



PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



Dina Susiani, SH.,MH.



PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Dina Susiani, SH.,MH



Tahta Media Group

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Penulis:
Dina Susiani, SH.,MH

Desain Cover:
Tahta Media

Editor:
Tahta Media

Proofreader:
Tahta Media

Ukuran:
vi,177,Uk: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-147-583-1

Cetakan Pertama:
Oktober 2024

Hak Cipta 2024, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2024 by Tahta Media Group
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT TAHTA MEDIA GROUP
(Grup Penerbitan CV TAHTA MEDIA GROUP)
Anggota IKAPI (216/JTE/2021)

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, berkat rahmat dan kuasanya Penyusunan Buku Pengantar Hukum Administrasi Negara ini dapat terselesaikan. Hukum Administrasi Negara adalah mata kuliah yang membantu mahasiswa untuk memahami sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat. Pemahaman ini penting bukan hanya bagi mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, tetapi juga bagi seluruh warga masyarakat Indonesia. Karena setiap keputusan tata usaha Negara rentan menimbulkan sengketa antara pejabat atau badan tata usaha negara dengan individu atau badan hukum perdata, sehingga agar sengketa tersebut dapat diselesaikan dengan baik, tentunya diperlukan pemahaman yang utuh dan menyeluruh tentang administrasi negara.

Harus diakui buku edisi perdana ini memiliki banyak kekurangan. Tetapi dalam upaya memberi cakrawala baru dalam perkuliahan di Program Studi Ilmu Hukum, besar harapan kiranya buku ini dapat memberikan kontribusi. Terhadap belum sempurnanya buku ini, tim penulis dengan sangat terbuka menerima kritik dan saran yang membangun demi perbaikan di waktu mendatang.

Pada kesempatan yang baik ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Semua pihak tidak dapat disebutkan satu persatu yang sejak awal buku ini dibuat hingga bisa diterbitkan seperti saat ini. Buku ini saya dedikasikan untuk Almarhum Edward Suluh Law Zuardy Alvaro.

Akhirnya semoga buku referensi ini bermanfaat bagi kita semua, khususnya mahasiswa yang mempelajari hukum administrasi negara sebagai mata kuliah wajib dalam kurikulum inti program studi Ilmu Hukum. Tak ada gading yang tak retak, saran dan kritik yang membangun kami harapkan demi penyempurnaan buku referensi ini.

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I ISTILAH DAN PENGERTIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	1
A. Mengetahui Istilah HAN (Hukum Administrasi Negara).	1
B. Kedudukan Hukum Administrasi Negara.....	20
C. Pendekatan Metodologi Studi Hukum Tata Negara.	39
D. Sumber Hukum Administrasi Negara.....	41
E. Hubungan HAN dengan Ilmu Hukum Lainnya.....	47
BAB II LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA.....	49
A. Lembaga-lembaga Negara Sesuai Amandemen UUD 1945.....	49
BAB III LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN	54
A. Perkembangan Lembaga-lembaga Independen	54
B. Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	56
C. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM).....	58
D. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara	63
E. Bank Indonesia	65
BAB IV KEDUDUKAN DAN FUNGSI YUDIKATIF SEBAGI PEMEGANG KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM SISTEM NEGARA HUKUM DI INDONESIA.....	68
A. Latar Belakang.....	68
B. Kedudukan Kekuasaan Kehakiman di Negara Republik Indonesia.73	
C. Fungsi Kekuasaan Kehakiman di Negara Hukum Republik Indonesia	93
BAB V KONSEP FRIES ERMESSEN DALAM AKUNTABILITAS ADMINISTRASI DAN HUKUM ATAS KEPUTUSAN ADMINISTRASI PEJABAT PEMERINTAHAN	103
A. Pengertian dari Freies Ermessen.....	105
B. Sebab Diperlukannya Fries Ermessen	107
C. Asas-Asas yang Berkaitan dengan Freies Ermessen	108
D. Batas Toleransi freis ermessen	117

BAB VI IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	121
A. Latar Belakang.....	121
B. Pengertian Pelayanan Publik	130
BAB VII KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA.....	139
A. Memahami Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking)	139
B. Syarat-syarat Pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara.....	143
C. Kekuatan Hukum Keputusan Tata Usaha Negara.	144
D. Akibat jika Ketetapan Tidak Sah.	145
E. Aspek Dan Implikasi Hukum Tata Usaha Negara Dalam Menyusun Dan Publikasi Laporan Hasil Pemeriksaan Bpk.....	146
BAB VIII DARI KONSTITUSIONALISME, PEMISAHAN KEKUASAAN, MENUJU CHECKS AND BALANCES SYSTEM.....	161
A. Tinjauan Konseptual Konsep Konstitusionalisme.....	161
B. Implementasi Konsep Pemisahan Kekuasaan dan Checks and Balances System dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945	165
DAFTAR PUSTAKA.....	172

BAB I

ISTILAH DAN PENGERTIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. MENGENAL ISTILAH HAN (HUKUM ADMINISTRASI NEGARA).

1. Pengertian dan Istilah HAN.

Pengertian dan istilah Hukum Administrasi Negara (HAN) berasal dari Negara Belanda, yakni '*administratief recht*' atau '*Bestuursrecht*'¹ yang berarti lingkungan kekuasaan / administratif di luar dari legislatif dan yudisil, di Perancis disebut '*Droit Administrative*', di Inggris disebut '*Administrative Law*', di Jerman disebut '*Verwaltung recht*'. Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari '*administratief rech*'

¹ Pengertian administrasi itu sendiri berasal dari bahasa latin 'ad' dan 'ministrare' yang berarti membantu, melayani dan memenuhi. Dalam bahasa inggris 'administration' yang merupakan segenap proses penyelenggaraan atau penataan tugas-tugas pokok pada suatu usaha kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Hubungan administrasi dengan manajemen dan tata usaha sering dikacaukan pengertiannya. Manajemen merupakan bagian dari administrasi sedangkan tata usaha ialah kegiatan pengumpulan data dan informasi dengan pencatatan secara sistematis pada suatu organisasi. Istilah administrasi berasal dari bahasa latin 'administrate' lebih mencerminkan fungsi daripada Negara modern sesudah perang dunia II. Untuk pengertian administrasi sendiri dapat dibandingkan dengan Philipus M Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002, Hlm: 2-3. Dalam tulisan buku ini akan digunakan istilah hukum administrasi negara dengan pertimbangan tidak menutup kemungkinan pada fakultas hukum untuk menggunakan istilah lainnya, misalnya Hukum Tata Pemerintahan dan Hukum Tata Usaha Negara. Penggunaan istilah ini juga didasari pertimbangan bertambah luasnya lapangan pekerjaan administrasi negara, termasuk pelayanan publik dan perlindungan HAM terkait dalam perlindungan hukum.

(Bahasa Belanda). Namun Istilah '*administrasi recht*' juga diterjemahkan menjadi Istilah lain yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan hukum pemerintahan.²

Dalam bahasa Inggris "*administer*" adalah kombinasi kata-kata bahasa Latin *ad* + *ministrare*, yang berarti "*to serve*" (melayani). Sementara di dalam kamus "*to administer*" sama dengan "*to manage*" atau "*direct*" (mengelola atau memerintah).³ Istilah Administrasi berasal dari bahasa Latin yaitu *Administrare*, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Namun tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.

Menurut Liang Gie bahwa Administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan demikian Ilmu Administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerjasama manusia. Dari definisi administrasi menurut Liang Gie kita mendapatkan tiga unsur administrasi, yang terdiri:

1. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih;
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama, dan
3. Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Kerjasama itu sendiri merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih, kerjasama dapat terjadi dalam semua hal bidang kehidupan baik sosial, ekonomi, politik, atau budaya. Dari sifat dan kepentingannya, kerjasama dapat dibedakan menjadi dua yaitu kegiatan yang bersifat privat dan kegiatan yang bersifat publik. Sehingga ilmu yang mempelajarinya dibedakan menjadi dua pula yaitu ilmu administrasi privat (*private administration*) dan ilmu administrasi negara (*public administration*). Perbedaan antara dua cabang ilmu ini (*private*

² **J.B Daliyo**, Pengantar Hukum Indonesia, PT Prenhallindo: Jakarta, 2001, hlm 71-75.

³ **Bachan Mustafa**, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001, Hlm: 5.

administration dan public administration) terletak pada fokus pembahasan atau obyek studi dari masing-masing cabang ilmu tersebut. Administrasi negara memusatkan perhatiannya pada kerjasama yang dilakukan dalam lembaga-lembaga pemerintah, sedangkan administrasi privat memfokuskan perhatiannya pada lembaga-lembaga bisnis swasta.

Dengan demikian ilmu administrasi negara (*public administration*) dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam organisasi atau institusi yang bersifat publik yaitu negara. Mengenai arti dan apakah yang dimaksud dengan administrasi, lebih lanjut Liang Gie, mengelompokkan menjadi tiga macam kategori definisi administrasi yaitu:

1. Administrasi dalam pengertian proses atau kegiatan; Sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya;
2. Administrasi dalam pengertian tata usaha
 - a. Menurut Munawardi Reksodiprawiro, bahwa dalam arti sempit administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya;
 - b. George Kartasapoetra, mendefinisikan bahwa administrasi adalah suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan / atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis;
 - c. Harris Muda, Mendefenisikan bahwa administrasi adalah suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu.
3. Administrasi dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara; yakni, rangkaian semua organ-organ negara terendah dan tinggi

yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian.

Ada juga ahli yang mengatakan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik. Hal ini dikarenakan hukum publik mengatur hal yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Hukum publik ialah hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antara organ dengan pemerintah.

Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang tugas utamanya bukannya organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.

Hukum Administrasi Tata Negara atau Hukum Tata Pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Akan tetapi, tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN sebab ada peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk dalam HAN, melainkan masuk pada lingkup HTN.

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. HAN sebagai hubungan istimewa yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya⁴

⁴ **Bachsan Mustafa**, Sistem Administrasi Negara Indonesia, Citra Aditya Bkati: Bandung, 2001, Hlm: 6.

Sementara di Indonesia banyak istilah untuk mata kuliah ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara. Berikut adalah berbagai macam istilah yang digunakan di Indonesia;

- a) E. Utrecht;⁵ Dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi pada cetakan pertama memakai istilah ‘hukum tata usaha Indonesia’, kemudian pada cetakan kedua menggunakan istilah ‘Hukum tata usaha Negara Indonesia’, dan pada cetakan ketiga menggunakan istilah ‘Hukum Administrasi Negara Indonesia’;
- b) Wirjono Prajokodikoro, dalam tulisannya di majalah hukum tahun 1952, menggunakan istilah “Tata Usaha Pemerintahan”;
- c) Djujal Haesen Koesoemaatmadja dalam bukunya Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, menggunakan istilah ‘Hukum Tata Usaha Negara’ dengan alasan sesuai dengan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 tahun 1970;
- d) Prajudi Armosudidjo, dalam prasarannya di Musyawarah Nasional Persahi tahun 1972 di Prapat menggunakan istilah ‘Peradilan Administrasi Negara’;
- e) W.F. Prins dalam bukunya *Inhiding in het Administratief recht van Indonesia*, menggunakan istilah, ‘Hukum Tata Usaha Negara Indonesia’;
- f) Rapat Staf Dosen Fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia bulan Maret 1973 di Cirebon, memutuskan sebaiknya menggunakan istilah ‘Hukum Administrasi Negara’ dengan alasan Hukum Administrasi Negara pengertiannya lebih luas dan sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Negara Republik Indonesia kedepan;
- g) Surat Keputusan Mendikbud tahun 1972, tentang Pedoman Kurikulum minimal Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta, menggunakan istilah ‘Hukum Tata Pemerintahan (HTP)’;

⁵ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, PT. Ictiar Baru, 1985. Hlm: 1-4.

- h) Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 tahun 1970 dan TAP MPR No. II/1983 tentang GBHN memakai istilah ‘Hukum Tata Usaha Negara’;
- i) Surat Keputusan Mendikbud No. 31 tahun 1983, tentang kurikulum Inti Program Pendidikan Sarjana Hukum menggunakan istilah ‘Hukum Administrasi Negara’.

