



BUKU AJAR

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



DR. JETTY ERNA HILDA MOKAT, MSi.

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DR. Jetty Erna Hilda Mokāt, M.Si.



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).

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Penulis:

DR. Jetty Erna Hilda Mokat, M.Si.

Desain Cover:

Tahta Media

Editor:

Tahta Media

Proofreader:

Tahta Media

Ukuran:

ix, 192, Uk: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-147-234-2

Cetakan Pertama:

November 2023

Hak Cipta 2023, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2023 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)

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan yang Maha Kuasa karena berkat kasih dan tuntunanNya, sehingga penyusunan buku ajar mata kuliah Hukum Administrasi Negara (adisi revisi) dapat diselesaikan.

Buku ajar Hukum Administrasi Negara ini dimaksudkan untuk menyajikan materi kepada mahasiswa, agar mahasiswa lebih mengenal dan memahami bagaimana Hukum Administrasi Negara yang semakin luas dan kompleks sejalan dengan tugas dan wewenang pemerintah dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan perkembangannya terutama setelah UUD 1945 diamandemen, serta pemberlakuan otonomi daerah.

Dalam buku ini disajikan berbagai materi bahasan, di antaranya adalah negara hukum dan hukum administrasi negara, instrumen pemerintah, penegakan hukum dan akuntabilitas hukum, perlindungan hukum, asas-asas umum pemerintahan yang baik, kedudukan, kewenangan dan perbuatan pemerintah, instrumen pemerintahan, legal drafting, diskresi dan freies ermessen, pengawasan dan peradilan administrasi.

Penulis menyadari bahwa materi dalam buku ajar ini belum lengkap dan masih terdapat berbagai kelemahan, namun demikian diharapkan materi dalam buku ajar ini boleh menjadi pembuka jalan bagi mahasiswa untuk memahami Hukum Administrasi Negara secara lebih luas dan mendalam.

Penulis

DAFTAR ISI

PRAKATA	iv
DAFTAR ISI	v
TINJAUAN MATA KULIAH	viii
BAB I NEGARA HUKUM DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA ...	1
A. Pendahuluan	2
B. Uraian Materi.....	2
1. Peristilahan Hukum Administrasi Negara.....	2
2. Teori dan Konsep Negara Hukum	5
3. Pengertian dan Konsep Dasar Hukum Administrasi Negara ...	10
4. Produk Hukum Administrasi Negara	12
5. Ruang Lingkup Lapangan Pekerjaan Hukum Administrasi Negara	15
6. Kedudukan Hukum Administrasi Dalam Ilmu Hukum	24
7. Hubungan HAN dengan Ilmu yang lain	28
8. Tujuan Hukum Administrasi Negara	31
C. Rangkuman.....	33
D. Evaluasi	35
BAB II KEDUDUKAN, KEWENANGAN DAN TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH	36
A. Pendahuluan	37
B. Uraian Materi.....	37
1. Kedudukan Hukum Pemerintah	37
2. Kewenangan Pemerintah	44
3. Tindakan Pemerintahan	55
C. Rangkuman.....	61
D. Evaluasi	62
BAB III INSTRUMEN PEMERINTAHAN	64
A. Pendahuluan	65
B. Uraian Materi.....	65
1. Pengertian Instrumen Pemerintahan	65
2. Peraturan Perundang -Undangan	66
3. Ketetapan/Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking/Besluit)	67
4. Peraturan Kebijakan.....	80
5. Pengertian Istilah Izin (<i>Vergunning</i>), Dispensasi, Lisensi, dan Konsesi.....	89

6.	Rencana (<i>Het Plan</i>).....	92
7.	Benda-benda Publik.....	93
8.	Petugas-Petugas Publik.....	94
C.	Rangkuman.....	96
D.	Evaluasi.....	97
BAB IV	ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK.....	99
A.	Pendahuluan.....	100
B.	Uraian Materi.....	100
1.	Sejarah dan Pengertian.....	100
2.	Macam-macam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik..	106
3.	Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	117
C.	Rangkuman.....	118
D.	Evaluasi.....	119
BAB V	PERLINDUNGAN HUKUM DAN SANKSI ADMINISTRATIF.....	120
A.	Pendahuluan.....	121
B.	Uraian Materi.....	121
1.	Perlindungan Hukum.....	121
2.	Sanksi Administratif.....	128
C.	Rangkuman.....	136
D.	Evaluasi.....	137
BAB VI	LEGAL DRAFTING.....	138
A.	Pendahuluan.....	139
B.	Uraian Materi.....	139
1.	Pengertian Legal Drafting.....	139
2.	Kedudukan Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	144
3.	Kedudukan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	146
4.	Proses Pembentukan Undang-undang.....	150
C.	Rangkuman.....	156
D.	Evaluasi.....	156
BAB VII	PENGAWASAN PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA..	157
A.	Pendahuluan.....	158
B.	Uraian Materi.....	158
1.	Pengawasan.....	158
2.	Macam-macam Pengawasan.....	161
3.	Negara Hukum.....	165
4.	Konsep Negara Hukum Pancasila.....	170

