetapi cukup berpotensi menimbulkan akibat hukum saja juga termasuk dalam keputusan.
- 6) Jika sebelumnya keputusan bersifat individual dalam artian bahwa suatu keputusan ditujukan secara perorangan, sekarang keputusan juga dapat berlaku atau ditujukan kepada warga masyarakat.

Dilihat dari pihak yang mengeluarkan pernyataan atau kehendak, adalah Kantor Perpustakaan dan Kearsipan yang dalam hal ini diwakili oleh petugas perpustakaan, maka dapat dikatakan bahwa pernyataan atau ketetapan mengenai sanksi blokir adalah pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang. Pernyataan atau ketetapan ini, dikeluarkan tanpa adanya persetujuan dari dua belah pihak (petugas perpustakaan dan peminjam), yang dalam hal ini disebut sebagai pernyataan sepihak. Pernyataan sepihak ini dinyatakan dengan tindakan aktual yaitu larangan dari Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu, yang ditujukan kepada peminjam yang terlambat mengembalikan buku, guna meminjam lagi buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

Dalam menjatuhkan sanksi blokir, petugas perpustakaan berlandaskan kepada wewenang yang diberikan oleh Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, yang tercantum dalam Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum, Nomor 1 huruf f, yang berisikan mengenai ketentuan sanksi blokir peminjaman serta siapa yang menjatuhkan. Selain itu, Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu juga berlandaskan kepada Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor : 180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Huruf B Nomor 7, yang berbunyi : melaksanakan dan melayani peminjaman



dan pengembalian bahan pustaka dalam layanan perpustakaan umum, menyiapkan dan mengumpulkan bahan administrasi peminjaman dan pengembalian koleksi perpustakaan.<sup>54</sup> Dari kedua keputusan tersebut, dapat diketahui bahwa Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu berwenang dalam menjatuhkan sanksi blokir peminjaman.

Keputusan dalam menjatuhkan sanksi blokir bersifat konkret, final, dan dapat bersifat individual ataupun kelompok. Keputusan sanksi blokir bersifat konkret, karena memiliki objek yang jelas yaitu keputusan yang memuat sanksi blokir peminjaman. Keputusan sanksi blokir bersifat final, karena Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam menjatuhkan sanksi tersebut tidaklah perlu lagi persetujuan dari organ pejabat pemerintahan lain, sehingga keputusan yang berisikan sanksi tersebut telah bersifat definitif. Keputusan sanksi blokir bersifat individual ataupun kelompok, maksudnya adalah keputusan tersebut sudah jelas ditujukan kepada peminjam buku, baik yang sifatnya perseorangan maupun kelompok baca masyarakat, sehingga telah jelas kepada siapakah ditujukannya keputusan berupa sanksi tersebut.

Adanya keputusan berupa penjatuhan sanksi blokir peminjaman kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, menimbulkan lahirnya akibat hukum yang baru. Akibat hukum yang timbul tersebut adalah hilangnya hak-hak bagi peminjam buku untuk meminjam kembali

---

<sup>54</sup> Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor : 180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Huruf B Nomor 7

buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, sampai peminjam tersebut mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan tersebut.

Dilihat dari sifat, keputusan tata usaha negara dibagi menjadi beberapa macam, antara lain :

1) Keputusan Deklaratoir dan keputusan konstitutif

Keputusan deklaratoir merupakan keputusan yang hanya menyatakan hak dan kewajiban, bukannya mengubah hak dan kewajiban yang sudah ada. Jadi dapat dikatakan bahwa keputusan ini hanyalah dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau hak yang telah ada.<sup>55</sup>

Keputusan konstitutif merupakan keputusan yang melahirkan atau menghapuskan hubungan hukum atau dapat dikatakan pula bahwa keputusan tersebut menimbulkan hak baru, yang belum pernah dimiliki oleh seseorang atau badan hukum perdata.<sup>56</sup>

Keputusan yang bersifat konstitutif sendiri dapat berupa hal-hal antara lain :<sup>57</sup>

- a) Keputusan-keputusan yang berisikan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, ataupun memeperkenankan sesuatu.
- b) Keputusan-keputusan yang memberikan atau menimbulkan status bagi seseorang atau badan

---

<sup>55</sup> Ibid., Hlm164

<sup>56</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>57</sup> Ibid., Hlm165

hukum perdata atau lembaga dan karenanya dapat menerapkan aturan hukum tertentu.

- c) Keputusan-keputusan yang meletakkan prestasi atau suatu harapan pada perbuatan pemerintah yang dapat berupa subsidi atau bantuan.
- d) Keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya dilarang atau tidak diizinkan.
- e) Keputusan-keputusan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya keputusan organ yang hirarkinya lebih rendah atau pengesahan atau pembatalan.