2. Napak Tilas Sejarah Hukum Administrasi Negara

Sejarah Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) atau Hukum Tata Pemerintahan (HTP) di Negeri Belanda disatukan dalam Hukum Tata Negara (HTN) yang disebut *Staats en Administratiefrecht*. Pada tahun 1946 di Universitas Amsterdam baru diadakan pemisahan mata kuliah.

Administrasi Negara dari mata kuliah Hukum Tata Negara, dan Mr. Vegting sebagai guru besar yang memberikan mata kuliah Hukum Administrasi Negara. Kemudian pada tahun 1948 Universitas Leiden mengikuti jejak Universitas Amsterdam memisahkan Hukum Administrasi Negara dari Hukum Tata Negara yang diberikan oleh Kranenburg. Di Indonesia sebelum perang dunia kedua pada *Rechtshogeschool* di Jakarta diberikan dalam satu mata kuliah dalam *Staats en administratiefrecht* yang diberikan oleh Mr. Logemann sampai tahun 1941.⁶ Baru pada tahun 1946 Universitas Indonesia di Jakarta Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara diberikan secara tersendiri. Hukum Tata Negara diberikan oleh Prof. Resink, sedangkan Hukum Administrasi Negara diberikan oleh Mr. Prins.

Berdasarkan uraian-uraian di atas jelaslah bahwa Ilmu Hukum Administrasi Negara adalah ilmu yang sangat luas dan terus berkembang mengikuti tuntutan Negara / masyarakat, sehingga lapangan yang akan digalinyapun sangat luas dan beraneka ragam dan campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat.

⁶ Sejarah yang penulis paparkan ini adalah hasil dari studi kepustakaan, pembaca dapat membandingkannya dengan **Muchan**, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty: Yogyakarta, 1981; **SF. Marbun**, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press: Yogyakarta, 2001; **Philupus M. Hadjon**, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002.

Hukum administrasi negara telah berkembang sejalan dengan gerak pemerintah mulai menata masyarakat. Dalam kaitan itu pemerintah menggunakan sarana hukum sebagai instrumen pengaturan. Sebagai perwujudannya, pemerintah mengeluarkan / melaksanakan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan keputusan-keputusan yang mengandung suatu larangan maupun berupa kebolehan (izin). Oleh karena itu, sejak awal, bahkan, sejak dahulu kala pemerintah telah terlibat atau telah menggunakan sarana hukum dalam penataan dan pengelolaan masyarakat.

Dengan berkembangnya kehidupan masyarakat menyebabkan pula berkembangnya tugas-tugas pemerintahan yang dapat di lihat pada berbagai bidang urusan pemerintahan telah terjadi penumpukan aturan-aturan dan keputusan-keputusan pemerintah yang saling melengkapi, bahkan dapat pula bersifat mengubah karena terjadinya perubahan situasi dan kondisi dalam masyarakat.

Hukum administrasi telah berkembang dalam suasana manakala pihak pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum seperti yang di nyatakan di atas, umpamanya dengan menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan. Perkembangan hukum administrasi umum boleh dikatakan baru saja tumbuh sejak Perang Dunia Kedua.

Suatu perkembangan telah terjadi dalam kajian hukum administrasi yakni timbulnya pemikiran tentang kebutuhan pengembangan secara ilmiah terhadap unsur-unsur bersama yang mewarnai setiap bagian dan setiap urusan pemerintahan yang bersifat khusus untuk suatu asas-asas umum pemerintahan⁷ Dapat dikatakan bahwa perkembangan hukum (pemerintahan) administrasi umum yang sedang giat dilaksanakan di banyak Negara, bergerak dalam tiga taraf secara berturut-turut.

1. Pada mulanya perkembangan hukum administrasi umum itu hanya merupakan suatu perkembangan dalam ilmu pengetahuan sendiri.
2. Perkembangan kedua yang penting dimulai dengan diperkenalkannya peradilan administrasi Negara.

⁷ **Efendi lutfi**, *Pokok-pokok hukum administrasi*, Bayumedia: Malang, 2004.

3. Perkembangan yang ketiga timbul manakala pembuat UU memutuskan dengan tujuan menyelaraskan tindakan-tindakan pemerintah untuk mengadakan “pembuatan UU umum”,

Hukum di Indonesia merupakan warisan dari negeri Belanda karena menganut asa konkordasi. Asas konkordasi adalah asas di mana negara jajahan akan menggunakan hukum negara penjajah. Oleh karenanya terdapat banyak kesamaan diantara hukum di Indonesia dan negeri Belanda. Selain itu Hukum di Indonesia meliputi banyak sekali cabang. Diantaranya Hukum Perdata. Hukum Pidana, Hukum Islam, Hukum Adat. Hukum Tata Usaha Negara (HTUN). Hukum Administrasi Negara dan lainnya. Dalam hal ini penulis akan mengulas sedikit mengenai Hukum Administrasi Negara (HAN) berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkupnya.

Berikut ini adalah beberapa pengertian Hukum Administrasi Negara (HAN), yang berhasil penulis rangkum dari berbagai macam sumber;

- a. R. Abdoel Djamali,⁸ Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur peraturan hukum yang mengatur tentang administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara tersebut berfungsi;
- b. Kusumadi Poedjosewojo; Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum, yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya;
- c. E.Utrecht;⁹ Hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus;
- d. Van Apeldoorn¹⁰ Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para penguasa yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya;

⁸ **R. Abdul Djamali**, Pengantar Hukum Indonesia, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 1998, Hlm: 95.

⁹ **E. Utrecht**, Pengantar Hukum Administrsai Negara, OP cit: 5.

¹⁰ **L. J. van Apeldoorn**, Pengantar Ilmu Hukum, PT. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993, Hlm: 321.

- e. Djokosusanto; Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan para warga masyarakat;
- f. de La Bassecour Caan; bahwa yang dimaksud dengan hukum administrasi Negara adalah, himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka Negara berfungsi. Maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara tiap-tiap warga Negara dengan pemerintahannya;
- g. Van Vollenhoven; HAN adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang diberikan kepadanya oleh hukum tata Negara;
- h. J.H.A. Logemann; hukum administrasi Negara adalah, hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan satu dengan lainnya, serta hukum antara jabatan-jabatan Negara itu dengan para warga masyarakat.
- i. Muchsan:¹¹ hukum administrasi Negara dirumuskan sebagai “hukum mengenai struktur dan kefungsiian administrasi Negara
- j. Prajudi Atmosudirdjo¹² Hukum administrasi negara dibagi menjadi dua yaitu Administrasi dalam pengertian sempit dan administrasi dalam pengertian luas.

Hukum Administrasi Negara dalam pengertian sempit berarti tata usaha, di Belanda pengertian bestuur dimaksudkan dalam pengertian administrasi. Sedang bagi Indonesia pengertian bestuur mengandung arti khusus dalam gerak aktivitas dalam negeri yang sering kita kenal dengan istilah “pamong praja”, dahulu pada masa penjajahan dikenal dengan departement van Binnenlands Bestuur. Sementara itu administrasi dalam arti luas dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu¹³

¹¹ **Muchan**, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Liberty: Yogyakarta, 1981;

¹² **Prajudi Atmosudirdjo**, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986.

¹³ Yulies Tiena Masriani, Pengantar Hukum Indonesia, Sinar Grafika: Jakarta, 2004, hlm 51-55

- a. Administrasi sebagai proses dalam masyarakat;
- b. Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia;
- c. Administrasi sebagai kelompok orang yang secara bersama-sama sedang mengerjakan kegiatan-kegiatan di atas.

Selaras dengan Prajudi Atmosudirdjo, Dimock & Dimock¹⁴ juga membagi hukum administrasi negara dalam 2 arti yaitu, pertama administrasi dalam arti luas yaitu aktivitas-aktivitas badan-badan Legislative, Eksekutif, dan Yudikatif. Sehingga ketika badan legislatif membuat undang-undang maka disebut Administrasi Negara, ketika Hakim menafsirkan undang-undang, memutus perkara, memeriksa perkara, mendengar sanksi juga disebut Administrasi Negara; Kedua administrasi dalam arti sempit, adalah aktivitas badan eksekutif dalam melaksanakan pemerintahan. Misalnya aparat Direktorat Pajak memungut Pajak Bumi dan Bangunan juga disebut Administrasi Negara. Dari berbagai pendapat ahli mengenai administrasi negara terdapat banyak perbedaan namun dari perbedaan tersebut terdapat persamaan yaitu aktifitas negara dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.

3. Paradigma Administrasi Negara.

Dalam hubungannya dengan perkembangan ilmu administrasi publik, krisis akademis terjadi beberapa kali sebagaimana terlihat dari pergantian paradigma yang lama dengan yang baru. Nicholas Henry dengan mengutip pandangan R.T Golembiewski, Administrasi Publik akan dapat dikaji melihat perubahan paradigma ditinjau dari pergeseran locus dan focus suatu disiplin ilmu. Locus Fokus mempersoalkan “what of the field” atau metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan. Sedang locus mencakup “where of the field” atau medan atau tempat dimana metode tersebut digunakan atau diterapkan.

Berdasarkan locus dan focus suatu disiplin ilmu, Henry membagi paradigma administrasi negara menjadi lima, yaitu :

- a) Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)
- b) Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)
- c) Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

¹⁴ **Bachan Mustafa**, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, Op cit: 5.

- d) Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)
- e) Paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970an).

Pada tahun 1956 jurnal penting *Administrative Science Quarterly* diterbitkan oleh seorang ahli administrasi negara atas premis adanya pemisahan yang salah antara administrasi negara, niaga dan kelembagaan. Keith M Henderson pada tahun 1960 menyatakan sanggahannya bahwa teori organisasi telah atau seharusnya menjadi pusat pembahasan administrasi negara. James G March dan Herbert A Simon dalam buku mereka *Organizations* (1958), Richard Cyert dan March dalam bukunya *A Behavioral Theory of the Firm* (1963), March dalam *Handbook of Organizations* (1967) telah memberikan alasan kuat untuk memilih ilmu administrasi sebagai paradigma administrasi niaga.

Di awal tahun 1960 “Pengembangan Administrasi” makin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi. Sebagai suatu fokus, pengembangan organisasi menawarkan alternatif ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi negara. Pengembangan organisasi sebagai sebuah bidang ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai demokratisasi dan birokrasi. Jika ilmu administrasi itu sendiri dianggap sebagai sebuah paradigma maka administrasi negarapun akan berubah.

Dalam prakteknya ini bidang ilmu administrasi niaga akan menyerap bidang ilmu administrasi negara. Apakah bidang yang mementingkan unsur keuntungan ini cukup memperhatikan nilai kepentingan umum yang vital sebagai aspek ilmu administrasi, merupakan satu pertanyaan atas arti penting administrasi negara yang bisa jadi jawabannya tak memuaskan.

Maka yang terpenting adalah fokus sedangkan locus bukan suatu persyaratan. Dengan prinsip ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian paradigma ini. Tokoh-tokoh

administrasi publik yang dicatat termasuk dalam paradigma ini, antara lain Keith Henderson, James March dan Herbert Simon.

Pada tahun 1970-an, George Frederickson memunculkan model Administrasi Negara Baru (*New Public Administration*). Paradigma ini merupakan kritik terhadap paradigma administrasi negara lama yang cenderung mengutamakan pentingnya nilai ekonomi seperti efisiensi dan efektivitas sebagai tolok ukur kinerja administrasi negara. Menurut paradigma Administrasi Negara Baru, administrasi negara selain bertujuan meraih efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan juga mempunyai komitmen untuk mewujudkan manajemen publik yang responsif dan berkeadilan (*social equity*).

Pada tahun 1980 – 1990an muncul paradigma baru dengan berbagai macam sebutan seperti '*managerialism*', '*new public management*', '*reinventing government*', dan sebagainya. Paradigma administrasi negara yang lahir pada era tahun 1990an pada hakekatnya berisi kritikan terhadap administrasi model lama yang sentralistis dan birokratis. Ide dasar dari paradigma semacam NPM (*New public management*) dan *Reinventing Government* adalah bagaimana mengadopsi model manajemen di dunia bisnis untuk mereformasi birokrasi agar siap menghadapi tantangan global.