5. Negara Hukum dan Eksistensi Peradilan Administrasi	172
6. Hukum Administrasi dan Eksistensi Peradilan Administrasi	174
7. Makna dan Fungsi Peradilan Administrasi.	176
8. Kompetensi Peradilan Administrasi.....	181
C. Rangkuman	184
D. Evaluasi	186
<i>GLOSARIUM</i>	187
<i>DAFTAR PUSTAKA</i>	191

TINJAUAN MATA KULIAH

Mata kuliah Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan bidang studi yang masuk dalam kelompok mata kuliah keilmuan dan ketrampilan (MKK), merupakan Mata Kuliah wajib pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Manado, dengan bobot 3 SKS.

Tujuan mata kuliah ini untuk memberikan pengetahuan, pengertian, dan pemahaman yang komprehensif tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia melalui pendekatan teoritis-dogmatis dan yuridis-normatif, sehingga mahasiswa akan mudah mengenali dan dapat menganalisis berbagai fenomena dan peristiwa ketatanegaraan pada umumnya dan sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pelayanan pemerintah di bidang publik dalam bentuk mengeluarkan suatu ketetapan/keputusan (*beschikking*) yang ditujukan kepada seseorang atau suatu badan hukum perdata, bagaimana proses penyusunan legal drafting dan sebagainya. Selain itu pada akhirnya mahasiswa dapat berpartisipasi dalam menanggulangi berbagai permasalahan kenegaraan, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui sumbangan pemikiran hukum (*legal opinion*).

Setelah menguasai materi mata kuliah Hukum Administrasi Negara, diharapkan mahasiswa memiliki kompetensi-kompetensi khusus, sebagai berikut:

1. Memahami Negara Hukum dan Hukum Administrasi Negara
2. Memahami Konsep dan Aplikasi Fungsi Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan Hukum Pemerintah
3. Memahami Instrumen Pemerintah
4. Memahami Asas-asas Umum Administrasi Negara Yang Baik
5. Memahami Perlindungan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara di Indonesia
6. Memahami Proses Penyusunan Legal Drafting
7. Memahami Pengawasan dan Peradilan Administrasi Negara
8. Memahami Penyelesaian Sengketa Administrasi

Materi perkuliahan ini disajikan dalam 8 Bab yang disusun sebagai berikut:

Bab I Negara Hukum dan Hukum Administrasi Negara

Bab II Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan Hukum Pemerintah

- Bab III Instrumen Pemerintah
- Bab IV Asas-asas Umum Administrasi Negara Yang Baik
- Bab V Perlindungan Hukum dan Sanksi Administrasi
- Bab VI Proses Penyusunan Legal Drafting
- Bab VII Pengawasan dan Peradilan Administrasi Negara
- Bab VIII Penyelesaian Sengketa Administrasi