2) Keputusan yang menguntungkan dan keputusan yang memberi beban

Suatu keputusan dikatakan menguntungkan apabila keputusan tersebut memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan atau yang tanpa keputusan tersebut, maka tidak ada hak-hak atau keuntungan, atau dapat pula keputusan tersebut memberikan keringanan beban yang ada atau yang kemungkinan akan timbul.<sup>58</sup>

Keputusan yang memberi beban merupakan keputusan yang berisikan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau berisikan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk mengajukan keringanan.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>59</sup> Ridwan HR, loc.cit.

### 3) Keputusan sepintas lalu dan keputusan yang tetap

Keputusan yang sepintas lalu atau kilat (eenmalig) merupakan keputusan yang berlaku sekali, misal Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedangkan keputusan yang tetap atau permanen merupakan keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.<sup>60</sup>

Menurut W.F Prins dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa keputusan yang dianggap sebagai keputusan kilat, yaitu :<sup>61</sup>

- a) Keputusan yang pembuatannya ditujukan untuk mengubah isi keputusan terdahulu
- b) Keputusan negatif yang bertujuan agar tidak melakukan atau melaksanakan sesuatu hal serta bukan halangan untuk bertindak bila terjadi perubahan dalam anggapan
- c) Penarikan ulang atau pembatalan, dikarenakan tidak memberikan hasil yang positif dan tidak menjadi rintangan untuk mengambil keputusan yang serupa atau identik dengan yang dibatalkan tersebut.
- d) Pernyataan mengenai dapatnya dilaksanakan.

---

<sup>60</sup> Ibid., Hlm 166

<sup>61</sup> Ridwan HR, loc.cit.

#### 4) Keputusan yang bebas dan keputusan yang terikat

Keputusan yang sifatnya bebas merupakan keputusan yang didasarkan atas kewenangan bebas atau kebebasan untuk bertindak yang dimiliki oleh badan atau organ administrasi negara, baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan ataupun kebebasan pmenafsirkan.<sup>62</sup>

Keputusan yang terikat merupakan keputusan yang pembuatannya didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang sifatnya terikat. Jadi dapat dikatakan bahwa keputusan ini hanyalah melaksanakan ketentuan yang telah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi organ atau pejabat tata usaha negara.<sup>63</sup>

#### 5) Keputusan positif dan keputusan negatif

Keputusan yang bersifat positif merupakan keputusan yang melahirkan hak dan kewajiban bagi pihak yang dikenai oleh keputusan.<sup>64</sup> Keputusan yang bersifat positif, dibagi menjadi lima golongan, yaitu :<sup>65</sup>

- a) Keputusan yang melahirkan keadaan hukum yang baru.
- b) Keputusan yang menghasilkan atau menyebabkan timbulnya keadaan hukum yang baru bagi objek tertentu.

<sup>62</sup> Ibid., Hlm 167

<sup>63</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>64</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>65</sup> Ridwan HR, loc.cit.

- c) Keputusan yang menyebabkan lahirnya atau timbulnya badan hukum serta bubarnya badan hukum.
- d) Keputusan yang memberikan beban berupa kewajiban (perintah) baru kepada objek tertentu.
- e) Keputusan yang memberikan hak yang baru (keputusan yang menguntungkan) kepada seorang atau orang banyak.

Keputusan yang bersifat negatif merupakan keputusan yang tidak melahirkan ataupun menimbulkan perubahan terhadap keadaan hukum yang telah ada.<sup>66</sup>

Keputusan negatif sendiri dapat berupa pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan.<sup>67</sup>

Jadi dapat dikatakan juga bahwa keputusan negatif merupakan keputusan yang ditinjau dari akibat hukumnya.

#### 6) Keputusan perorangan dan keputusan kebendaan

Keputusan perorangan merupakan keputusan yang dikeluarkan berdasarkan kualitas pribadi seseorang atau juga merupakan keputusan mengenai orang, misal keputusan mengenai pengangkatan seseorang menjadi pegawai negeri sipil (aparatur sipil negara).<sup>68</sup> Keputusan yang bersifat kebendaan merupakan keputusan yang

---

<sup>66</sup> Ibid., Hlm168

<sup>67</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>68</sup> Ridwan HR, loc.cit.

dikeluarkan atas kaitannya adalah dengan kualitas kebendaan, misalkan setifikat hak milik atas tanah.<sup>69</sup>

Keputusan dapat pula bersifat perorangan dan bersifat kebendaan, contoh dalam hal izin mendirikan bangunan, yang dalam hal ini memberikan hak kepada seseorang untuk mendirikan bangunan, serta keputusan tersebut memberikan keabsahan terhadap bangunan yang didirikan tersebut.<sup>70</sup>

Dilihat dari sifatnya, keputusan sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan oleh Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku, termasuk dalam jenis keputusan positif dan keputusan sepintas lalu (keputusan kilat).