Pada tahun 2003, muncul paradigma *New Public Service* (NPS) yang dikemukakan oleh Dernhart dan Derhart. Paradigma ini mengkritisi pokok-pokok pemikiran paradigma administrasi negara pro pasar. Ide pokok paradigma NPS adalah mewujudkan administrasi negara yang menghargai citizenship, demokrasi dan hak asasi manusia.

Untuk memberikan gambaran tentang perkembangan paradigma dalam teori administrasi negara, buku ini membatasi pada empat paradigma yaitu Paradigma Administrasi Negara Tradisional atau disebut juga sebagai paradigma Administrasi Negara Lama (*Old Public Administration*), Paradigma *New Public Administration*, Paradigma *New Public Management*, dan Paradigma *Governance /New Public Service*

a. Paradigma Administrasi Negara Lama

Paradigma Administrasi Negara Lama dikenal juga dengan sebutan Administrasi Negara Tradisional atau Klasik. Paradigma ini

merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson dengan karyanya “The Study of Administration” (1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya “Principles of Scientific Management”

Dalam bukunya “The Study of Administration”, Woodrow Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat tehnik. Sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow “Political and Administration”. Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W. Taylor “Principles of Scientific Management (1911). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sector swasta Time and Motion Study. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sector industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi public.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama adalah:¹⁵

1. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
3. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik
4. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "elected official" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
5. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik
6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi
7. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas
8. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas
9. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB

b. Paradigma Administrasi Negara Baru

Paradigma ini berkembang tahun 1970an. Paradigma Administrasi Negara Baru (New Public Administration) muncul dari perdebatan hangat tentang kedudukan administrasi negara sebagai disiplin ilmu maupun profesi. Dwight Waldo menganggap administrasi negara berada dalam posisi revolusi (a time of revolution) sehingga mengundang para pakar ilmu administrasi

¹⁵ Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart, *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E Sharpe, New York, 2003

negara dalam suatu konferensi yang menghasilkan kumpulan makalah "Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective" (1971). Tujuan konferensi ini adalah mengidentifikasi apa saja yang relevan dengan administrasi negara dan bagaimana disiplin administrasi negara harus menyesuaikan dengan tantangan tahun 1970an. Salah satu artikel dalam kumpulan makalah ini adalah karya George Frederickson berjudul "The New Public Administration".¹⁶

Paradigma New Public Administration pada dasarnya mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekankan pada parameter ekonomi. Menurut paradigma Administrasi Negara Baru, kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, tapi juga pada nilai "social equity" (disebut sebagai pilar ketiga setelah nilai efisiensi dan efektivitas). Implikasi dari komitmen pada "social equity", maka administrator publik harus menjadi 'proactive administrator' bukan sekedar birokrat yang apolitis.

Fokus dari Administrasi Negara Baru meliputi usaha untuk membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan partisipatif, serta dapat memberikan pelayanan publik secara merata. Karena administrasi negara mempunyai komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan (social equity), maka Frederickson menolak pandangan bahwa administrator dan teori-teori administrasi negara harus netral dan bebas nilai.

c. Paradigma New Public Management

Paradigma New Public Management (NPM) muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (run government like a

¹⁶ Robert B. Dernhart, *Theories of Public Organization*. Thomson & Wadsworth. USA. Fifth Edition, 2008.

business atau market as solution to the ills in public sector). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama - yang lamban, kaku dan birokratis – siap menjawab tantangan era globalisasi .

Model pemikiran semacam NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "Reinventing Government". Osborne dan Gaebler menyarankan agar menyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "steering" (mengarahkan) daripada "rowing" (mengayuh). Dengan cara "steering", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan publik. Model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global.¹⁷

Ide atau prinsip dasar paradigma NPM, adalah:

1. Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik
2. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar , dimana hubungan antara organisasi publik dan customer dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.
3. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah
4. "steer not row" artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.
5. NPM menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan

¹⁷ Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart, The New Public Service, Op cit.

d. Paradigma New Public Service dan Governance

Paradigma New Public Service (NPS) merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart berjudul “The New Public Service : Serving, not Steering” terbit tahun 2003. Paradigma NPS dimaksudkan untuk meng”counter” paradigma administrasi yang menjadi arus utama (mainstream) saat ini yakni paradigma New Public Management yang berprinsip “run government like a business” atau “market as solution to the ills in public sector”.¹⁸

Menurut paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (customer) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (citizen) bukan sebagai pelanggan (customer). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Cara pandang paradigma NPS ini, menurut Dernhart diilhami oleh :¹⁹

1. Teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (citizens) dengan pemerintah, dan;
2. Pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen.

Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik . Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma Governance. Teori

¹⁸ Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart, The New Public Service, Ibid: 230.

¹⁹ Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart, The New Public Service, Ibid: 145.

Governance berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma Governance memandang penting kemitraan (partnership) dan jaringan (networking) antar banyak stakeholders dalam penyelenggaraan urusan publik.

4. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara.

Adapun ruang lingkup dari Hukum Administrasi Negara adalah bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (administrasi negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, perhubungan kekuasaan antar lembaga negara (administrasi negara), dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya, yakni kepada warga masyarakat dan administrasi negara itu sendiri.

Dalam perkembangan sekarang ini dengan kecenderungan negara turut campur tangan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, maka peranan Hukum Administrasi Negara (HAN) menjadi luas dan kompleks. Kompleksitas ini akan membuat luas dan complicated dalam menentukan rumusan ruang lingkup HAN.

Secara historis pada awalnya tugas negara masih sangat sederhana, yakni sebagai penjaga malam (natchwachter staad) yang hanya menjaga ketertiban, keamanan, dan keteraturan serta ketentraman masyarakat. Oleh karenanya negara hanya sekedar penjaga dan pengatur lalu lintas kehidupan masyarakat agar tidak terjadi benturan-benturan, baik menyangkut kepentingan hak dan kewajiban, kebebasan dan kemerdekaan, dan atau benturan-benturan dalam kehidupan masyarakat lainnya. Apabila hal itu sudah tercapai, tugas negara telah selesai dan sempurna, pada suasana yang demikian itu HAN tidak berkembang dan bahkan statis.

Keadaan seperti ini tidak akan dijumpai saat ini, baik di Indonesia maupun di negara-negara belahan dunia lainnya. Dalam batas-batas tertentu (sekecil, sesederhana dan seotoriter apapun) tidak ada lagi negara yang tidak turut ambil bagian dalam kehidupan warga negaranya. Untuk menghindarkan kemungkinan terjadinya hal tersebut, maka perlu

dibentuk hukum yang mengatur pemberian jaminan dan perlindungan bagi warga negara (masyarakat) apabila sewaktu-waktu tindakan administrasi negara menimbulkan keraguan pada warga masyarakat dan bagi administrasi negara sendiri.

Untuk mewujudkan cita-cita itu tepatlah apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa fungsi hukum secara klasik perlu ditambah dengan fungsi-fungsi lainnya untuk menciptakan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Oleh karena itu hukum harus tidak dipandang sebagai kaidah semata-mata, akan tetapi juga sebagai sarana pembangunan, yaitu berfungsi sebagai pengarah dan jalan tempat berpijak kegiatan pembangunan untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara.

Di samping itu sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum harus juga mampu memberi motivasi cara berpikir masyarakat kearah yang lebih maju, tidak terpaku kepada pemikiran yang konservatif dengan tetap memperhatikan factor-faktor sosiologis, antropologis, dan kebudayaan masyarakat. Namun demikian seperti apa yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja hukum tetap harus memperhatikan, memelihara dan mempertahankan ketertiban sebagai fungsi klasik dari hukum. Mengenai ruang lingkup yang dipelajari dalam studi Hukum Administrasi Negara.

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan ada enam ruang lingkup yang dipelajari dalam HAN (Hukum Administrasi Negara) yaitu meliputi:

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
2. Hukum tentang organisasi negara;
3. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis;
4. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara;
5. Hukum administrasi pemerintah daerah dan Wilayah, yang dibagi menjadi;
 - a) Hukum Administrasi Kepegawaian;
 - b) Hukum Administrasi Keuangan;
 - c) Hukum Administrasi Materiil;

- d) Hukum Administrasi Perusahaan Negara.
6. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara.
Kusumadi Pudjosewojo, membagi bidang-bidang pokok Hukum Administrasi Negara sebagai berikut:
1. Hukum Tata Pemerintahan;
 2. Hukum Tata Keuangan termasuk Hukum Pajak
 3. Hukum Hubungan Luar Negri;
 4. Hukum Pertahanan dan Keamanan Umum

Walther Burekhardt menyebutkan bidang-bidang pokok bagian dari Hukum Administrasi Negara, yaitu :

1. Hukum Kepolisian, berisi aturan-aturan hukum yang mengandung norma untuk bertingkah laku, bersifat larangan / pengingkaran dan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap kebebasan seseorang guna kepentingan keamanan umum
2. Hukum Perlembagaan, yaitu aturan-aturan hukum yang ditujukan kepada penguasa untuk menyelenggarakan perkembangan rakyat dan pembangunan dalam lapangan kebudayaan, kesenian, Ilmu Pengetahuan, kerohanian dan kejasmanian, kemasyarakatan dan lain-lain (pendidikan dan pengajaran sekolah-sekolah, perpustakaan, tentang rumah sakit). Dengan meluasnya bidang-bidang kebebasan bergerak maka penguasa wajib mengatur hubungan-hubungan hukum individu-individu tersebut berdasarkan tugasnya yakni menyelenggarakan kepentingan umum;
3. Hukum Keuangan, yaitu aturan-aturan hukum tentang upaya menyediakan perbekalan guna melaksanakan tugas-tugas penguasa. Misalnya, aturan tentang pajak, bea dan cukai, peminjaman uang bagi negara dan lain-lainnya.

B. KEDUDUKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

Hukum Administrasi Negara termasuk dalam dan merupakan salah satu bagian hukum publik. Sebagai bagian dari hukum publik, Hukum Administrasi Negara termasuk hukum yang mengatur kepentingan umum, mengatur hubungan hukum antar negara dan alat-alat perlengkapannya, dan antara negara dengan perseorangan yang menyangkut hak dan kewajiban

warganegaranya. Jadi dalam sistem hukum nasional yang berlaku, Hukum Administrasi Negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan aturan hukum. Bahkan bisa diartikan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang menentukan arah perjalanan kehidupan negara atau hukum yang mengemudikan negara.

R.M. Mac Iver, salah seorang ahli Hukum Administrasi Negara terkemuka, mengatakan : “Even within the sphere of the state there are two kinds of law. There is the law which governs the state and there is the law by means of which the state governs. The former is constitutional law, the latter we may, for the sake of distinction, call ordinary law.”

Dengan demikian menurut Mac Iver, hukum yang ada dalam negara pada garis besarnya dibagi menjadi 2 golongan, yang pertama yaitu hukum konstitusi, hukum yang memerintah negara dan yang kedua yaitu hukum biasa (ordinary law) yang merupakan alat bagi negara untuk memerintah. Jadi ada ciri khas istimewa dari Hukum Administrasi Negara yang membedakan dengan hukum-hukum yang lain. Karena itu hukum Administrasi Negara dapat dikatakan mempunyai kedudukan sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Meskipun Hukum Administrasi Negara tidak disebutkan sebagai salah satu lapangan hukum, tidak berarti bahwa Hukum Administrasi Negara tidak diakui; sebab diluar yang dikodifikasikan masih terdapat banyak ketentuan hukum yang berdiri sendiri. Padahal Hukum Administrasi Negara baik secara materil ataupun formal, dalam kehidupan negara mutlak ada dan dalam kenyataannya bersumber pada Undang-Undang Dasar. Demikianlah kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam sistem hukum nasional yang ternyata berkaitan erat dengan eksistensi kehidupan berbangsa dan bernegara (organisasi negara).

Hukum administrasi materiil terletak di antara hukum privat dan hukum pidana. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting (esensial) bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan kepada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Diantara kedua bidang hukum itu terletak hukum administrasi. Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum antara”.

Sebagai contoh izin bangunan. Dalam memberikan izin penguasa memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal demikian, pemerintah menentukan syarat-syarat keamanan. Disamping itu bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana. W.F. Prins mengemukakan bahwa “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana (*in cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor/buntut).