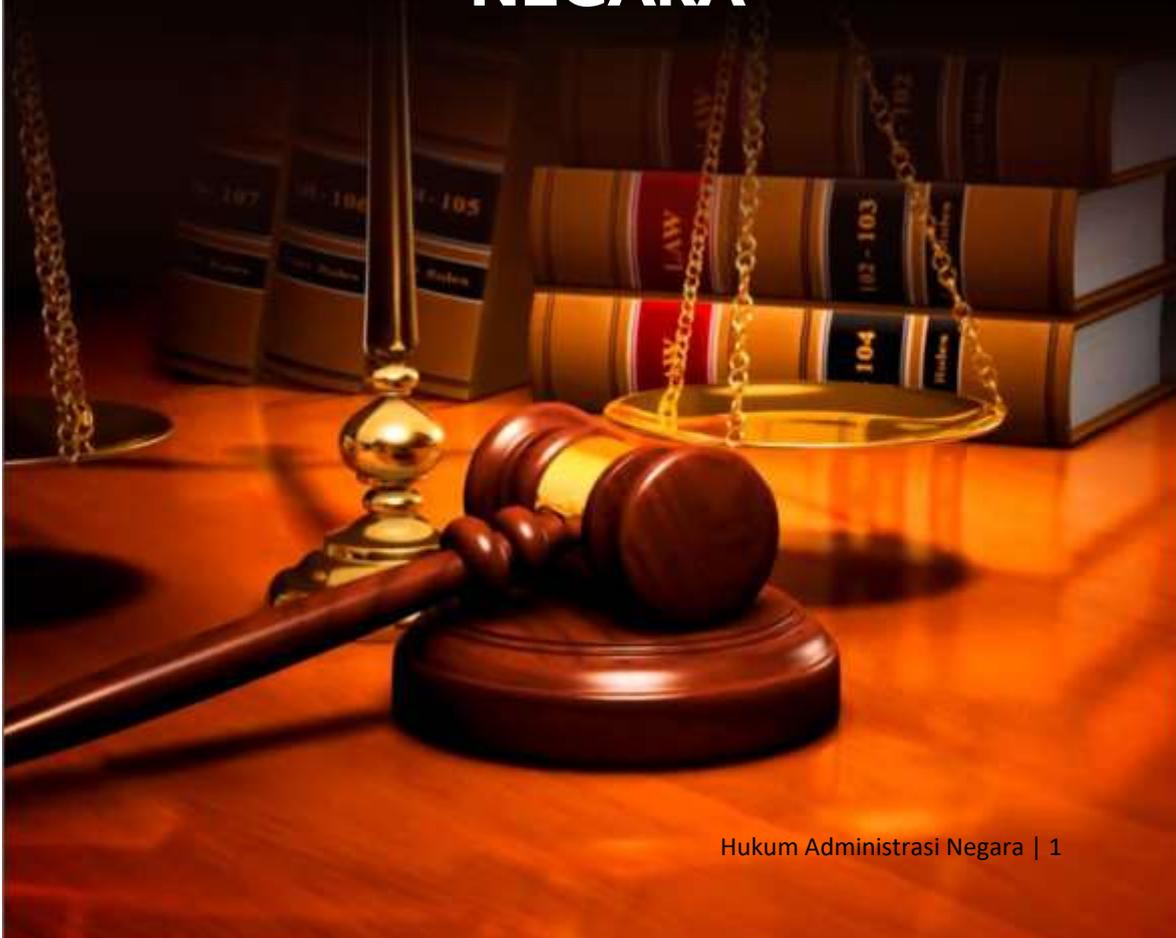


BAB I

NEGARA HUKUM DAN

HUKUM ADMINISTRASI

NEGARA



A. PENDAHULUAN

Bab ini memberikan mahasiswa suatu telaah secara komprehensif tentang konsep dasar hukum administrasi negara. Adapun materi yang akan dibahas meliputi peristilahan, teori dan konsep negara hukum, pengertian dan konsep dasar hukum administrasi negara, produk hukum administrasi negara (heteronom dan otonom), ruang lingkup hukum administrasi negara, sumber-sumber hukum administrasi negara, kedudukan hukum administrasi negara dalam tata hukum di Indonesia, hubungan hukum administrasi negara dengan bidang hukum lainnya.

Kompetensi yang diharapkan setelah mempelajari bagian ini mahasiswa memiliki kemampuan untuk:

1. Menjelaskan istilah Hukum Administrasi Negara
2. Menjelaskan teori dan konsep negara hukum.
3. Menjelaskan pengertian dan konsep dasar HAN
4. Menjelaskan produk HAN (heteronom dan otonom)
5. Menjelaskan Ruang Lingkup HAN
6. Menjelaskan Sumber-sumber HAN.
7. Menjelaskan Kedudukan HAN dalam Tata Hukum di Indonesia
8. Menjelaskan Hubungan HAN dengan Hukum lainnya

B. URAIAN MATERI

1. Peristilahan Hukum Administrasi Negara

Secara teoritis, Hukum Administrasi Negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Meskipun demikian, hukum administrasi negara sebagai suatu cabang ilmu, khususnya di wilayah hukum kontinental, baru muncul belakangan. Pada awalnya, khususnya di negeri Belanda, hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Sedangkan di Perancis sebagai bidang tersendiri di samping hukum tata negara. Bila dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, maka hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relatif muda.

Di negeri Belanda ada dua istilah hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar ‘administratie’ dan ‘bestuur’. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Kata administrasi ada yang menerjemahkan dengan Tata Usaha, Tata Usaha Pemerintahan, Tata Usaha Negara, dan ada yang menerjemahkan dengan administrasi saja, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan seragam dengan pemerintahan.

Perbedaan penerjemahan mengakibatkan perbedaan dalam penamaan, seperti: Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Hukum Administrasi Negara Indonesia, dan Hukum Administrasi (tanpa atribut negara) sebagaimana Phillipus Hadjon. Alasannya, bahwa pada kata administrasi sudah mengandung konotasi negara/pemerintahan. Adanya keragaman istilah ini dalam perkembangannya lebih mengarah pada penggunaan istilah Hukum Administrasi Negara dibandingkan istilah lainnya.