Keputusan sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan oleh Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku termasuk keputusan positif, karena keputusan ini melahirkan hak dan kewajiban bagi pihak yang dijatuhi keputusan. Hal ini juga dimaknai bahwa pihak yang dikenai keputusan ini mendapatkan hasil berupa timbulnya keadaan hukum yang baru. Timbulnya keadaan hukum baru yang dimaksud adalah hilangnya hak-hak bagi peminjam buku untuk meminjam kembali buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, sampai peminjam tersebut mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan tersebut.

---

<sup>69</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>70</sup> Ridwan HR, loc.cit.



Keputusan sanksi blokir peminjaman yang dijatuhkan oleh Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku termasuk keputusan sepintas lalu atau keputusan kilat, karena pembuatan keputusan ini ditujukan untuk mengubah isi keputusan terdahulu. Keputusan terdahulu yang dimaksud adalah keputusan mengenai pembolehan seseorang untuk meminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, yang diubah menjadi keputusan untuk melarang seseorang meminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, karena seseorang tersebut terlambat dalam mengembalikan buku yang telah ia pinjam sebelumnya.

### **B.3. Upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku Ditinjau dari Segi Kewenangan**

kewenangan merupakan hak dan kewajiban dari badan administrasi negara dan juga hak untuk berbuat maupun tidak berbuat. Menurut H.D. Stout dalam Ridwan H.R, menyatakan bahwa pengertian wewenang berasal dari hukum suatu organisasi pemerintahan, yang berupa aturan-aturan mengenai perolehan dan penggunaan wewenang oleh subjek hukum publik yaitu pemerintah, serta dalam lingkup hukum publik.<sup>71</sup> Menurut P. Nicolai dalam Ridwan H.R, menyatakan bahwa :<sup>72</sup> kewenangan merupakan kemampuan guna melakukan suatu tindakan hukum, dalam hal ini

<sup>71</sup> Ibid., Hlm101

<sup>72</sup> Ridwan HR, loc.cit.

adalah yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum dan mencakup mengenai hilangnya suatu akibat hukum. Hak berisikan mengenai kebebasan dalam melakukan ataupun tidak melakukan suatu perbuatan tertentu ataupun menyuruh pihak lain guna melakukan suatu perbuatan, sementara kewajiban berisikan mengenai melakukan sesuatu atau mengenai tidak berbuat sesuatu.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, menyatakan bahwa “kewenangan adalah kekuasaan badan dan atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.<sup>73</sup> Menurut Bagirmanan dalam Ridwan H.R, wewenang tidaklah sama dengan kekuasaan. Perbedaannya adalah dalam wewenang berarti mencakup hak dan kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kekuasaan hanya mencakup hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat saja.<sup>74</sup> Jika dikaitkan dengan otonomi daerah, hak merupakan kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri. Sedangkan kewajiban merupakan kekuasaan untuk melaksanakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Menurut R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan H.R menyatakan bahwa:<sup>75</sup> kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidaklah hanya dapat memberikan wewenang ke organ

---

<sup>73</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 6

<sup>74</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>75</sup> Ibid., Hlm103

pemerintahan saja, tetapi juga dapat kepada para pegawai atau badan-badan khusus ataupun bahkan kepada badan hukum privat.

Berdasarkan dari asas legalitas, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Jadi dapat dikatakan bahwa sumber wewenang pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan. Menurut Ridwan H.R. jika dikaji secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan atau / mandat<sup>76</sup>

Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diberikan atau berasal dari undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 atau undang-undang, kepada badan dan atau pejabat pemerintah.<sup>77</sup> Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, atribusi adalah suatu kewenangan yang melekat pada suatu jabatan.<sup>78</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan dari pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan.<sup>79</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan bahwa atribusi wewenang terjadi bila undang-undang dalam, artian material menyerahkan wewenang tertentu kepada suatu organ tertentu.<sup>80</sup> Menurut Indriharto dalam Ridwan H.R. menyatakan bahwa pada saat wewenang atribusi, telah terjadi suatu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh adanya suatu ketentuan

---

<sup>76</sup> Ibid., Hlm 104

<sup>77</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601 Pasal 1 angka 22

<sup>78</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. Hlm 130

<sup>79</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>80</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R. Hlm 106

dalam peraturan perundang-undangan.<sup>81</sup> Lebih lanjut lagi, disebutkan bahwa legislator yang berkompeten dalam memberikan wewenang atribusi pemerintahan dibedakan menjadi :

- a) *Original legislator* ditingkat pusat adalah majelis permusyawaratan rakyat (MPR) sebagai pembentuk undang-undang dasar atau konstitusi dan dewan perwakilan rakyat (DPR) bersamaan dengan pemerintah sebagai pembuat undang-undang, serta di tingkat daerah yaitu dewan perwakilan daerah (DPRD) dan pemerintah daerah yang melahirkan produk berupa peraturan daerah.
- b) *Delegated legislator* dalam hal ini ialah presiden yang didasarkan pada suatu ketentuan yaitu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah. Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut, maka akan menimbulkan wewenang pemerintahan kepada suatu badan atau suatu jabatan tata usaha negara tertentu.