Menurut isinya hukum dapat dibagi dalam Hukum Privat dan Hukum Publik. Hukum Privat (hukum sipil), yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan. Sedangkan Hukum Publik (Hukum Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara), yang termasuk dalam hukum publik ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara.

Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara penguasa dengan warganya yang didalamnya termasuk Pidana, Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan (HAN). Pada mulanya, Hukum Administrasi Negara menjadi bagian dari Hukum Tata Negara, tetapi karena perkembangan masyarakat dan studi hukum dimana ada tuntutan akan munculnya kaidah-kaidah hukum baru dalam studi Hukum Administrasi Negara maka lama kelamaan HAN menjadi lapangan studi sendiri, terpisah bahkan mencakup masalah-masalah yang jauh lebih luas dari HTN. Kecenderungan seperti ini tampak pula pada bagian-bagian tertentu dari HAN itu sendiri, seperti kecenderungan Hukum Pajak yang cenderung untuk menjadi ilmu yang mandiri, terlepas dari HAN.

Dengan demikian, HAN merupakan bagian dari hukum publik karena berisi peraturan yang berkaitan dengan masalah-masalah umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan nasional, masyarakat dan negara. Kepentingan umum harus lebih didahulukan daripada kepentingan individu, golongan dan kepentingan daerah dengan pengertian bahwa kepentingan perseorangan harus dilindungi secara seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan negara dan pemerintahan seperti tertera dengan jelas dalam pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Istilah hukum tata negara atau hukum administrasi negara adalah terjemahan dari bahasa Belanda *staatsrecht* yang artinya dalam bahasa Indonesia adalah “hukum negara”. Mengapa kita mengambil istilah hukum tata negara dari bahasa Belanda? Itu karena akibat penjajahan oleh bangsa Belanda yang sangat lama, kurang lebih 3,5 abad. Maka dapat dikatakan bahwa timbul dan berkembangnya hukum tata negara Indonesia dipengaruhi oleh ketatanegaraan Belanda.

Hukum Administrasi Negara adalah sebagai salah satu bidang ilmu pengetahuan hukum, dan oleh karena hukum itu sukar dirumuskan dalam suatu definisi yang tepat, maka demikian pula halnya dengan Hukum Administrasi Negara juga sukar diadakan suatu perumusan yang tepat dan sesuai. Sesuai dengan pembagian hukum menurut Oppenheim, banyak sarjana hukum membedakan Hukum Tata Negara dalam arti luas dan Hukum Tata Negara dalam arti sempit yang disingkat menjadi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintah).

Menurut definisi para ahli hukum Belanda terdapat kesamaan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur tentang kehidupan organisasi negara. Sedangkan menurut definisi para sarjana Inggris adalah bahwa pengertian Hukum Administrasi Negara dilihat dari organ-organ negara, tugas, dan wewenangnya. Hampir semua definisi membahas tentang organisasi negara dan organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara, susunan, fungsi dan wewenangnya, serta hukum-hukumnya satu sama lain.

Mengenai Hukum Administrasi Negara para sarjana hukum di negeri Belanda selalu berpegang pada paham Thorbecke, beliau dikenal sebagai Bapak Sistematis Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Adapun salah satu muridnya adalah Oppenheim, yang juga memiliki murid Mr. C. Van Vollenhoven. Thorbecke menulis buku yang berjudul *Aantekeningen op de Grondwet* (Catatan atas undang-undang dasar) yang pada pokoknya isi buku ini mengkritik kebijaksanaan Raja Belanda Willem I, Thorbecke adalah orang yang pertama kali mengadakan organisasi pemerintahan atau mengadakan sistem pemerintahan di Belanda, di mana

pada saat itu Raja Willem I memerintah menurut kehendaknya sendiri pemerintahan di Den Haag, membentuk dan mengubah kementerian-kementerian menurut orang-orang dalam pemerintahan.

Oppenheim memberikan suatu definisi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara menurut Oppenheim adalah sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam gerakannya (hukum negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*).

Sedangkan murid Oppenheim yaitu Van Vollenhoven membagi Hukum Administrasi Negara menjadi 4 yaitu sebagai berikut:

- a. Hukum Peraturan Perundangan (*regelaarsrecht / the law of the legislative process*);
- b. Hukum Tata Pemerintahan (*bestuursrecht / the law of government*);
- c. Hukum Kepolisian (*politierecht / the law of the administration of security*);
- d. Hukum Acara Peradilan (*justitierecht / the law of the administration of justice*), yang terdiri dari:
 1. Peradilan Ketatanegaraan
 2. Peradilan Perdata
 3. Peradilan Pidana
 4. Peradilan Administrasi.

Sebelum abad ke 17 adalah sukar untuk menentukan mana lapangan administrasi Negara dan mana termasuk lapangan membuat undang-undang dan lapangan kehakiman, karena pada waktu itu belum dikenal “pemisahan kekuasaan”, pada waktu itu kekuasaan Negara dipusatkan pada tangan raja kemudian pada birokrasi-birokrasi kerajaan. Tapi setelah abad ke 17 timbulah aliran baru yang menghendaki agar kekuasaan negara dipisahkan dari kekuasaan raja dan diserahkan kepada tiga badan kenegaraan yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri-sendiri terpisah yang satu dari yang lainnya seperti yang telah dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu.

Sejak itu baru kita mengetahui apakah yang menjadi lapangan administrasi negara itu. Maka yang menjadi lapangan administrasi negara

berdasarkan teori Trias Politica John Locke maupun Montesquieu adalah lapangan eksekutif yaitu lapangan yang melaksanakan undang-undang. Bahkan oleh John Locke tugas kehakiman dimasukkan ke dalam lapangan eksekutif karena mengadili itu termasuk melaksanakan undang-undang. Sejak adanya teori “pemisahan kekuasaan” ini lapangan administrasi negara mengalami perkembangan yang pesat.

Tetapi ajaran Trias Politica ini hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara seperti yang digambarkan oleh Immanuel Kant dan Fichte yaitu di negara-negara hukum dalam arti sempit atau seperti yang disebut Utrecht “Negara Hukum Klasik” (klasieke rechtsstaat), tetapi tidak dapat diterapkan kedalam system pemerintahan dari suatu negara hukum modern (modernechtsstaat), karena lapangan pekerjaan administrasi negara pada Negara hukum modern adalah lebih luas dari pada dalam negara hukum klasik. Apakah sebabnya maka lapangan administrasi negara dalam negara hukum modern itu lebih luas dari pada dalam negara hukum klasik, hal ini dapat dilihat dari ciri-ciri kedua negara tersebut.

Berikut adalah perbedaan antara negara hukum klasik dengan negara hukum moderen;

Perbedaan Negara Hukum Klasik & Moderen

NEGARA HUKUM KLASIK	NEGARA HUKUM MODERN
<p>Corak Negara adalah Negara liberal yang mempertahankan dan melindungi ketertiban social dan ekonmi berdasarkan asas “Laissez fair laissez passer” yaitu asas kebebasan dari semua warga negaranya dan dalam persaingan diantara mereka</p>	<p>Corak Negara adalah “Welfare State”, suatu negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat</p> <p>Ekonomi liberal telah diganti dengan system ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat (central geleide ekonomie).</p> <p>Staatsonhouding telah diganti dengan staatsbemoeienis artinya negara ikut campur dalam semua lapangan kehidupan masyarakat</p>

<p>Tugas Negara adalah sebagai “Penjaga Malam”(Nachtwakerstaat) karena hanya menjaga keamanan dalam arti sempit, yaitu keamanan senjata</p> <p>Adanya suatu “Staatsonthouding” sepenuhnya, artinya “pemisahan antara negara dan masyarakat” Negara dilarang keras ikut campur dalam lapangan ekonomi dan lapangan-lapangan kehidupan sosial lainnya</p> <p>Ditinjau dari segi politik suatu “Nachtwakerstaat” Negara sebagai penjaga malam, tugas pokoknya adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari the rulling class nasib dari mereka yang bukan rulling classtidak dihiraukan oleh alat-alat pemerintah dalam suatu Nachtwakerstaat</p>	<p>Tugas dari suatu Welfare State adalah “Bestuurszorg” yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum</p> <p>Tugas Negara adalah menjaga keamanan dalam arti luas yaitu keamanan social disegala lapangan kehidupan masyarakat</p>
---	--

Prajudi Atmosudirdjo,²⁰ mengemukakan bahwa untuk keperluan studi ilmiah, maka ruang lingkup atau lapangan hukum administrasi negara meliputi:

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada administrasi negara
- b. Hukum tentang organisasi dari administrasi negara
- c. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari Administrasi Negara, terutama yang bersifat yuridis

²⁰ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Op cit: 61-68.

- d. Hukum tentang sarana-sarana dari Administrasi Negara, terutama mengenai Kepegawaian Negara dan Keuangan Negara
- e. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah atau Wilayah
- f. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara

Sementara Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Victor M. Situmorang (1989:23) menggambarkan suatu skema mengenai Hukum Administrasi Negara di dalam kerangka hukum seluruhnya, yang dikenal dengan sebutan “residu theori”, yaitu sebagai berikut:

- a. Staatsrecht (materieel) / Hukum Tata Negara (materiel), meliputi:
 - i. Bestuur (pemerintahan)
 - ii. Rechtspraak (peradilan)
 - iii. Politie (kepolisian)
 - iv. Regeling (perundang-undangan)
- b. Burgerlijkerecht (materieel) / Hukum Perdata (materiel)
- c. Strafrecht (materiel) / Hukum Pidana (materiel)
- d. Administratiefrecht (materiel) dan formell)/Hukum Administrasi Negara (materiel dan formeel), meliputi:
 - i. Bestuursrecht (hukum pemerintahan)
 - ii. Justitierecht (hukum peradilan) yang meliputi:
 - 1. Staatsrechterlijke rechtspleging (formeel staatsrecht / Peradilan Tata Negara)
 - 2. Administrative rechtspleging (formeel administratiefrecht / Peradilan Administrasi Negara)
 - 3. Burgerlijke rechtspleging / Hukum Acara Perdata
 - 4. Strafrechtspleging / Hukum Acara Pidana
- e. Politierecht (Hukum Kepolisian)
- f. Regelaarsrecht (Hukum Proses Perundang-Undangan)

Lebih lanjut Victor M. Situmorang (1989:27-37) menyebutkan ada beberapa teori dari lapangan administrasi negara, yang tentunya sangat tergantung pada perkembangan dari suatu sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan, dan ini sangat menentukan lapangan atau kekuasaan Hukum Administrasi Negara.

1. Teori Ekapraja (Ekatantra)

Teori ini ada dalam negara yang berbentuk sistem pemerintahan monarki absolut, dimana seluruh kekuasaan negara berada di tangan satu orang yaitu raja. Raja dalam sistem pemerintahan yang monarki absolut memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan (legislatif), menjalankan (eksekutif) dan mempertahankan dalam arti mengawasi (yudikatif). Dalam negara yang berbentuk monarki absolut ini hukum administrasi negara berbentuk instruksi-instruksi yang harus dilaksanakan oleh aparat negara (sistem pemerintahan yang sentralisasi dan konsentrasi).

Lapangan pekerjaan administrasi negara atau hukum administrasi negara hanya terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja, dalam arti alat administrasi negara hanya merupakan “machtsapparat” (alat kekuatan) belaka. Oleh sebab itu dalam negara yang demikian terdapat hanya satu macam kekuasaan saja yakni kekuasaan raja, sehingga pemerintahannya sering disebut pemerintahan Eka Praja (Danuredjo, 1961:25).

2. Teori Dwipraja (Dwitantra)

Hans Kelsen membagi seluruh kekuasaan negara menjadi dua bidang yaitu: Legis Latio, yang meliputi “Law Creating Function”, dan; Legis Executio, yang meliputi: Legislative power; Judicial power. Legis Executio ini bersifat luas, yakni melaksanakan “The Constitution” beserta seluruh undang-undang yang ditetapkan oleh kekuasaan legislatif, maka mencakup selain kekuasaan administratif juga seluruh judicial power. Lebih lanjut Hans Kelsen kemudian membagi kekuasaan administratif tersebut menjadi dua bidang yang lebih lanjut disebut sebagai Dichotomy atau Dwipraja atau Dwitantra, yaitu: Political Function (Government), dan Administrative Function (Verwaltung atau Bestuur).