Nama cabang hukum ini *administratiefrecht* dan *bestuursrecht*, yang bertumpu pada kata ‘administrasi’ dan kata ‘pemerintahan’. Sebenarnya kedua kata ini dalam penggunaannya memiliki makna sama, karena pemerintahan merupakan terjemahan dari kata administrasi. Menurut Belinfante (1983), administrasi mengandung arti yang sama dengan pemerintahan maka Hukum Administrasi dapat disamakan dengan Hukum Tata Pemerintahan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif. Hal ini berarti bahwa pemerintahan merupakan bagian dari badan perlengkapan dan fungsi pemerintahan yang bukan merupakan badan perlengkapan dan fungsi pembuat undang-undang (legislatif) dan bukan badan perlengkapan dan fungsi peradilan (yudikatif). Berbagai bahasa memberi istilah sebagai berikut:

Perancis	: <i>droit administratif</i>
Inggris	: <i>administrative law</i>
Jerman	: <i>verwaltungsrecht</i>
Belanda	: <i>administratiefrecht</i> atau <i>bestuursrecht</i>
Indonesia	: Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan dan Hukum Tata Usaha Negara.

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 144 jo. UU No. 9 Tahun 2004 menjelaskan bahwa “UU ini dapat disebut UU Peradilan Administrasi Negara”. Dalam kepustakaan bahasa Belanda mengartikan *administratie* dalam *administratiefrecht* dengan *administrare* atau *bestuuren*. *Bestuur* mengandung arti fungsional dan institusional/struktural. Dalam arti fungsional, *bestuur* = fungsi pemerintahan; dalam arti institusional/struktural: *bestuur* = keseluruhan organ pemerintahan. Lingkungan *bestuur* adalah lingkungan di luar pembentukan perundang-undangan (legislatif) dan di luar peradilan (yudikatif).

Konsep Hukum Administrasi Negara dalam bahasa asing seperti *administrative law* dan *administratiefrecht*, administrasi sudah mengandung konotasi negara sehingga tidak perlu atribusi negara atau publik. Oleh karenanya beberapa ahli hanya menyebutkan hukum administrasi.

a. Administrasi Negara

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin “*administrare*” yang berarti *to manage*. Derivasinya antara lain menjadi : “*administratio*” yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam KBBI, administrasi diartikan sebagai; (1) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (3) kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (4) kegiatan kantor dan tata usaha. Kajian ini administrasi merujuk pada pengertian yang ketiga, yakni kegiatan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi mempunyai tiga arti, yaitu; (1) sebagai salah satu fungsi pemerintah; (2) sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatur*) dari pada pemerintah; (3) sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo Administrasi Negara adalah Manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. E. Utrecht menyebutkan bahwa Administrasi Negara adalah gabungan jabatan-jabatan, aparat (alat) administrasi yang dibawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah.

Bachsan Mustafa mengartikan administrasi negara sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.

Dari beberapa pendapat tersebut dapatlah diketahui bahwa Administrasi Negara adalah keseluruhan aparat pemerintah yang melakukan berbagai aktivitas atau tugas-tugas negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.

b. Pemerintah dan Pemerintahan.

Secara teoritis dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Ungkapan lain pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the broad sense*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintah atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif.

2. Teori dan Konsep Negara Hukum

a. Konsep Negara Hukum

Hamid S. Attamimi sebagaimana Burkens, menjelaskan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Di dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.

Dewasa ini banyak negara menyebut sebagai negara hukum, menurut Ridwan (2013: 22-23) dalam negara hukum, hukum di tempatkan sebagai dasar dalam penyelenggaraan tugas kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Eksistensi hukum dalam negara hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Meskipun demikian, untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, hukum tata negara ini tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif. Dengan kata lain, hukum tata negara membutuhkan hukum lain yang bersifat teknis. Hukum tersebut adalah hukum administrasi negara.

Namun demikian apakah negara tersebut dapat dikatakan sebagai negara hukum? Apa ciri-ciri dan tujuan dari suatu negara yang disebut negara hukum? Jum Anggriani (2012:38) mengemukakan pengertian negara hukum adalah:

- 1) Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya,
- 2) Menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan,
- 3) Adanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis,
- 4) Adanya suatu sistem hukum dan

5) Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.

Sedangkan ciri negara yang dapat disebut sebagai negara hukum menurut Diana Halim Koentjoro (2004: 34) adalah:

- 1) *supremacy of the law*;
- 2) *equality before the law*;
- 3) *constitution based on the human rights*.

Selanjutnya Julius Stahl (Efendi dan Poernomo, 2019: 91) mengemukakan tujuan dari *rechtsstaat* (negara hukum) adalah sebagai tindakan negara dalam bentuk (menetapkan batas-batas terhadap tindakan tersebut) dan cita-cita memberikan kebebasan bagi warga menurut hukum.