Kewenangan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan yang diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima delegasi, yaitu badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah.<sup>82</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., bahwa delegasi wewenang merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh suatu organ pemerintahan kepada suatu organ

---

<sup>81</sup> Ridwan H.R., loc.cit.

<sup>82</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 23

pemerintahan lainnya.<sup>83</sup> Hal ini senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa kewenangan delegasi merupakan pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada kepada pejabat pemerintahan lain.<sup>84</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan dalam delegasi bahwa telah terjadi pelimpahan wewenang tertentu dari organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada suatu organ pemerintahan lainnya yang akan melaksanakan pelimpahan wewenang tersebut sebagai wewenangnya sendiri.<sup>85</sup> Lebih lanjut lagi dikatakan bahwa pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna mengambil keputusan tertentu dengan tanggung jawabnya sendiri.<sup>86</sup> Jadi dapat dikatakan dalam bahwa penyerahan wewenang delegasi, maka pemberi wewenang telah melepas semua tanggung jawab hukum dari tuntutan pihak lain (dalam hal ini pihak ke tiga), apabila dalam penggunaan suatu wewenang tersebut menimbulkan kerugian terhadap pihak lain.

Philipus M. Hadjon dalam Ridwan H.R., mengemukakan mengenai syarat-syarat dalam delegasi, yaitu :<sup>87</sup>

- a) Penerima wewenang delegasi haruslah definitif, serta pemberi delegasi haruslah tidak dapat menggunakan kembali wewenang yang telah didelegasikan (dilimpahkan) tersebut.

---

<sup>83</sup> Ridwan H.R., loc.cit

<sup>84</sup> Philipus M. Hadjon, loc.cit.

<sup>85</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R., loc.cit

<sup>86</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>87</sup> Ridwan HR, loc.cit.

- b) Delegasi hanya dapat dilakukan sepanjang terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan.
- c) Dalam delegasi, wewenang tidaklah diberikan kepada bawahan. Bawahan yang dimaksud adalah bawahan dalam hierarki kepegawaian.
- d) Pemberi wewenang (pendelegasi), wajib memberikan keterangan atau penjelasan mengenai wewenang yang dilimpahkan.
- e) Pemberi wewenang wajib memberikan intuksi atau petunjuk kepada penerima wewenang, mengenai penggunaan wewenang tersebut.

Mandat merupakan pelimpahan kewenangan yang tanpa diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima mandat, yaitu badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah.<sup>88</sup> Menurut H.D. Van Wijk dalam Ridwan H.R., bahwa mandat terjadi ketika suatu organ pemerintahan memberikan izin kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna dijalankan kewenangannya dengan atas nama pemberi wewenang.<sup>89</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht* menyatakan bahwa mandat merupakan pemberian wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada suatu organ pemerintahan lainnya guna mengambil suatu

---

<sup>88</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran negara Nomor 5601Pasal 1 angka 24

<sup>89</sup> Ridwan H.R., loc.cit



keputusan atas namanya.<sup>90</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa :<sup>91</sup> mandat tidaklah merupakan suatu bentuk penyerahan dan pelimpahan wewenang, karena dalam artian yuridis formal tidaklah terjadi perubahan wewenang apapun pada mandat. Sedangkan hubungan yang terjadi dalam mandat ialah hubungan internal. Contoh ketika menteri yang memiliki kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai bawahannya guna mengambil suatu keputusan tertentu atas nama menteri, sementara dalam yuridis tanggung jawab dan wewenang tetap berada di menteri tersebut (pemberi wewenang).

Menurut R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa perbedaan antara delegasi dan mandat. Perbedaan tersebut antara lain :<sup>92</sup>

- a) Delegasi merupakan pelimpahan wewenang, sedangkan mandat merupakan perintah untuk melaksanakan.
- b) Pada delegasi, pemberi delegasi tidak dapat menggunakan kewenangan tersebut secara isidental. Sedangkan pada mandat, pemberi mandat dapat menggunakan wewenang secara isidental.
- c) Delegasi menimbulkan adanya peralihan tanggung jawab. Sedangkan mandat tidak menimbulkan terjadinya peralihan tanggung jawab.

---

<sup>90</sup> *Algement Bepalingen van Administratief Recht*. Terjemahan oleh Ridwan H.R. Ibid., Hlm 107

<sup>91</sup> Ridwan H.R., loc.cit.

<sup>92</sup> Ridwan HR, loc.cit.