Seorang Sarjana dari Amerika Serikat yaitu Frank J. Goodnow membagi seluruh kekuasaan pemerintahan dalam dichotomy, yaitu; Policy making, yaitu penentu tugas dan haluan, dan Task Executing, yaitu pelaksana tugas dan haluan negara.

Sementara itu A.M. Donner juga membedakan dua kekuasaan pemerintahan, yaitu: kekuasaan yang menentukan tugas (taakstelling) dari alat-alat pemerintah atau kekuasaan yang menentukan politik negara,

dan Kekuasaan yang menyelenggarakan tugas yang telah ditentukan atau merealisasikan politik negara yang telah ditentukan sebelumnya (verwezenlijking van de taak). Teori yang membagi fungsi pemerintahan dalam dua fungsi seperti tersebut di atas disebut dengan Teori Dwipraja

3. Teori Tripraja (Trias Politica)

John Locke dalam bukunya “Two Treatises on Civil Government”, membagi tiga kekuasaan dalam negara yang berdiri sendiri dan terlepas satu sama lain, yaitu:

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundangan
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya juga kekuasaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundangan, yaitu kekuasaan pengadilan (yudikatif).
- c. Kekuasaan federatif, yaitu kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya atau misalnya kekuasaan untuk mengadakan hubungan antara alat-alat negara baik intern maupun ekstern.

Pada tahun 1748, Filsuf Perancis Montesquieu memperkembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke dalam bukunya “L’Esprit des Lois (The Spirit of the Law). Montesquieu juga membagi kekuasaan negara menjadi tiga yaitu:

- a. kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang
- b. kekuasaan eksekutif, yaitu meliputi penyelenggaraan undang-undang (terutama tindakan di bidang luar negeri).
- c. kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan mengadili pelanggaran atas undang-undang.

Berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri, dan sebaliknya kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan kedalam kekuasaan eksekutif. Lebih lanjut Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya

dapat dijamin, jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah, sehingga diharapkan akan terwujudnya jaminan bagi kemerdekaan setiap individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Sistem pemerintahan dimana kekuasaan yang ada dalam suatu negara dipisahkan menjadi tiga kekuasaan tersebut di atas dikenal dengan teori Tripraja.

4. Teori Catur Praja

Berdasarkan teori residu dari Van Vollenhoven dalam bukunya “Omtrek Van Het Administratief Recht”, membagi kekuasaan / fungsi pemerintah menjadi empat yang dikenal dengan teori catur praja yaitu:

a. Fungsi memerintah (bestuur)

Dalam negara yang modern fungsi bestuur yaitu mempunyai tugas yang sangat luas, tidak hanya terbatas pada pelaksanaan undang-undang saja. Pemerintah banyak mencampuri urusan kehidupan masyarakat, baik dalam bidang ekonomi, sosial budaya maupun politik.

b. Fungsi polisi (politie)

Merupakan fungsi untuk melaksanakan pengawasan secara preventif yakni memaksa penduduk suatu wilayah untuk mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya (preventif), agar tata tertib dalam masyarakat tersebut tetap terpelihara.

c. Fungsi mengadili (justitie)

Adalah fungsi pengawasan yang represif sifatnya yang berarti fungsi ini melaksanakan yang konkret, supaya perselisihan tersebut dapat diselesaikan berdasarkan peraturan hukum dengan seadil-adilnya.

d. Fungsi mengatur (regelaar)

Yaitu suatu tugas perundangan untuk mendapatkan atau memperoleh seluruh hasil legislatif dalam arti material. Adapun hasil dari fungsi pengaturan ini tidaklah undang -undang dalam arti formil (yang dibuat oleh presiden dan DPR), melainkan undang -undang dalam arti material yaitu setiap peraturan dan ketetapan yang dibuat oleh pemerintah mempunyai daya ikat terhadap semua atau sebagian penduduk wilayah dari suatu negara.

5. Teori Panca Praja

Dr. JR. Stellinga dalam bukunya yang berjudul “Grondtreken Van Het Nederlands Administratiegerecht”, membagi fungsi pemerintahan menjadi lima fungsi yaitu:

- a. Fungsi perundang-undangan (wetgeving);
- b. Fungsi pemerintahan (Bestuur);
- c. Fungsi Kepolisian (Politie);
- d. Fungsi Peradilan (Rechtspraak);
- e. Fungsi Kewarganegaraan (Burgers).

Lemaire juga membagi fungsi pemerintahan menjadi lima, yaitu: 1) Bestuurszorg (kekuasaan menyelenggarakan kesejahteraan umum), 2) Bestuur (kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit), 3) politie (Kekuasaan polisi), 4) Justitie (kekuasaan mengadili), dan 5) reglaar(kekuasaan mengatur).

6. Teori Sad Praja

Teori Sad Praja ini dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro, bahwa kekuasaan pemerintahan dibagi menjadi 6 kekuasaan, yaitu:

- a. kekuasaan pemerintah
- b. kekuasaan perundangan
- c. kekuasaan pengadilan
- d. kekuasaan keuangan
- e. kekuasaan hubungan luar negeri
- f. kekuasaan pertahanan dan keamanan umum.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara, Baron de Gerando adalah seorang ilmuwan Perancis yang pertama kali memperkenalkan ilmu hukum administrasi negara sebagai ilmu hukum yang tumbuh langsung berdasarkan keputusan-keputusan alat perlengkapan negara berdasarkan praktik kenegaraan sehari-hari. Maksudnya, keputusan raja dalam menyelesaikan sengketa antara pejabat dengan rakyat merupakan kaidah Hukum Administrasi Negara.

Mr. W.F. Prins menyatakan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan anhangsel (embel-embel atau tambahan) dari hukum tata negara. Sementara Mr. Dr. Romeyn menyatakan bahwa Hukum Tata Negara menyinggung dasar-dasar dari pada negara Sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah mengenai pelaksanaan tekniknya. Pendapat

Romeyn ini dapat diartikan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah sejenis hukum yang melaksanakan apa yang telah ditentukan oleh Hukum Tata Negara, dan sejalan dengan teori Dwi Praja dari Donner, maka Hukum Tata Negara itu menetapkan tugas (taakstelling) sedangkan Hukum Administrasi Negara itu melaksanakan apa yang telah ditentukan oleh Hukum Tata Negara (taakverwezenlijking).

Menurut Van Vollenhoven, secara teoretis Hukum Tata Negara adalah keseluruhan peraturan hukum yang membentuk alat perlengkapan Negara dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan Negara tersebut, sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan Negara, baik tinggi maupun rendah ketika alat-alat itu akan menggunakan kewenangan ketatanegaraan. Pada pihak yang satu terdapatlah hukum tata negara sebagai suatu kelompok peraturan hukum yang mengadakan badan-badan kenegaraan, yang memberi wewenang kepada badan-badan itu, yang membagi pekerjaan pemerintah serta memberi bagian-bagian itu kepada masing-masing badan tersebut yang tinggi maupun yang rendah. Hukum Tata Negara menurut Oppenheim yaitu memperhatikan negara dalam keadaan tidak bergerak (*staat in rust*). Pada pihak lain terdapat Hukum Administrasi negara sebagai suatu kelompok ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah bila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberi kepadanya oleh hukum tata negara itu. Hukum Administrasi negara itu menurut Oppenheim memperhatikan negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Tidak ada pemisahan tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi. Terhadap hukum tata negara, hukum administrasi merupakan perpanjangan dari hukum tata Negara. Hukum administrasi melengkapi hukum tata Negara, disamping sebagai hukum instrumental (*instrumenteel recht*) juga menetapkan perlindungan hukum terhadap keputusan –keputusan penguasa.

Istilah Hukum Tata Negara (HTN) merupakan adaptasi terjemahan dan istilah yang digunakan untuk nama lapangan ilmu hukum yang lama berkembang dan mempengaruhi pola pemikiran akademik di negara kita. Studi literatur menunjukkan bahwa istilah Hukum Tata Negara

merupakan terjemahan dari istilah "staatsrecht" yang sudah lama digunakan dalam tradisi akademik maupun praktik hukum di Belanda. Istilah tersebut mengacu kepada dua pengertian dalam arti luas dan dalam arti sempit "staatsrecht in ruime zin" (HTN dalam arti luas), "staatsrecht in engere zin" (HTN dalam arti sempit)

Konotasi tersebut sering digunakan oleh beberapa pihak untuk membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) atau disebut Hukum Administrasi Negara (HAN). Di Inggris lebih dikenal dengan istilah "Constitutional Law", pengaruhnya di negara kita ada yang diterjemahkannya dengan istilah "Konstitusi", yang sering digunakan untuk kajian yang sama dengan Hukum Tata Negara. Walaupun sekarang tidak begitu banyak digunakan dalam kurikulum studi Ilmu Hukum Tata Negara.

Penggunaan istilah tersebut selain dipengaruhi oleh kebiasaan dalam dunia akademik dan praktik dipengaruhi pula oleh kondisi hukum positif di negara masing-masing. Lebih dari itu dipengaruhi oleh dasar-dasar serta nilai dan aspek filosofis dalam negara tersebut. Hal ini ada kaitannya pula dengan beragamnya rumusan definisi pengertian yang dirumuskan oleh para pakar yang terkait oleh kondisi masing-masing.

Di Indonesia istilah Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara masih bertahan dan ditopang dengan kondisi yang ada, serta perkembangan dalam dunia akademik maupun praktik yang masih membedakan kedua lapangan kajian hukum ini.

Setelah kita pahami tentang istilah Hukum Tata Negara serta penggunaannya, berikut kita pahami dan pelajari beberapa definisi yang telah dirumuskan oleh sejumlah ahli HTN yang diakui dan digunakan dalam ilmu hukum. Untuk itu silakan Anda pelajari secara seksama dan Anda diharapkan dapat memiliki rumusan sendiri tentang HTN ini.

Terdapat sejumlah definisi yang dirumuskan oleh para pakar untuk mendeskripsikan tentang HTN. Namun pada umumnya mengacu kepada formula yang mengartikan secara tegas sebagai hukum yang mengatur tentang negara. Perhatikan beberapa definisi berikut:

HTN adalah yang mengatur "organisasi negara" seperti dikemukakan oleh Logemann dalam bukunya "Over de theorie van een stelling staatsrecht" (1954:81). Negara dipandang sebagai suatu

organisasi yang terdiri atas berbagai fungsi yang saling berkaitan mendukung dan membentuk negara tersebut secara keseluruhan. Organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan. Di mana dibedakan antara jabatan dan fungsi. Fungsi dalam arti sosiologisnya, sedangkan jabatan merupakan arti yuridis. Dikemukakannya bahwa HTN adalah kumpulan kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.

Logemann lebih melihat HTN yang mengatur bentuk dan lembaga organisasi negara. Mengomentari definisi tersebut Usep Ranuwijaya dalam bukunya "Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya" (1983:13) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pribadi hukum jabatan yang meliputi serangkaian mengenai persoalan mengenai subyek kewajiban, subyek nilai (waardensubject), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian pembatasan wewenang.

Hampir sama dengan Logemann, Scholten (1935), dalam bukunya "Algemeneleehree" mengemukakan bahwa "HTN adalah hukum yang mengatur organisasi negara". Memandang negara sebagai suatu organisasi, dalam organisasi tersebut diatur hubungan antar lembaga dan memuat aturan hukum tentang hak dan kewajiban dari masing-masing lembaga atau badan tersebut. Dalam definisi di atas belum terlihat bagaimana pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negaranya.

Van der Pot mendefinisikan HTN sebagai peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenang masing-masing dan hubungan diantara individu-individu pada negara tersebut.

Apeldoorn (1954) dalam bukunya "Inleiding tot de studie van het Nederlandensrecht" membedakan hukum tata negara dalam arti sempit dengan Hukum Tata Negara dalam arti luas (meliputi HTN saja) yang terdiri atas HTN dan HAN. Hukum merupakan bagian dari hukum negara tersebut, yaitu hukum yang mengatur orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan serta batas-batas kekuasaannya.

Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya yang berjudul "Staatsrechts Overzee" diartikan sebagai hukum yang mengatur masyarakat atas masyarakat hukum bawah menurut tingkatannya yang

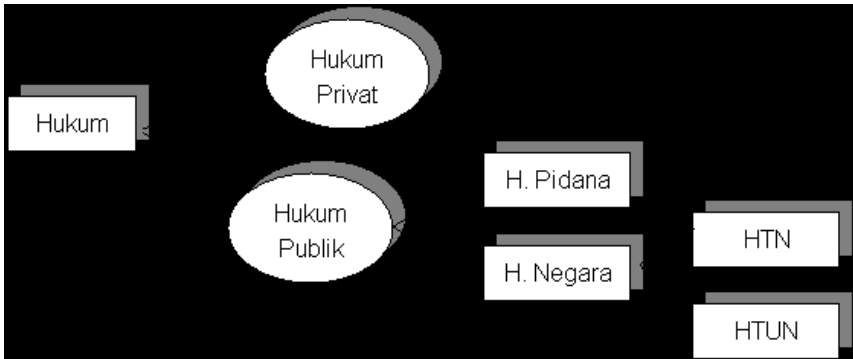
menentukan wilayahnya dan penduduknya serta menentukan badan-badan berikut fungsi dan kewenangannya.

Kusnardi (1989:20) dalam bukunya Pengantar Tata Negara Indonesia menyebutkan bahwa HTN sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari suatu negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya. Analisis terhadap definisi ini mencakup unsur-unsur, peraturan hukum, organisasi negara, lembaga negara, hak warganegara dan jaminan hak azasi negara.

Uraian di atas menunjukkan berbagai pendapat tentang HTN dan masih banyak lagi menurut pendapat yang lain. Dari definisi yang ada tersebut coba Anda identifikasi di mana letak unsur-unsur kesamaannya. Kemudian rumuskan dengan pendapat saudara sendiri.

Jika HTN dilihat dari topangan keilmuan, ilmu ini berada pada dua kaki yaitu, antara ilmu politik kenegaraan dan ilmu hukum. Dilihat dari pembagian ilmu hukum dikategorikan sebagai hukum publik. Hukum yang objek pengaturan negara dikenal dengan hukum negara "staatsrecht". Seperti telah tersimpul dalam beberapa rumusan definisi yang dikemukakan di atas, masih dibedakan dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Pada berikut ini perlu diperhatikan bahwa Hukum Negara yaitu yang objeknya negara terdiri dari HTN dan HTUN. Seperti telah dikemukakan bahwa untuk hal tertentu kedua lapangan hukum ini sulit untuk dibedakan bahkan tidak dapat dipisahkan dalam kerangka studi hukum secara makro. Namun dapat dikemukakan bahwa ciri utama dari HTN memuat norma-norma hukum yang mengatur tentang struktur organisasi negara dan mekanisme pemerintahan. Berbeda dengan kaidah hukum publik lainnya yang mengatur umum kaitannya masih dengan perilaku manusia. Coba anda cermati bagan berikut:



Untuk membedakan Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) muncul beberapa teori. Hal tersebut berkenaan dengan kecenderungan untuk membedakan HTN dan HTUN sehubungan dengan obyek kajiannya yang sama yaitu berkisar pada pengaturan hukum tentang organisasi negara.

Van Vollenhoven (1919) dipandang sebagai seorang pakar yang berhasil secara jelas membedakan kedua lapangan hukum tersebut. Dalam bukunya yang berjudul "Administrative recht" dengan mengangkat teori Oppenheim, Van Vollenhoven secara definitif membedakan bahwa HTN adalah serangkaian peraturan hukum untuk kepentingan mendirikan badan-badan negara dan memberikan wewenang kepada badan tersebut untuk membagikan pekerjaan pemerintahan kepada berbagai alat negara. Sedangkan HTUN adalah serangkaian peraturan yang mengikat alat-alat negara pada saat menjalankan tugasnya seperti yang ditetapkan oleh HTN tadi.

Oppenheim yang terkenal dengan ajaran / teori "negara dalam keadaan bergerak" (staats in beweging) dan "negara dalam keadaan tidak bergerak" (staats in rust), mengaplikasikan HTN dan HTUN dalam perbedaan tersebut. Menurut pendapatnya, HTN mengatur negara dalam keadaan tidak bergerak, sedangkan HTUN dalam keadaan bergerak .

Namun perbedaan yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven tersebut mendapat bantahan dari R. Kranenburg dalam bukunya "Het Nederlandsh Staatsrecht". Dikemukakannya bahwa HTN dan HTUN pada hakikatnya tidak memiliki perbedaan. Keduanya merupakan

peraturan tentang wewenang-wewenang dari alat negara. Dan menurut beliau perbedaan tersebut tidak bersifat "prinsifeel" dan "reel".

R.M. Mac Iver (1947: 13-16) dalam bukunya "The Modern Staate" mengemukakan bahwa dalam lapangan hukum, negara ada dua macam, disebutnya "...There is the law, which governs the state and there is the law, by means of which the state governs".

Dikemukakannya ada dua hukum yang memerintah negara dan ada dua hukum yang merupakan alat bagi negara untuk memerintah. Yang pertama disebut "Constitutional Law" kita artikan Hukum Tata Negara, dan yang kedua "Ordinary Law" tampak lebih tepat kita namakan Hukum Tata Usaha Negara, termasuk hukum lainnya yang dibentuk untuk menjalankan organisasi negara.

Usep Ranuwijaya (1989:20) mendeskripsikan perbedaan tersebut dengan menyimpulkan bahwa (1) HTUN, ialah hukum mengenai susunan, tugas dan wewenang, perhubungan kekuasaan satu sama lain, perhubungannya dengan pribadi hukum lainnya, serta alat-alat perlengkapan (jabatan-jabatan) tata usaha sebagai pelaksana segala usaha negara (perundang-undangan pemerintah dan peradilan) menurut prinsip yang telah ditetapkan oleh alat perlengkapan tertinggi. (2) HTN dikemukakan sebagai hukum mengenai organisasi negara pada umumnya (hubungan penduduk dengan negara, pemilihan umum, kepartaian, cara menyalurkan pendapat dari rakyat, wilayah negara, dasar negara, hak azasi manusia, lagu, bahasa, lambang, pembagian negara atas satuan-satuan kenegaraan dan lain sebagainya).

HTUN bertugas untuk menyelenggarakan negara dan pemerintahan, sedangkan HTN bertugas untuk membangun organisasi negaranya. Perbedaan antara keduanya masih banyak pandangan yang memerlukannya, akan tetapi pada umumnya para pakar sependapat bahwa keduanya tidak dapat dipisahkan. Bahkan keberadaan HTUN adalah diperlukan untuk memfungsionalkan HTN, ia merupakan pelengkap perangkat aturan untuk operasionalnya. Kiranya jelas dari uraian di atas bahwa perlu disadari dalam rangka studi Hukum Tata Negara akan dihadapkan kepada perlunya membedakan antara tugas dan lapangan HTN dan HTUN, sehingga bagi yang akan melakukan studi dapat memilih dan menempatkan perhatian pada sasaran pembahasan

yang tepat, dengan demikian diharapkan memiliki ketepatan secara yuridis.

Logemann dalam bukunya "Het Staatrecht van Indonesie het formale system" membahas HTN dengan cakupan sebagai berikut:

- a. Susunan dari jabatan (lembaga negara)
- b. Penunjukkan mengenai pejabat (pimpinan lembaga negara);
- c. Tugas dan kewajiban dari lembaga dan pimpinanya
- d. Kekuasaan dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara
- e. Batas wewenang dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan yang dikuasainya
- f. Hubungan antar lembaga/jabatan

Bahasan HTN yang dirumuskan dalam bentuk tema, yang diturunkan dari ruang lingkup yang amat luas seperti dikemukakan oleh Usep Ranuwijaya (1989:28). Bertitik tolak dari ruang lingkup yang lebih luas mencakup kehidupan ketatanegaraan dari suatu bangsa di dalam usahanya menyelenggarakan kepentingan hidup bersama. Ruang lingkup tersebut mencakup (1) ketentuan hukum mengenai administrasi negara sebagai bagian dari organisasi negara bertugas melaksanakan yang telah ditetapkan pokok-pokoknya oleh badan ketatanegaraan yang lebih tinggi. (2) ketentuan hukum mengenai organisasi negara selain terdapat di atas.

Pokok bahasan pertama tentang struktur umum dari organisasi negara yang terdiri atas bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan, sistem pemencaran kekuasaan, garis-garis besar tentang organisasi, wilayah negara, hubungan antara rakyat dan negara, cara-cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, dasar negara, ciri-ciri lahir dan kepribadian negara Indonesia.

Pokok bahasan kedua tentang badan-badan ketatanegaraan, yang konsep intinya meliputi cara pembentukannya, susunan masing-masing badan, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya, perhubungan kekuasaan di antaranya dari masa jabatan dari masing-masing lembaga. Pokok bahasan yang ketiga tentang kehidupan politik rakyat yang mencakup sub bahasan;

- a) jenis penggolongan dan jumlah partai di dalam negara dan ketentuan hukum yang mengaturnya.

- b) hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan kenegaraan
- c) kekuatan politik dan pemilihan umum
- d) arti dan kedudukan golongan kepentingan
- e) pencerminan pendapat
- f) cara kerjasama antar kekuatan-kekuatan politik

Dan pokok bahasan yang keempat mencakup bahasan sejarah, perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang keadaan yang sedang berlaku yang mencakup konsep kurun waktu; masa penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, masa 17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949, masa 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950, masa 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959 hingga sekarang. Babakan sejarah sosio politik dapat dikategorikan atas masa orde lama dan masa orde baru.

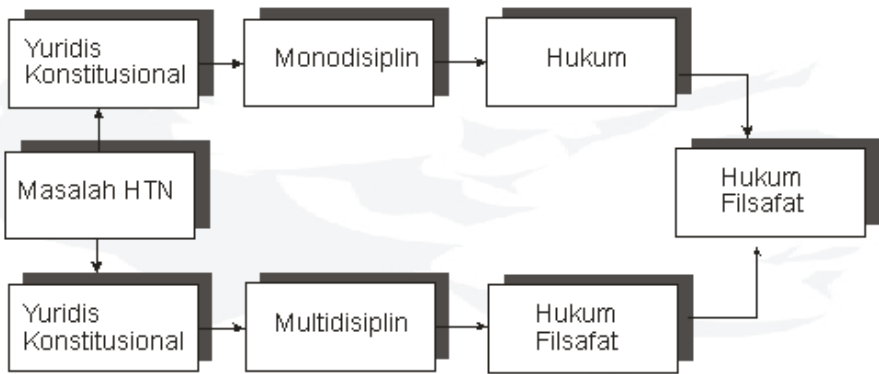
Menganalisis ruang lingkup atau pokok persoalan yang dibahas dalam HTN, kiranya lebih tepat bila mencakup juga pengantar ilmu hukum atau pengantar studi hukum Tata Negara. Artinya sebagai kemampuan dasar dalam melakukan studi hukum tata negara dalam arti hukum positif. Hal tersebut dikarenakan cakupan bahasan tersebut lebih bersifat akademis atau keilmuan. Tidak hanya menyangkut hukum positif, akan tetapi semua aspek yang berkaitan dengan keberadaan berlakunya hukum positif seperti dalam HTN. Sulit dimengerti apabila hanya mempelajari rumusan kaidah hukum semata. Untuk itu sangat diperlukan pemahaman yang komprehensif.

C. PENDEKATAN METODOLOGI STUDI HUKUM TATA NEGARA.

Secara keilmuan terdapat dua pendekatan dalam melakukan studi hukum tata negara. Pertama melihat fenomena HTN sebagai masalah yang harus didekati dan ditempatkan sebagai masalah objek kajian yuridis konstitusional. validitas kebenaran hanya akan diperoleh dari kajian tersebut. Kebenaran dan validitas pemecahan masalah harus bersifat "staatsrechtlijke". Metode pemecahan masalah lebih mengandalkan pada pendekatan yuridis konstitusional saja. Pendekatan yang hanya menekankan yuridis konstitusional, lebih sempit dan terbatas sebagai fenomena hukum semata. Oleh karena itu lebih bersifat mono disiplin.