Pada dasarnya, banyak bahkan hampir semua negara-negara di dunia menganut negara hukum, dengan menjadikan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap negara hukum tentu memiliki hukum administrasi negara yang dijadikan sebagai instrumen untuk mengatur penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan negara. Tetapi hukum administrasi negara di setiap negara berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya. Perbedaan tersebut disebabkan oleh berbagai hal, di antaranya: persoalan kemasyarakatan dan pemerintahan yang dihadapi penguasa, sistem politik, bentuk negara dan bentuk pemerintahan, dan perbedaan hukum tata negara yang menjadi sandaran hukum administrasi, dan sebagainya.

b. Klasifikasi Negara Hukum

1) Negara Hukum Klasik

Negara hukum dapat diklasifikasikan ke dalam negara hukum klasik dan negara hukum modern. Koentjoro (2004) menjelaskan bahwa negara hukum disebut negara hukum klasik karena negara hukum timbul pada saat sesudah terjadinya reformasi terhadap negara totaliter pada zaman absolutisme, dimana semua kekuasaan negara berada dalam satu tangan. Artinya, kekuasaan *eksekutif* (melaksanakan UU), kekuasaan *legislatif* (membuat UU) dan kekuasaan *yudikatif* (pengawasan) berada pada satu tangan, yaitu penguasa tunggal. Untuk menghindari hal itu, Montesquieu sampai

kepada doktrinnya yang dikenal dengan *trias politica* yang memisahkan ketiga kekuasaan secara mutlak.

Untuk mencegah kekuasaan yang absolut timbulah negara hukum dengan azas legalitasnya yang menyatakan bahwa penguasa hanya dapat bertindak atas dasar hukum yang berlaku. Oleh karena saat itu yang berkuasa adalah *aliran legisme* yang menyatakan bahwa yang dinamakan hukum adalah UU yang tertulis, yang berarti penguasa hanya dapat bertindak berdasarkan UU yang berlaku. Artinya, untuk mengatur suatu masalah telah ada UU yang mengaturnya lebih dahulu dan penguasa (*eksekutif*) hanya melaksanakan UU yang telah dibuat *legislatif*. Bila untuk masalah itu belum ada UU yang mengaturnya, maka *eksekutif* tidak dapat bertindak.

Negara hukum klasik ini disebut juga negara hukum dalam arti sempit karena tindakan *eksekutif* benar-benar terbatas. Ada juga yang menyebut dengan negara hukum formal. Karena pada waktu itu tujuan negara hanya menjaga keamanan dan ketertiban. Pemerintah lebih bersifat sebagai penjaga malam, karena tugas negara/pemerintah hanya memelihara keamanan dan bertindak jika ada gangguan keamanan rakyatnya sehingga negara hukum yang demikian disebut pula negara penjaga malam (*nachtwakkersstaat*). Akibatnya, negara tidak aktif mengatur kehidupan rakyatnya. Dengan demikian, hukum administrasi negara yang mengatur hubungan penguasa dan rakyat juga sangat terbatas.

2) Negara Hukum Modern (Negara Kesejahteraan/welfare state)

Di era modern, dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada negara yang tidak mengaku sebagai negara hukum (*rechstaat*). Konsepsi negara hukum klasik ternyata telah menimbulkan kepincangan sosial. Liberalisme dan individualisme yang menjadi dasar menyebabkan yang kaya lebih kaya sedangkan yang miskin terpinggirkan. Seiring dengan perkembangan zaman *aliran legisme* yang menganggap hukum adalah undang-undang yang tertulis tidak dapat dipertahankan lagi, karena tidak semua masalah yang timbul dalam masyarakat terakomodir dalam undang-undang. Apabila timbul permasalahan sedangkan belum ada aturan tertulis berupa undang-undang maka pemerintah, baik *eksekutif* maupun *yudikatif* tidak dapat menyelesaikannya. Administrasi negara hanya dapat bertindak kalau ada dasar hukum tertulis. Contoh, Juffrouw

Zutphen Arrest tentang kasus pipa air yang pecah (*waterleiding arrest*). Dalam perkembangannya timbul pergeseran dalam pola pikir tentang pelanggaran hukum, sehingga sekitar tahun 1919 disimpulkan bahwa yang melanggar hukum bukan hanya melanggar undang-undang tertulis, tapi juga melanggar tata susila, kebiasaan, dan tata sopan santun yang berlaku dalam masyarakat. Contoh (*Cohen-Lindenbaum arrest*). Demikian juga bagi hukum administrasi negara, penguasa tidak mungkin lagi diikat oleh undang-undang atau peraturan tertulis semata. Banyak masalah yang timbul dalam masyarakat yang penyelesaiannya tidak terakomodir dalam undang-undang tertulis.

Konsep negara hukum klasik akhirnya berganti dengan konsep yang baru/modern yaitu *welfare state* (negara kesejahteraan) atau negara hukum materil. Ciri-ciri *welfare state* menurut Miriam Budiardjo (Marbun dan Mahfud, 2006: 46) adalah:

- a) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu;
- b) Badan kehakiman yang bebas (*independent and impartial tribunals*);
- c) Pemilihan umum yang bebas;
- d) Kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
- e) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f) Pendidikan kewarganegaraan.