- d) Perpindahan wewenang pada delegasi haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada perpindahan wewenang secara mandat tidaklah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.
- e) Perpindahan wewenang pada delegasi haruslah secara tertulis. Sedangkan perpindahan wewenang pada mandat dapat dilakukan baik secara tertulis, maupun secara lisan.

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan H.R., menyatakan bahwa terdapat beberapa perbedaan antara delegasi dan mandat. Perbedaan tersebut antara lain :<sup>93</sup>

- a) Pada delegasi, prosedur pelimpahan berasal dari suatu organ pemerintahan ke pemerintahan lainnya. Sedangkan prosedur pelimpahan mandat terjadi dalam hal hubungan atasan dan bawahan, kecuali dilarang secara tegas.
- b) Tanggung jawab dan tanggung gugat delegasi berpindah dari pemberi wewenang kepada penerima wewenang. Sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat mandat tetap kepada pemberi wewenang.
- c) Pada delegasi, tidaklah dimungkinkan pemberi wewenang untuk menggunakan kembali wewenang yang dilimpahkan tersebut. Sedangkan dalam hal mandat, pemberi kewenangan tetap dapat setiap saat

---

<sup>93</sup> Ridwan H.R., loc.cit

menggunakan kembali wewenang yang diserahkan tersebut

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli dan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dapat juga dikatakan bahwa suatu organ pemerintahan mendapatkan secara langsung suatu wewenang dari peraturan perundang-undangan, bukanlah melalui perantara organ pemerintah lainnya. Pada wewenang atribusi, organ pemerintahan tertentu selaku penerima wewenang dapat menciptakan dan atau memperluas wewenang yang ada pada dirinya, dengan tanggung jawab baik yang bersifat interen maupun yang bersifat ekstern.<sup>94</sup> Pada wewenang delegasi, tidak terjadi penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari organ pemerintahan satu kepada organ pemerintahan lainnya, dimana tanggung jawab yuridis juga ikut berpindah dari pemberi wewenang kepada penerima wewenang. Sementara pada wewenang secara mandat, penerima mandat (mandataris) hanyalah bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), sedangkan tanggung jawab yuridis tetap berada di pemberi mandat.

Pasal 12 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, menyatakan bahwa Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis di bidang

---

<sup>94</sup> Ridwan H.R., loc.cit

perpustakaan dan kearsipan.<sup>95</sup> Berdasarkan peraturan daerah ini, dapat dikatakan bahwa Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu dapat membuat dan merumuskan kebijakan yang bersifat teknis. Kebijakan yang bersifat teknis sendiri dapat berupa Standar Operasional Prosedur (SOP), yang berisikan mengenai tata cara pelaksanaan suatu kebijakan.

Lebih lanjut lagi, menurut Pasal 2 Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, menyatakan bahwa “Kepala Kantor mempunyai tugas merencanakan, merumuskan kebijakan, membina administrasi dan teknis, mengkoordinasikan, mengendalikan, serta mengevaluasi penyelenggaraan program di bidang Perpustakaan dan Kearsipan”.<sup>96</sup> Dari rumusan pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa yang berwenang untuk merumuskan kebijakan mengenai pengelolaan bidang perpustakaan umum adalah Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan. Lebih lanjut pada Pasal 3 menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai kepala kantor, Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu menyelenggarakan fungsi yang diatur dalam Pasal 3 huruf b, yaitu :

---

<sup>95</sup> Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu, Lembaran Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 2/D Pasal 12 ayat 3 huruf a

<sup>96</sup> Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D Pasal 2

“perumusan dan penetapan pedoman teknis pelaksanaan penyelenggaraan perpustakaan, kearsipan, dan pengembangan”.<sup>97</sup>

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota tersebut di atas, maka Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu berwenang dalam menentukan peraturan-peraturan mengenai pengelolaan buku. Bentuk nyata dari peraturan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, adalah adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) dan keputusan kepala kantor. Contoh SOP dan Keputusan Kepala Kantor yang berisikan mengenai ketentuan sanksi dan siapa yang menjatuhkan, adalah Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum, Nomor 1 huruf f, yang berisikan mengenai ketentuan sanksi blokir peminjaman serta siapa yang menjatuhkan. Selain dalam SOP tersebut, ketentuan mengenai siapa yang menjatuhkan juga terletak dalam Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor : 180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Huruf B Nomor 7, yang berbunyi : melaksanakan dan melayani peminjaman dan pengembalian bahan pustaka dalam

---

<sup>97</sup> Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D Pasal 3 huruf b

layanan perpustakaan umum, menyiapkan dan mengumpulkan bahan administrasi peminjaman dan pengembalian koleksi perpustakaan.<sup>98</sup>