Sedangkan pendekatan kedua tidak hanya sebatas pada aspek yuridis konstitusional saja, tapi pendekatan dilakukan secara lebih luas dan bersifat multi disiplin. Mengamati kedua model dari pendekatan tersebut, ternyata yang pertama banyak dianut oleh para ahli hukum teoritik akademik. Sedangkan kedua lebih banyak dikenal di kalangan para praktisi politisi dan para pengembang pendidikan politik. Kecenderungannya dalam studi Hukum Tata Negara dalam praktik menggunakan kedua pendekatan tersebut untuk saling melengkapi sehubungan keduanya memiliki keunggulan.

Pendekatan yang pertama lebih dipandang karena adanya kepastian hukum, akan tetapi kelemahannya menempatkan kepastian hukum tidak dalam konteks hukum yang dinamis, dampaknya lebih bersifat statis. Sedangkan pendekatan yang kedua kelebihanannya menempatkan kepastian hukum dalam konteks yang dinamis dan lebih mendekati kepastian hukum dalam hati perasaan keadilan atau perkembangan dalam mendefinisikan kepastian hukum tersebut. Untuk jelasnya silakan Anda mempelajari skema berikut;



Skema di atas menunjukkan adanya perbedaan pendekatan dalam studi HTN muncul dalam praktek. Keduanya dalam semangat mencari kebenaran dalam rangka pemecahan masalah ketatanegaraan, keduanya memiliki keunggulan dan kelemahan, untuk itu dalam kerangka pengantar studi ini perlu saling melengkapi sehingga dapat diperoleh kebenaran yang kualitatif. Boleh jadi ada kaitannya dengan tujuan khusus dari setiap studi. Lebih dari itu perlu diingat bahwa perkembangan ilmu pengetahuan yang semakin pesat menunjukkan kecenderungan saling memberikan sumbang. Di lain pihak

masalah sosial termasuk sosial politik dan kenegaraan tidak muncul sendirian secara sederhana. Akan tetapi muncul dalam wujud kompleks, sehingga memerlukan pendekatan yang lebih beragam.

Dalam praktik senantiasa dihadapkan kepada dua hasil pemikiran dan kesimpulan yang berbeda dalam memecahkan masalah kenegaraan yang disebabkan oleh perbedaan pendekatan yang digunakan. Kondisi ini memberikan syarat untuk mengharmonisasikannya sehingga dapat diperoleh alternatif yang lebih kaya dan kualitatif.

D. SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA²¹

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan hukum serta tempat diketemukannya aturan hukum. Sumber hukum itu bisa dilihat dari bentuknya. Dengan demikian ada dua macam sumber hukum. Sumber hukum materil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materil meliputi faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dan atnguran-aturan hukum. Hukum formil adalah berbagai bentuk aturan hukum yang ada.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kata sumber sering digunakan dalam beberapa arti, yaitu sebagai berikut ;

1. Sebagai asas hukum, sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa dan sebagainya
2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum perancis, hukum Romawi, dan lain-lain.
3. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (enguasa, masyarakat)
4. Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu bertulis, dan sebagainya.
5. Sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.

Pengertian Sumber Hukum Hukum dapat ditinjau dari berbagai aspek. Seseorang mampu menjelaskan hukum positif yang berlaku dan secara bersamaan mampu menjelaskan dengan tegas sumber-sumber tempat hukum

²¹ Materi sumber hukum ini merupakan petikan dari karya penulis yang sedang disiapkan sebagai buku selanjutnya dengan judul “**Sumber Hukum di Indonesia; Eksistensi dan Aplikasinya**”.

positif itu dikaji. Ketika orang menulis suatu studi yg bersifat sejarah, maka sumber-sumber hukum kebanyakan itu adalah sumber-sumber hukum lain seperti hasil-hasil tulisan ilmu pengetahuan yang lama, notulen dari sidang rapat.

Pancasila Sebagai Sumber Hukum Dalam Tap MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa ketetapan-Ketetapan MPRS RI jo. Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978 tentang perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 Tap MPR No. V/MPR/1973, Pancasila Dinyatakan Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum”. Yang artinya bahwa Pancasila adalah pandangan hidup, kesadaran serta cita-cita hukum beserta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, prikemusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan internasional, cita-cita politik mengenai sifat, bentuk-bentuk dan tujuan negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan dari Budi Nurani Manusia.

Dalam Tap MPRS No. XX/MPR/1966, bahwa Pancasila itu mewujudkan dirinya dalam:

1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 (Yang dimaksud adalah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia yang dibacakan oleh Ir. Soekarno.);
2. Dekrit 5 Juli 1959 (Suatu keputusan Presiden RI, yang isinya:
 - a) Pembubaran Konstituante;
 - b) Berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950;
 - c) Pembentukan MPRS dan DPAS);
 - d) Undang-Undang Dasar; adalah UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan / Preambule, batang Tubuh & Penutup)
 - e) Surat Perintah 11 Maret 1966. (Berisi perintah kepada Letnan Jendral Soeharto, Mentri/Panglima AD, buat dan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi ABRI).

a. Sumber Hukum materill

Sumber Hukum Materill, menurut Sudikno Mertokusumo, merupakan tempat dari mana materiil itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan factor yang membantu pembentukan hukum, misalnya hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), hasil penelitian

ilmiah (kriminologi, lalu lintas), perkembangan internasional, keadaan geografis, dan berbagai macam peristiwa lainnya dalam setiap kejadian masyarakat.

Sedang Sumber Hukum Formal, merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku. Yang diakui umum sebagai sumber hukum formal ialah UU, perjanjian antar Negara, yurisprudensi dan kebiasaan.

Dengan kata lain sumber hukum materil merupakan faktor-faktor yang ikut mempengaruhi isi dari aturan-aturan hukum terdiri: Sumber hukum materil dipengaruhi oleh faktor-faktor isi dari aturan hukum yaitu :

1. Sumber hukum Historik (sejarah); Sejarah hukum atau sejarah lainnya dapat menjadi sumber hukum materi dalam arti ikut berpengaruh atas penentuan materi atau aturan hukum, misalnya dalam studi perkembangan hukum Ada dua jenis sumber hukum historis yaitu: Undang-undang dan sistem hukum tertulis yang berlaku pada masa lampau disuatu tempat; Dokumen-dokumen dan surat-surat serta keterangannya;
2. Sumber sosiologi / antropologi; Faktor-faktor dalam masyarakat yang ikut menentukan hukum positif, meliputi pandangan ekonomis, agraris dan psikologis.
3. Sumber filosofis; Dari segi filsafat ada dua masalah penting yang dapat menjadi sumber hukum yaitu: Ukuran untuk menentukan bahwa sesuatu itu bersifat adil, serta; Faktor yang mendorong seorang mau tunduk pada hukum

b. Sumber hukum formal.

Sumber hukum dalam arti formal, merupakan sumber-sumber hukum dalam arti formal diperhitungkan terutama bentuk tempat hukum itu dibuat menjadi positif oleh instansi Pemerintahan yang berwenang. Dalam arti, bentuk wadah suatu badan pemerintahan tertentu dapat menciptakan badan hukum. Sumber Hukum (formal) di Indonesia, diatur dalam MPRS No.XX/MPR/1966, yang terdiri dari;

1. UUD 1945, Tap MPR,
2. UU dan PP sebagai Pengganti UU (Perpu), PP;

3. Keppres, Inpres, Permen, beserta Instruksi Menteri dan Surat Menteri.

Skema Sumber Hukum Administrasi (dalam arti formal) (norma baerjenjang: gelede of getrapt normstelling) UUD 1945 Tap MPR UU / Perpu PP Keppres Peraturan pelaksanaan Bawahan lainnya Keputusan Tata Usaha Negara: norma penutup.

UUD 1945 UUD 1945 ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD ini berlaku hingga 27 Desember 1949, disaat berlakunya Konstitusi RIS. Setelah itu UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian RI. Namun Konstitusi RIS hanya berlaku selama 8 bulan, karena mayoritas rakyat daerah-daerah bagian tidak menghendaki bentuk negara serikat. Maka dari itu, akhirnya ditetapkanlah UU Federal No.7 Tahun 1950. Meski UUD 1945 hanya terdiri dari 37 Pasal, tapi didalamnya telah diatur hal-perihal mendasar dalam berbagai bidang kehidupan. Oleh karena itu, ia semacam "streefgrondwet".

Tap MPR Tap MPR ini merupakan putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Dan memiliki arti penting di bidang hukum. Bentuk Tap MPR ini pertama kali keluar pada 1960, yaitu Ketetapan MPRS RI No.1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN. Berdasarkan Tap MPRS No.XX/MPRS/1966, bentuk putusan (peraturan) MPR ini memuat:

1. Garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dilaksanakan dengan UU;
2. Garis-garis besar dalam bidang eksekutif yang dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Perihal ini juga berarti, Ketetapan MPR di satu pihak dapat dilaksanakan dengan Keputusan Presiden;
3. UU atau Perpu; Undang-undang adalah produk legislatif presiden (pemerintah) bersama DPR.

Sumber hukum formil (kenbron) adalah sumber hukum yang berasal dari aturan-aturan hukum yang sudah mempunyai bentuk sebagai pernyataan berlakunya hukum (pembenar bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materill dinyatakan berlaku) atau bentuk di mana kita dapat menemukan hukum positif.

Sumber hukum formil Hukum Administrasi Negara, yaitu:

1. Undang-undang (hukum administrasi yang tertulis);
2. Kebiasaan;
3. Praktek administrasi negara (konvensi);
4. Yursprudensi;
5. Doktri

Undang-undang di sini identik dengan hukum tertulis (*ius scripta*) sebagai lawan dari hukum yang tidak tertulis (*ius non scripta*). Pengertian hukum tertulis sama sekali tidak dilihat dari wujudnya yang ditulis dengan alat tulis. dengan perkataan lain istilah tertulis tidak dapat kita artikan secara harfiah, namun istilah tertulis di sini dimaksudkan sebagai dirumuskan secara tertulis oleh pembentukan hukum khusus (*speciali rechsformende organen*).

Undang-undang dapat dibedakan atas:

1. Undang-undang dalam arti formal, yaitu keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya sehingga disebut undang-undang. Jadi undang-undang dalam arti formal tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan undang-undang karena cara pembentukannya;
2. Undang-undang dalam arti materiil, yaitu keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya dinamai undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.

Sumber Hukum Kebiasaan, dasarnya adalah: Pasal 27 Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman Jo Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, di Indonesia mengatur bahwa: hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Dalam penjelasan otentik pasal di atas dikemukakan bahwa dalam masyarakat yang masih mengenal hukum yang tidak tertulis serta berada dalam masa pergolakan dan peralihan, hakim merupakan perumus dan penggali nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat. Untuk itu ia harus terjun ke tengah-tengah masyarakatnya untuk mengenal, merasakan dan mampu menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian hakim dapat

memberikan putusan yang sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Perjanjian Internasional atau traktat juga merupakan salah satu sumber hukum dalam arti formal. Dikatakan demikian oleh karena treaty (traktrat) itu harus memenuhi persyaratan formal tertentu agar dapat diterima sebagai treaty atau perjanjian internasional. Dasar hukum treaty: Pasal 11 ayat (1 dan 2) UUD 1945 yang berisi:

1. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain;
2. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan /atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.

Pengertian yurisprudensi di Negara-negara yang hukumnya Common Law (Inggris atau Amerika) sedikit lebih luas, di mana yurisprudensi berarti ilmu hukum. Sedangkan pengertian yurisprudensi di Negara-negara Eropa Kontinental (termasuk Indonesia) hanya berarti putusan pengadilan. Adapun yurisprudensi yang kita maksudkan dengan putusan pengadilan, di Negara Anglo Saxon dinamakan *preseden*. Sudikno Mertokusumo mengartikan yurisprudensi sebagai peradilan pada umumnya, yaitu pelaksanaan hukum dalam hal konkret terhadap tuntutan hak yang dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh suatu Negara serta bebas dari pengaruh apa atau siapa pundenan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan berwibawa.

