

BAB II

KEWENANGAN PENYUSUNAN APBD DALAM PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA

A. Negara Hukum

Sebelum penulis menjelaskan APBD maka penulis akan menjelaskan mengenai konsep negara hukum. Konsep negara hukum didasarkan pada keinginan masyarakat akan kepastian hukum yang membendung kekuasaan negara dalam menjamin keadilan terhadap warga negara. Konsep tersebut muncul akibat tindakan penguasaan dalam hal ini raja-raja terutama di bagian Eropa yang memiliki sistem pemerintahan monarki absolut yang memberikan kedudukan masyarakat sebagai pelaksana dari seluruh titah raja (*alles voor het volk maar niet door het volk*). Sentralisasi kekuasaan pada raja dapat menimbulkan dua kondisi pada saat itu, di mana kekuasaan yang dimiliki tersebut dapat menciptakan tirani atau kekuasaan tersebut menciptakan kedamaian. Golongan penekan (terdiri atas golongan masyarakat terkemuka, cendekiawan, masyarakat lainnya) terhadap kesewenangwenangan tindakan raja tersebut menghadirkan konsep negara hukum ortodoks (abad pencerahan) yang dapat menggambarkan kondisi pada saat terjadinya Revolusi Prancis.²⁴

Hal tersebut melahirkan konsep Trias Politica yang merupakan teori pemisahan kekuasaan, sebagai doktrin pemisahan kekuasaan pada awalnya dikemukakan oleh John Locke, dan kemudian dimodifikasi oleh Montesquieu

²⁴ Suganda Wirangapati, et. al., *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT. Galaxy Pustaka Mega, Jakarta, 1992, hlm. 3-5

terdapat pemisahan (*separation of power*), pembagian (*distribution of power*) serta penyeimbang dan pengawasan (*check and balance principle*). John Locke dalam buku “*Two Treatises on Government*”, menegaskan kritik terhadap kekuasaan kerajaan dan raja yang absolut dan harus terdapat pembatasan kekuasaan politik terhadap raja yaitu dalam ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*). John Locke secara tegas tidak setuju terhadap pemikiran Thomas Hobbes dengan buah pemikiran penyerahan kekuasaan mutlak pada raja (*leviathan*).²⁵

Dasar dari pemikiran Locke yaitu kondisi alam manusia dan kontrak sosial yang melahirkan negara dan negara wajib memenuhi, melindungi, memelihara hak-hak alamiah manusia di mana untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipisahkan menjadi tiga kekuasaan yaitu:²⁶

1. kekuasaan legislatif (*legislative power*), di mana dalam hal membuat atau membentuk undang-undang;
2. kekuasaan eksekutif (*executive power*) merupakan kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan pengadilan. John Locke memandang bahwa pekerjaan atau tugas mengadili sebagai “*uitvoering*” atau melaksanakan undang-undang serta;

²⁵ John Locke, *Two Treatises of Government*, Printed for R. Butler, Bruton Street, Berkeley-Square; W. Reid, Charing-Cross; W. Sharper, King-Street, CoventGarden; and John Bumpus, Holborn-bars, London, 1821.

²⁶ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, ed. 3rd, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London: Holt, Rinehart and Winston, 1961, hlm. 517-596.

3. kekuasaan federatif (*federative power*) adalah kekuasaan yang berhubungan dengan persoalan keamanan negara dalam kaitan dengan hubungan luar negeri.

Kemudian Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit Des Lois*", dalam Bab VI menegaskan terdapat tiga jenis kekuasaan yang terpisah satu sama lain baik dari segi fungsinya maupun dari segi organnya. Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.²⁷ Selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, memiliki hubungan erat dengan konsep *nomocracy* sesuai dengan peristilahan *nomos* serta *cratos*. *Nomokrasi* berbeda dengan konsep demokrasi sesuai dengan peristilahan *demos* dan *cratos* atau *kratein*. *Nomos* memiliki pengertian norma, sedangkan *cratos* yaitu kekuasaan. Titik fokus dalam penyelenggaraan kekuasaan merupakan norma atau kaidah yang menimbulkan sanksi (hukum). Dalam peristilahan *nomokrasi* berhubungan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.²⁸

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani kuno. Plato dalam bukunya *the Republic* awalnya berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara yang ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Kekuasaan harus dipegang oleh

²⁷ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, cet. 1, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm. 29.