Peralihan ke negara hukum modern membawa konsekwensi bagi pemerintah/administrasi negara yang disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzog*) berdampak besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dimana tugas pemerintah menjadi lebih luas, yang menuntut pemerintah bertindak proaktif dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat (politik, sosial budaya dan ekonomi, dll) agar kesejahteraan masyarakat terjamin. Jadi tugas pemerintah tidak lagi sebagai penjaga malam. Artinya tugas yang harus dilaksanakan pemerintah untuk kepentingan masyarakat sangat kompleks yang memungkinkan menimbulkan berbagai persoalan dalam masyarakat. Sebagaimana dikatakan Sjahran Basah (Anggriani, 2012:41) bahwa tugas pemerintah tidak hanya mengurus bidang pemerintahan saja, tetapi juga

bidang kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional.

Karena begitu kompleksnya persoalan yang dihadapi masyarakat, menghendaki peran aktif pemerintah untuk ikut campur dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu, dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat, maka kepada pemerintah/administrasi negara diberi *freies Ermessen*. *Freies Ermessen* adalah kebebasan bertindak pemerintah (administrasi negara) untuk menyelesaikan masalah dalam keadaan mendesak sedangkan belum ada peraturannya. Dengan *freies Ermessen*, maka pemerintah memiliki kewenangan bebas (atas inisiatif sendiri) untuk ikut campur/bertindak diberbagai aktivitas masyarakat terutama dalam penyelesaian persoalan yang timbul dan belum ada peraturan penyelenggaraannya, dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Adanya *freies Ermessen* ini, menurut Marbun dan Mahfud (2006: 46) memiliki konsekuensi sendiri di bidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen.

3. Pengertian dan Konsep Dasar Hukum Administrasi Negara

Untuk memahami secara lebih mendalam tentang apa dan bagaimana Hukum Administrasi Negara itu, maka perlu dikemukakan pengertian dan definisi Hukum Administrasi Negara. Berikut dipaparkan beberapa pengertian hukum administrasi negara menurut para ahli (Titik Triwulan Tutik, 2010: 8-9) antara lain:

- a. **R. Abdoel Djamali**, Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi;
- b. **E. Utrecht**, mendefinisikan hukum administrasi sebagai hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan memungkinkan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus;

- c. **Van Apeldoorn**, memberikan pengertian hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para penguasa yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya;
- d. **Djokosutono**, Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat.

Dari beberapa definisi tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi negara meliputi aturan yang mengatur tentang: selain hubungan hukum antara pemerintah/administrasi negara dengan warga negara, tetapi juga mengatur tentang bagaimana pemerintah/alat administrasi negara menjalankan tugasnya.

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state* yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislatif, maka peraturan-peraturan hukum dalam Hukum Administrasi Negara di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh Administrasi Negara. Menurut Philipus M. Hadjon, dalam konsep negara hukum masyarakat (*soziale rechtsstaat*) Hukum Administrasi didefinisikan sebagai instrument yuridis yang memungkinkan pemerintahan mengendalikan kehidupan masyarakat, dan di sisi lain memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian (pemerintah) tersebut. Konsep tersebut mengandung unsur-unsur pokok Hukum Administrasi yaitu:

- 1) Sturen (*sturing*);
- 2) Partisipasi (peran serta);
- 3) Perlindungan hukum bagi masyarakat.

Unsur-unsur tersebut sekaligus merupakan dimensi normatif Hukum Administrasi, yang meliputi:

- 1) Hukum mengenai kekuasaan pemerintah;
- 2) Hukum mengenai organisasi publik; organisasi dan instrument;
- 3) Hukum mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan.

4. Produk Hukum Administrasi Negara

Utrecht berpendapat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadikan negara dapat menjalankan fungsinya. Atau sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya untuk mengatur masyarakat. Hal ini berarti bahwa Hukum Administrasi Negara memainkan peranan yang sangat penting untuk mengatur masyarakat. Dan dalam melaksanakan fungsinya, maka administrasi negara melakukan bermacam-macam perbuatan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. (Koentjoro, 2004: 55).

Sesuai dengan kedudukannya, pemerintah mengemban tugas dan fungsi yang beragam. Ridwan (2006); Aritonang (2019) menjelaskan kembali pendapat dari van Vollenhoven tentang tugas negara, yaitu:

- a. Membuat peraturan dalam bentuk undang-undang, baik dalam arti formal maupun material yang disebut *regeling*;
- b. Pemerintahan dalam arti secara nyata memelihara kepentingan umum yang disebut *bestuur*;
- c. Penyelesaian sengketa dalam peradilan perdata yang disebut *yustisi*; dan
- d. Mempertahankan ketertiban umum baik secara preventif maupun represif, di dalamnya termasuk peradilan pidana yang disebut *politie*.