Walaupun demikian, Sudikno Mertokusumo menerima bahwa di samping itu yurisprudensi dapat pula berarti ajaran hukum atau doktrin yang dimuat dalam putusan. Juga yurisprudensi dapat berarti putusan pengadilan. Yurisprudensi dalam arti sebagai putusan pengadilan dibedakan lagi dalam dua macam :

1. Yurisprudensi (biasa), yaitu seluruh putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan pasti, yang terdiri dari: Putusan perdamaian; Putusan pengadilan negeri yang tidak di banding; Putusan

pengatilan tinggi yang tidak di kasasi; Seluruh putusan Mahkamah Agung.

2. Yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudentie*), yaitu putusan hakim yang selalu diikuti oleh hakim lain dalam perkara sejenis.

Doktrin adalah pendapat pakar senior yang biasanya merupakan sumber hukum, terutama pandangan hakim selalu berpedoman pada pakar tersebut. Doktrin bukan hanya berlaku dalam pergaulan hukum nasional, melainkan juga dalam pergaulan hukum internasional, bahkan doktrin merupakan sumber hukum yang paling penting.

Begitu pula bagi penerapan hukum Islam di Indonesia, khususnya dalam perkara perceraian dan kewarisan, doktrin malah merupakan sumber hukum utama, yaitu pendapat pakar-pakar fiqh seperti Syafii, Hambali, Malik dan sebagainya.

E. HUBUNGAN HAN DENGAN ILMU HUKUM LAINNYA

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana, Romeyn berpendapat bahwa hukum Pidana dapat dipandang sebagai bahan pembantu atau “*hulprecht*” bagi hukum administrasi negara, karena penetapan sanksi pidana merupakan satu sarana untuk menegakkan hukum tata pemerintahan, dan sebaliknya peraturan-peraturan hukum di dalam perundang-undangan administratif dapat dimasukkan dalam lingkungan hukum Pidana. Sedangkan E. Utrecht mengatakan bahwa Hukum Pidana memberi sanksi istimewa baik atas pelanggaran kaidah hukum privat, maupun atas pelanggaran kaidah hukum publik yang telah ada. Pendapat lain dikemukakan oleh Victor Situmorang bahwa “apabila ada kaidah hukum administrasi negara yang diulang kembali menjadi kaidah hukum pidana, atau dengan perkataan lain apabila ada pelanggaran kaidah hukum administrasi negara, maka sanksinya terdapat dalam hukum pidana”.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Perdata, menurut Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Victor Situmorang bahwa Hukum Administrasi Negara itu merupakan hukum khusus hukum tentang organisasi negara dan hukum perdata sebagai hukum umum. Pandangan ini mempunyai dua asas yaitupertama, negara dan badan hukum publik lainnya dapat menggunakan peraturan-peraturan dari hukum perdata, seperti

peraturan-peraturan dari hukum perjanjian. Kedua, adalah asas *Lex Specialis* derogaat *Lex generalis*, artinya bahwa hukum khusus mengesampingkan hukum umum, yaitu bahwa apabila suatu peristiwa hukum diatur baik oleh Hukum Administrasi Negara maupun oleh hukum Perdata, maka peristiwa itu diselesaikan berdasarkan Hukum Administrasi negara sebagai hukum khusus, tidak diselesaikan berdasarkan hukum perdata sebagai hukum umum.

Jadi terjadinya hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Perdata apabila 1) saat atau waktu terjadinya adopsi atau pengangkatan kaidah hukum perdata menjadi kaidah hukum Administrasi Negara, 2) Badan Administrasi negara melakukan perbuatan-perbuatan yang dikuasai oleh hukum perdata, 3) Suatu kasus dikuasai oleh hukum perdata dan hukum administrasi negara maka kasus itu diselesaikan berdasarkan ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Administrasi Negara Sebagaimana istilah administrasi, administrasi negara juga mempunyai berbagai macam pengertian dan makna. Dimock dan Dimock, menyatakan bahwa sebagai suatu studi, administrasi negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijakan publik (*public policy*); sebagai suatu proses, administrasi negara adalah seluruh langkah-langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan; dan sebagai suatu bidang kemampuan, administrasi negara mengorganisasikan dan mengarahkan semua aktivitas yang dikerjakan orang-orang dalam lembaga-lembaga publik. Kegiatan administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari kegiatan politik pemerintah, dengan kata lain kegiatan-kegiatan administrasi negara bukanlah hanya melaksanakan keputusan-keputusan politik pemerintah saja, melainkan juga mempersiapkan segala sesuatu guna penentuan kebijaksanaan pemerintah, dan juga menentukan keputusan-keputusan politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim G. Nusantara**, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBHI: Jakarta, 1998.
- Adolf Heuken SJ**, *Kamus Jerman Indonesia*, PT. Gramedia: Jakarta, 1987
- Andi Hamzah**, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sapta Artha Jaya: Jakarta, 1996.
- A. Ridwan Halim**, *Pengantar Tata Hukum Indonesia dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1985.
- A. Mukti Arto**, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001,
- A. Mukti**, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Bambang Sunggono**, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Bambang Sutiyoso dan Sri Puspitasai**, *Aspek-aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Bambang Waluyo**, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991
- Bachan Mustafa**, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001.
- Bachsan Mustafa**, *Sistem Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001.
- Bagir Manan**, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bambang Sutiyoso & Sri Puspitasari**, *Aspek-Aspek Pengembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press: Yogyakarta, 2005.
- David Osborne and Peter Plastrik**, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Plume Book, 1997.
- David Osborne and Ted Gaebler**, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992

- Donald C. Hodges**, *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachusetts Press, 1981,
- Deny Indrayana**, “ *Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi*”, dalam Jurnal Konstitusi, Volume I Nomor 1, Juli 2004.
- Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (ED)**, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi* (Jakarta: P31 Sekretariat Jenderal DPR RI, Agarino Abadi, 2003.
- Djokosutono**, *kuliah dihimpun oleh Harun Al Rasid pada tahun 1959*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Djalinus Sjah, Azimar Enong**, Serie 555: *Kamus Umum Lengkap Internasional Populer* Simplex Publishing Company: Jakarta, 1983.
- Effendy Yusuf dan Umar Basalim**, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.
- Efendi Iutfi**, *Pokok-pokok hukum administrasi*, Bayumedia: Malang, 2004.
- E. Utrecht**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ictiar Baru, 1985
- Hans Kelsen**, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961.
- Henry P. Panggabean**, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari: Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2001.
- Ian Gough**, “*The twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of the welfare state*”, *The Political Economy of the Welfare State*, London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979.
- Janet V. Dernhart & Robert B. Dernhart**, *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E Sharpe, New York, 2003.
- Jimly Asshidiqie**, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI*, 2006.

- Jimly Asshiddiqie**, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve: Jakarta 1994.
- Jimly Asshiddiqie**, “ *Kata Pengantar* ” , dalam buku **A. Ahsin Thohari**, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Jakarta, ELSAM, 2004.
- Jimly Asshiddiqie**, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*”, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan hukum Nasional VIII dengan tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan”, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14- 18 Tuli 2003.
- Jimly Asshiddiqie**, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2002.
- J.B Daliyo**, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Prenhallindo: Jakarta, 2001.
- J.H.A. Logeman**, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (judul ash: Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht)*
Diterjemah oleh Makkatutu dan J.C.Pengkerego Jakarta: Ichtiar Baru-van Houve, 1975.
- Jose Maria Maravall and Adam Przeworski** (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003.
- John Alder and Peter English**, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, 1989.
- Kenneth F. Warren**, *Administrative Law In The Political System*, Prentice hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458, Third Edition, 1996.
- Koesnoe Moch**, *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1997.
- K. Wantjik Saleh**, *Kehakiman dan Peradilan*, Sumber Cahaya: Jakarta, 1976.
- Laode Ida**, “ *Basis Pemililian dan Posisi Tawar DPD* ”, Kompas 30 Juli 2003.

- Lawrence M Friedman**, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- L. J. van Apeldoorn**, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993
- Moh. Mahfud MD.**, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta: Jakarta, 2001
- M. Hadi Shubhan**, “ *Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden*”, Kompas. 17 Juli 2003.
- Muchan**, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta, 1981.
- Muchan**, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta, 1981
- Muhammad Shiddiq Tgk Armia**, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita: Jakarta, 2003.
- M. Tahir Azhary**, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip- Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Qakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1992.
- Ni ‘matul Huda**, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003
- R. Abdul Djamali**, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 1998, Hlm: 95.
- Robert B. Dernhart**, *Theories of Public Organization*. Thomson & Wadsworth. USA. Fifth Edition, 2008.
- RM.A.B. Kusuma**, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2004.
- Rifqi Sjarief Assegaf**, “ *Pengantar* ” , dalam **Wim Voermans**, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002.

- Ridwan HR**, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- R. Subekti dan R. Tjitcosoedibio**, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971.
- Rochmat Soemitro**, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (disertasi), Eresco, Bandung, 1976.
- Samuel P. Huntington**, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam **David J. Goldsworthy** (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, Radio Australia- Monach Development Studies Centre, 1991.
- Saut P. Panjaitan**, *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*, SAHRDC-HRDC, Komnas HAM & *Prinsip-prinsip Paris*, Jakarta: ELSAM, 2001
- Samuel P. Huntington**, *Political Science Quarterly*, 1984, juga dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, *op. cit.*, 1991.
- SF. Marbun**, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta, 2001.
- SF Marbun**, *Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Di Indonesia*, dalam **SF Marbun (Et al)**, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta 2001
- Soerjono Soekanto**, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983.
- SudiknoMertokusumo**, *Sejarah Peradilan dan Perundang- undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*, (disertai), Kilat Maju Bandung, 1971.
- Sudikno Mertokusumo, A. Pitlo**, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Kerja Sama antara Konsoriurn Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan The Asia Foundation, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993.
- Sutarman**, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, Disertasi Airlangga: Surabaya, 2007.

- Sjachran Basah**, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, cetakan ketiga, 1997.
- Sri Hastuti Puspitasari**, *HAM: Analisis Terhadap Kedudukan dan Peranannya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Program - Studi Ilmu Hukum, UI, 2002.
- Stephen P. Robbins**, *Perilaku Organisasi*, Indeks: Jakarta, 2004.
- Sjacharan Basah**, *Eksistensi & Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni: Bandung, 1985
- Padmo Wahyono**, *Kamus Tata Hukum Indonesia*, Qakarta: Ind Hill-Co, 1987,
- Philipus M Hadjon**, *Pengantar Hukum Adminstrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon**, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997.
- Philipus M. Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrsai Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon**, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia_ Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadja Mada University Press: Yogyakarta, 2002
- Prajudi Atmosudirdjo**, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto**, *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1993,
- Yulies Tiena Masriani**, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2004.
- Yves Meny and Andrew Knapp**, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford University Press, 1998), hlm: 280



Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. HAN sebagai hubungan istimewa yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.

Hukum administrasi negara telah berkembang sejalan dengan gerak pemerintah mulai menata masyarakat. Dalam kaitan itu pemerintah menggunakan sarana hukum sebagai instrumen pengaturan. Sebagai perwujudannya, pemerintah mengeluarkan / melaksanakan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan keputusan-keputusan yang mengandung suatu larangan maupun berupa kebolehan (izin). Oleh karena itu, sejak awal, bahkan, sejak dahulu kala pemerintah telah terlibat atau telah menggunakan sarana hukum dalam penataan dan pengelolaan masyarakat.

Dengan berkembangnya kehidupan masyarakat menyebabkan pula berkembangnya tugas-tugas pemerintahan yang dapat di lihat pada berbagai bidang urusan pemerintahan telah terjadi penumpukan aturan-aturan dan keputusan-keputusan pemerintah yang saling melengkapi, bahkan dapat pula bersifat mengubah karna terjadinya perubahan situasi dan kondisi dalam masyarakat.



IKAPI
IKATAN JURNALIS INDONESIA

CV. Tahta Media Group
Surakarta, Jawa Tengah
Web : www.tahtamedia.com
Ig : tahtamediagroup
Telp/WA : +62 896-5427-3996

ISBN 978-623-147-583-1 (PDF)



9 786231 475831