Dengan berlandaskan kepada SOP dan Keputusan Kepala Kantor tersebut di atas, Petugas Perpustakaan Umum dan Kearsipan Kota Batu berwenang dalam menjatuhkan sanksi berupa blokir peminjaman, yang dijatuhkan kepada peminjam yang terlambat dalam mengembalikan buku milik Perpustakaan Umum Kota Batu. Wewenang yang digunakan oleh Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam menjatuhkan sanksi berupa blokir peminjaman, termasuk dalam pelimpahan wewenang secara mandat. Hal ini dikarenakan pemberi wewenang yaitu Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, melimpahkan wewenangnya kepada petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam hal menjatuhkan sanksi blokir peminjaman, tanpa disertai dengan pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat. Jadi dapat dikatakan bahwa dalam menjatuhkan sanksi blokir peminjaman, Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu hanyalah menjalankan perintah dari Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, dalam hubungan yang secara hierarki merupakan atasan dan bawahan.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor : 180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Huruf B Nomor 7

<sup>99</sup> Ridwan H.R., loc.cit

### C. Hambatan Perpustakaan Umum Kota Batu dalam Penyelesaian Keterlambatan Pengembalian Buku.

Penyelesaian keterlambatan pengembalian buku oleh Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, yang dalam hal ini adalah Perpustakaan Umum Kota Batu, merupakan suatu bentuk penegakan hukum dalam lingkup Hukum Administrasi Negara. Hal ini dikarenakan sanksi yang dijatuhkan merupakan reaksi atas pelanggaran keputusan tata usaha negara.<sup>100</sup> Keputusan Tata Usaha Negara yang dilanggar yaitu keputusan mengenai batas waktu peminjaman.<sup>101</sup> Selain itu, dilihat dari pihak yang menjatuhkan serta proses penjatuhan yang tanpa melalui perantara hakim, maka dapat dikatakan bahwa sanksi blokir peminjaman yang diterapkan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu termasuk ke dalam sanksi Hukum Administrasi Negara.

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan dalam Ridwan HR, sarana penegakan hukum administrasi negara berisikan tentang pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.<sup>102</sup> Pendapat tersebut, senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum dalam hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif guna memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah

---

<sup>100</sup> Ridwan HR, loc.cit.

<sup>101</sup> Standar Operasi Prosedur (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum Nomor 2 Huruf D

<sup>102</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm 331

represif guna memaksakan kepatuhan.<sup>103</sup> Apabila dilihat dari sudut pandang penjatuhan sanksi, maka termasuk ke dalam langkah represif.

Menurut Soerjono Soekanto terdapat empat faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum, yaitu :<sup>104</sup>

a) Hukum.

Kemungkinan yang sering terjadi adalah ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis. Ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis (adat atau kebiasaan) yang hidup dalam masyarakat, sering menjadi persoalan yang serius dalam menegakkan hukum. Apabila dikaitkan dengan upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian, maka hukum adalah aturan atau ketentuan mengenai adanya sanksi blokir peminjaman.

Berdasarkan data yang diperoleh dari kuisioner tentang sanksi yang diterapkan sekarang ini (sanksi blokir peminjaman) dapat membuat peminjam yang terlambat ingin segera mengembalikan buku dan membuat jera, diketahui bahwa dari 42 (empat puluh dua) yang disebar kepada responden, 20 (dua puluh) responden menyatakan dapat (ya) 16 (enam belas) responden menyatakan tidak serta 6 (enam) responden tidak menyatakan. Sedangkan mengenai jera atau tidaknya apabila diterapkannya sanksi denda keterlambatan di

---

<sup>103</sup> Ridwan HR loc.cit

<sup>104</sup> Soerjono Soekanto loc.cit



Perpustakaan Umum Kota Batu, diketahui bahwa dari 42 (empat puluh dua) yang disebar kepada responden, 36 (tiga puluh enam) responden menyatakan dapat membuat jera sedangkan 6 (enam) responden menyatakan tidak dapat.

Berdasarkan hasil kuisisioner di atas, dapat dikatakan bahwa sanksi blokir peminjaman yang diterapkan saat ini dirasa kurang memberikan efek jera kepada pelanggar, agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan serta agar tidak mengulangnya lagi. Hal ini juga dapat dilihat berdasarkan data mengenai jumlah keterlambatan tahun 2013 sebesar 59 % (lima puluh sembilan prosen), 2014 sebesar 57,8 & (lima puluh tujuh koma delapan prosen) , 2015 sebesar 57 % (lima puluh tujuh prosen) belum dapat memenuhi target Perpustakaan Umum Kota Batu yaitu sebesar 20 % (dua puluh prosen).<sup>105</sup>

Kurang memberikannya efek jera dan keinginan untuk segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan akibat lemahnya sanksi yang dijatuhkan, merupakan salah satu faktor yang menghambat penegakan hukum, dalam hal ini adalah penyelesaian keterlambatan pengembalian Buku di Perpustakaan Umum Kota Batu.

---

<sup>105</sup> Hasi wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu.

b) Penegak hukum.