Tugas-tugas tersebut dipahami sebagai pengertian negara dalam arti luas, yaitu termasuk di dalamnya organ eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Walaupun pada kenyataannya masih terdapat organ lain seperti badan pemeriksa keuangan yang bersifat auditif. Apabila pengertian pemerintahan dalam arti sempit yaitu eksekutif atau pemerintah, maka fungsi pemerintah untuk membuat produk hukum dapat dikelompokkan dalam dua jenis produk hukum, yaitu:

- a. Kelompok *regeling* adalah produk hukum tertulis yang isinya/materinya mempunyai daya ikat terhadap sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara.
- b. Kelompok *beschikking* adalah produk hukum yang berupa penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara.

Kelompok *regeling* termasuk dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya peraturan perundangan merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang (pada tingkat pusat PP atau Perpres, dan di daerah berupa peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota). Peraturan perundang-undangan tersebut mengikat semua atau sebagian masyarakat. Sedangkan *beschikking* dapat ditemui pada sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diterbitkan baik pada tingkat pemerintah pusat (keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan Dirjen), maupun daerah (keputusan bupati, keputusan walikota, keputusan gubernur). (Aritonang, 2019: 150-151).

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sifat dan ciri-ciri peraturan perundang-undangan:

- a. Harus dalam wujud peraturan tertulis;
- b. Harus dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
- c. Harus berisi aturan pola tingkah laku atau norma hukum; dan;
- d. Harus mengikat secara umum dan menyeluruh atau bersifat abstrak dan umum.

Sedangkan unsur-unsur dari suatu keputusan tata usaha negara, yaitu:

- a. Berupa suatu penetapan yang tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN;
- c. Berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Beberapa produk hukum administrasi negara yang ditemukan juga dalam praktek dan sering digunakan dalam penyelenggaraan administrasi publik, yaitu: a) Rencana-rencana (*het plan*); b) Peraturan kebijaksanaan/legislasi semu (*beleidsregel, pseudo wetgeving, polic rule*). Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut dengan *freies ermessen*. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan. (Ridwan, 2013: 169).

Prajudi Atmosudirdjo membagi Hukum Administrasi Negara ke dalam: Hukum Administrasi Negara Heteronom dan Hukum Administrasi Negara Otonom (Efendi dan Poernomo, 2019:29-30).

a. Produk Hukum Administrasi Negara Heteronom

Hukum administrasi negara heteronom bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU. Hukum ini mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara dan tidak boleh dilawan, dilanggar dan tidak boleh diubah oleh administrasi negara. HAN Heteronom mencakup aturan:

- 1) Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
- 2) Hukum tentang organisasi dari administrasi negara, termasuk pengertian dekonsentrasi dan desentralisasi;
- 3) Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis dan dititikberatkan pada analisis kritis dari keputusan-keputusan dan penetapan-penetapannya;
- 4) Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara, terutama hukum mengenai keuangan negara dan kepegawaian negara;
- 5) Hukum tentang peradilan administrasi negara.

Contoh UURI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan oleh DPR RI dengan persetujuan Presiden.

b. Produk Hukum Administrasi Negara Otonom

Hukum administrasi otonom adalah hukum operasional yang diciptakan pemerintah dan administrasi negara. Oleh karena itu dapat diubah oleh pemerintah/administrasi negara setiap waktu bila perlu, tidak melanggar asas kepastian hukum, keadilan dan kepentingan umum. Contoh: Perda Provinsi Aceh Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat yang ditetapkan oleh DPRD Aceh dan disetujui oleh Gubernur Aceh.

Hukum Administrasi Negara Otonom bersumber pada keputusan pemerintah yang bersifat sebagai UU dalam arti luas, yurisprudensi dan teori. Hukum Administrasi negara otonom dapat dibedakan menjadi empat bentuk:

- 1) Hukum administrasi, yakni hukum eksekutif dan hukum tata pelaksanaan undang-undang, dalam arti hukum mengenai tata

penegakan dan penggunaan kekuasaan berikut wewenang-wewenang kenegaraan;

- 2) Hukum administrasi dalam arti sempit, yakni hukum mengenai tata pengurusan (organisasi dan manajemen) rumah tangga negara;
- 3) Hukum administrasi yang merupakan hukum tentang birokrasi negara, penyelenggaraan komunikasi, registrasi, statistik, dan lain-lain pekerjaan kantor-kantor pemerintahan serta surat-surat keterangan lainnya;
- 4) Hukum tata pembangunan, yakni kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat, khususnya untuk memengaruhi derap atau irama pertumbuhan masyarakat dalam pembangunan negara.