²⁸ Jimly Assidqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 55-58.

orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun, dalam bukunya *the Statesman* dan *the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan berdasarkan hukum. Tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.²⁹

Kemudian prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Menurut Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu terutama dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional tersebut dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Kemudian negara hukum materil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya

²⁹ George H. Sabine, A. History of Political Theory, o.p cit., hlm. 35-86

menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfare state*).³⁰

Menurut Arief Sidharta, mengutip pendapat dari Scheltema, yang merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:³¹

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*". Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas *non-retroaktif* perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;

³⁰ 9 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 131.

³¹ B. Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*", Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, 2004, hlm. 124-125.

- d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas; dan
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*) dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip tersebut, terkandung: adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
4. Asas demokrasi di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Asas demokrasi diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;

- c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat atau berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas tersebut terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakan, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Hal tersebut dimaksudkan bahwa pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Menurut Jimly Assiddiqie, berdasarkan berbagai prinsip-prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama untuk menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas pilar tersebut adalah sebagai berikut:³²

1. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas legalitas (*Due Proses of Law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara (*Administrative Court*);
8. Peradilan tata negara (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
11. Adanya transparansi dan kontrol sosial; dan
12. Berketuhanan yang maha esa.

³² Jimly Assiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, op.cit, hlm. 132.

B. Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.³³

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.³⁴ Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi:

1. Periodik;
2. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
3. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
4. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, *budget* adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. Government Budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan

³³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 1-2.

³⁴ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm. 20

periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut:

1. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
2. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
3. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
4. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.³⁵

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian

³⁵ W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm.3

keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.³⁶ Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan unit-unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Pengertian keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), keuangan Negara pada Perjan, Perum, PN-PN, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggung jawabkannya.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa: keuangan negara semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena itu ruang lingkup menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan Negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi

³⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.49.

pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yaitu:

1. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan daerah; dan
6. Pengeluaran daerah;

C. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Di dalam APBD tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan

disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah / Perda. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri atas:

1. Anggaran pendapatan, terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain
 - b. Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Menurut Garrison, Norren

and Brewer, keduanya mendeskripsikan anggaran sebagai “rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode waktu tertentu”.³⁷

Kepala Daerah menurut ketentuan perundang – undangan, dapat memasukkan gagasan serta visi dan misinya kedalam APBD yang sebelumnya gagasan atau visi misi tersebut masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), hal tersebut dapat dikaji dari Pasal 5 ayat 2 Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

D. Sanksi Administratif

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Hal ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-

³⁷ Garrison, Noreen & Brewer, *Akuntansi Manajerial*, Diterjemahkan oleh Nuri Hinduan. Buku 2. Edisi 11, Salemba Empat, Jakarta, 2007

keajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah).

Dalam konteks sosiologis, sanksi merupakan bentuk upaya penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan tersebut adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.³⁸ Sanksi itu sendiri dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, dan juga sanksi administrasi.

Dalam struktur ketatanegaraan modern, tugas negara (pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan diberbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.³⁹

Sanksi Hukum Administrasi, menurut J.B.J.M. ten Berge, "sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi". Menurut P de Haan dkk, "dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm 24.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 181

pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis". JJ. Osternbrink berpendapat "sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri".

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

1. *Sanksi reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*.
2. *Sanksi punitif* artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.
3. *Sanksi regresif* adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Perbedaan Sanksi Administrasi dan sanksi Pidana adalah, jika sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan, sifat *repatoir-condemnatoir*, prosedurnya dilakukan secara langsung oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa melalui peradilan. Sedangkan sanksi pidana ditujukan pada si pelaku, sifat *condemnatoir*, harus melalui proses peradilan.

Macam-macam Sanksi dalam Hukum Administrasi, seperti berikut:

1. Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan

Penarikan kembali Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Ini diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu, Ketetapan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

3. Pengenaan Uang Paksa (*Dwangsom*)

Menurut pendapat N.E. Algra, tentang pengenaan uang paksa ini, menurutnya, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga. Menurut hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.

4. Pengenaan Denda Administratif

Menurut pendapat P de Haan DKK menyatakan bahwa, terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini, yaitu bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.