Ketika suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, hanya saja tidak diimbangi dengan mental penegak hukum yang baik, maka juga akan menjadi persoalan dalam menegakkan hukum. Apabila dikaitkan dengan upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam menyelesaikan keterlambatan pengembalian buku, maka penegak hukum adalah Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu, yang mendapatkan kewenangan atas pengelolaan buku-buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, melalui Standar Operasi Prosedur Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan Perpustakaan Umum, sehingga berwenang dalam menjatuhkan sanksi blokir peminjaman kepada pelanggar.

Berdasarkan data yang diperoleh dari kuisisioner tentang pengetahuan mengenai adanya sanksi di Perpustakaan Umum Kota Batu khususnya terhadap keterlambatan pengembalian buku, diketahui bahwa dari 42 (empat puluh dua) yang disebar kepada responden, 22 (dua puluh dua) responden menyatakan mengetahui sedangkan 20 (dua puluh) responden menyatakan tidak mengetahui. Selain itu apabila dilihat dari upaya petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam mengingatkan pelanggar agar segera mengembalikan, diketahui bahwa dari 42 (empat puluh dua) yang disebar kepada responden, 22 (dua

puluh dua) responden menyatakan iya (petugas mengingatkan) 16 (enam belas) responden menyatakan tidak (petugas tidak mengingatkan) serta 4 (empat) responden tidak mengisi.

Berdasarkan data di atas, dapat dikatakan bahwa dari segi penegak masih kurang memiliki inisiatif dalam menyampaikan atau memberikan informasi mengenai penjatuhan sanksi blokir peminjaman bagi keterlambatan pengembalian, serta kurangnya inisiatif Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam mengingatkan peminjam agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan.

Tidak diaturnya ketentuan mengenai mengingatkan atau menegur peminjam agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan, di dalam standar operasional prosedur (SOP) yang berisikan penjatuhan sanksi blokir peminjaman, memang menjadi salah satu faktor yang menghambat.<sup>106</sup>

c) Fasilitas atau sarana prasarana.

Fasilitas merupakan alat yang digunakan oleh penegak hukum dalam menunjang tugasnya. Tanpa adanya alat untuk membantu penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, maka penegak hukum tidak akan bisa melaksanakan tugasnya dengan baik. Apabila dikaitkan dengan upaya Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian, maka fasilitas merupakan sarana penunjang

---

<sup>106</sup> Wawancara dengan Anggara Bina Grahasta selaku Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu

dalam mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan oleh peminjam.

Sarana atau fasilitas yang ada saat ini dirasa sangat kurang dalam menunjang kembalinya buku yang terlambat dikembalikan, karena tidak ada media untuk menyampaikan atau memberitahukan bahwa peminjam sedang terlambat dan tengah dijatuhi sanksi blokir peminjaman, sehingga pelanggar seringkali tidak segera mengembalikan buku yang telah dipinjam.<sup>107</sup>

d) Kesadaran hukum.

Kesadaran hukum merupakan aspek terpenting dalam bekerjanya hukum. Selain untuk masyarakat, kesadaran hukum juga penting bagi penegak hukum. Hal ini disebabkan penegak hukum merupakan contoh serta panutan bagi masyarakat dalam mentaati atau bahkan melanggar suatu ketentuan hukum, tetapi tetap saja kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap hukum merupakan kunci keberhasilan penegakan hukum.

Berikut ini adalah data jumlah keterlambatan yang disajikan dalam bentuk tabel :

---

<sup>107</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu

**Tabel 4.4 : Data jumlah keterlambatan**

No	Tahun	Jumlah keterlambatan Per Tahun	Prosentase Keterlambatan
1	2013	5.897	59 %
2	2014	3.821	57,8 %
3	2015	4.019	57 %

Sumber : *Data Primer, diolah, 2015*

Berdasarkan tabel di atas dapat dikatakan bahwa kesadaran hukum dari sebagian peminjam di Perpustakaan Umum Kota Batu masih rendah. Belum lagi dilihat dari kuisioner mengenai wacana apabila diterapkannya sanksi yang lebih berat (sanksi denda) dapat membuat peminjam takut dalam terlambat mengembalikan, menandakan bahwa kesadaran hukum mengenai pentingnya tidak terlambat mengembalikan masih rendah. Padahal apabila peminjam tidak terlambat dalam mengembalikan buku yang dipinjam, maka akan membantu Perpustakaan Umum Kota Batu dalam menyediakan bahan bacaan (buku) bagi peminjam yang lain.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Wawancara dengan Ir. Kartono selaku Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, maka dapat diketahui bahwa upaya yang dilakukan oleh Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu langkah preventif dan langkah represif. Sanksi blokir peminjaman merupakan salah satu jenis sanksi dalam hukum administrasi negara yaitu sanksi penarikan kembali keputusan yang menguntungkan. Sanksi blokir peminjaman dijatuhkan oleh Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dengan didasari pelimpahan wewenang secara mandat oleh Kepala Kantor Perpustakaan Umum Kota Batu, yang secara hirarki kepegawaian merupakan atasan Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu.
2. Hambatan Perpustakaan Umum Kota Batu dalam penyelesaian keterlambatan pengembalian buku, antara lain :
  - a. Faktor hukumnya, yaitu sanksi blokir peminjaman yang diterapkan saat ini dirasa kurang memberikan efek jera kepada pelanggar, serta dirasa belum cukup memaksa pelanggar agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan.
  - b. Penegak hukum, yaitu Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu masih kurang memiliki inisiatif dalam menyampaikan atau memberikan informasi mengenai penjatuhan sanksi blokir

peminjaman bagi keterlambatan pengembalian, serta kurangnya inisiatif Petugas Perpustakaan Umum Kota Batu dalam mengingatkan peminjam agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan.

- c. Faktor Sarana atau fasilitas, yaitu tidak ada media untuk menyampaikan atau memberitahukan bahwa peminjam sedang terlambat dan tengah dijatuhi sanksi blokir peminjaman, sehingga pelanggar seringkali tidak segera mengembalikan buku yang telah dipinjam.
- d. Faktor kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyaknya jumlah pelanggar serta pelanggar yang malah merasa lebih takut apabila sanksi yang lebih bersifat memaksa (denda) diterapkan.

## **B. Saran**

1. Disarankan kepada Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu khususnya bagian Perpustakaan Umum untuk :
  - a. memberitahukan atau menyampaikan keadaan ketika peminjam telah terlambat dan agar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan, yang dapat disampaikan melalui media, misal *e-mail* (surat elektronik), *Short Message Service* (pesan singkat), ataupun media sosial lainnya.
  - b. Menerapkan sanksi yang lebih bersifat memaksa agar pelanggar segera mengembalikan buku yang terlambat dikembalikan, serta agar memberikan efek yang lebih membuat pelanggar jera.



- c. Memberlakukan semacam penghargaan bagi atau pengurangan hukuman bagi pelanggar yang memiliki itikad baik.
2. Disarankan kepada masyarakat yang dalam hal ini adalah peminjam buku di Perpustakaan Umum Kota Batu, haruslah lebih bersifat kooperatif dalam mengembalikan buku yang dipinjam, serta sedapat mungkin peminjam mengembalikan buku yang dipinjam sebelum jatuh tempo pengembalian.



## DAFTAR PUSTAKA

**Buku :**

Abdoel Djamali, **Pengantar Hukum Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Abdul Rachmad Budiono, **Pengantar Ilmu Hukum**, Banyumedia, Malang, 2005.

Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Bachsan Mustafa, **Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Bamabang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, **Metode Penelitian Kuantitatif Teori dan Aplikasi**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Bambang Sunggono, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Bambang Waluyo, **Penelitian Hukum dalam Praktik**, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Isrok dan Dhia Al Uyun, **Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)**, UB Press, Malang, 2010.

Jimly Asshiddiqie, **Peradilan Etik dan Etika Konstitusi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Lexy J. Moleong, **Metodologi Penelitian Kuantitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001.

M. Bakri, **Pengantar Hukum Indonesia**, UB Press, Malang, 2011.

Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Negara**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

Ronny Kountur, **Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis**, PPM, Jakarta, 2004.

Saifullah, **Buku Panduan Metodologi**, Fakultas Syariah UIN Malang, 2006.

Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru, Bandung, 1996.

Soerjono Soekanto, **Penegakan Hukum**, Bina Cipta, Jakarta, 1983.

-----, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI-Press, Jakarta, 1986.

**Peraturan perundang-undangan**

**Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

**Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4774.

**Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran negara Nomor 5601

**Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah,**

dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu, Lembaran Daerah Kota Batu  
Tahun 2013 Nomor 2/D

**Peraturan Walikota Batu No.50 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan  
Fungsi Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu, Berita Daerah  
Kota Batu Tahun 2013 Nomor 23/D.**

**Standar Operasi Minimal (SOP) Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota  
Batu No. 041/24/SOP/Perpus/422.209/2014 tentang Pelayanan  
Perpustakaan Umum**

**Keputusan Kepala Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu Nomor :  
180/29/422.209/2015 tentang Uraian Tugas Pegawai Kantor  
Perpustakaan dan Kearsipan Kota Batu,**

#### **Internet**

Aldyna Threesya, **Pengertian dan Makna Hukum Menurut para Ahli** (*online*),  
[http://www.academia.edu/9277092/Pengertian dan Makna Hukum Menurut Para Ahli](http://www.academia.edu/9277092/Pengertian_dan_Makna_Hukum_Menurut_Para_Ahli) diakses Tanggal, (30 Juni 2015)

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (*online*) (29 Juni 2015)