5. Ruang Lingkup Lapangan Pekerjaan Hukum Administrasi Negara

Ruang lingkup hukum administrasi negara sangat terkait dasar-dasar dan prinsip-prinsip administrasi, tetapi juga tentang tugas dan wewenang administrasi negara/lembaga negara. Setiap negara berbeda dalam mengatur lapangan pekerjaan atau tindakan pemerintahannya. Hal ini disebabkan karena ide negara, sistem pemerintahan dan bentuk negara yang dianut. Dari ide negara dan sistem pemerintahan yang berbeda, masing-masing negara menciptakan suatu pandangan atau teori yang menentukan lapangan atau kekuasaan Hukum Administrasi Negara. Adanya perkembangan beberapa teori tergantung pada perkembangan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan sehingga perkembangan Hukum Administrasi Negara sangat dipengaruhi oleh perkembangan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Lapangan pekerjaan administrasi negara dapat dilihat dari perkembangan teori-teori berikut:

a. Teori Eka Praja (Ekatantra)

Antara abad ke-14 dan abad ke-15 banyak negara, khususnya di Eropa memakai sistem pemerintahan monarkhi absolut, dimana kekuasaan negara berada dalam satu tangan, yakni raja. Pada negara yang menerapkan sistem monarkhi absolut, administrasi tidak lebih hanya membuat peraturan (legislatif) dan menjalankan (eksekutif)

serta mempertahankan dalam arti mengawasi (yudikatif) dirangkap seluruhnya untuk semata-mata tertumpuh pada satu tangan yakni pada seorang raja (raja sebagai pembuat peraturan, menjalankan dan mempertahankan peraturan serta menjadi hakim).

Pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan monarki absolut, maka hukum administrasi berbentuk instruksi-instruksi yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan fungsinya. Aparat negara tersebut merupakan *machtapparat* alat kekuatan, sehingga dalam negara hanya terdapat satu macam kekuasaan yakni kekuasaan raja sehingga pemerintahannya disebut pemerintahan *ekapraja*. Keadaan ini mengakibatkan raja dapat bertindak sewenang-wenang. Akibat perbuatan dan tindakan raja yang sewenang-wenang itu, maka lahirlah ahli pikir yang berupaya mendobrak sistem pemerintahan monarki absolut yang menginginkan hak-hak individu diakui, dijamin, serta dilindungi oleh hukum.

b. Teori Dwi Praja (*Dichotomy/Dwitantra*)

Hans Kelsen dalam *Die Reine Rechts Theorie* sebagai mazhab Wina membagi kekuasaan negara menjadi dua bidang, yakni *Legis Latio*, dan *Legis Executio*. *Legis Latio* merupakan *law creating function*, dan *Legis Executio* merupakan fungsi melaksanakan *The Constitution* beserta seluruh undang-undang yang ditetapkan oleh kekuasaan legislatif termasuk seluruh *judicial power* yang semuanya merupakan kekuasaan administratif. Hans Kelsen membagi kekuasaan administratif menjadi dua bidang, yakni *Political Function (Government)*, dan *Administrative Function (bestuur)*.

Sarjana lain adalah Hans Nawiasky dalam *Algemeine Staatslehre* membagi seluruh kegiatan negara menjadi dua bagian yaitu *Normgebung*, yakni pembentuk norma-norma hukum termasuk perundangannya, dan *Normvolsiehung* atau fungsi eksekutif. Pembagian dalam dua bidang tersebut disebut *dichotomy* atau *dwipraja* atau *dwitantra*.

c. Teori Tri Praja

Pada abad ke-17 Jhon Locke dalam *Two Treatises on Civil Government* mengenalkan tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of Power/machten scheidung*) menjadi tiga kekuasaan yang masing-masing

harus diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara yang berdiri sendiri dan terlepas satu sama lain, yakni sebagai berikut.

- 1) Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan.
- 2) Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk kekuasaan pengadilan (yudikatif).
- 3) Kekuasaan federatif, yakni kekuasaan yang tidak termasuk legislatif dan eksekutif. Termasuk kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk mengadakan hubungan antara alat-alat negara baik secara intern maupun ekstern.

Pembagian kekuasaan tersebut nampak bahwa kekuasaan eksekutif masih cukup luas sebab mencakup kekuasaan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kekuasaan mengadili. Teori pembagian kekuasaan John Locke untuk kali pertama disebarkan di negara Inggris, akan tetapi justru teori ini tidak menunjukkan pengaruh yang cukup luas terhadap sistem pemerintahan di negara tersebut. Kemudian muncul teori Montesquieu (penyempurnaan terhadap teori John Locke) bahwa untuk mengatasi kewenangan raja yang absolut hendaknya dalam suatu negara diadakan suatu pemisahan kekuasaan (fungsi) dalam tiga kekuasaan yang tiap kekuasaan mempunyai lapangan pekerjaan sendiri dan terpisah satu sama lain. Teori ini menghendaki adanya pemisahan kekuasaan (*separation des pouvoirs*) yang dikenal dengan Trias Politika (istilah yang berasal dari Immanuel Kant) yang menghendaki adanya kebebasan individu yang dijamin dan dilindungi oleh hukum, terhindar dari tindakan raja yang sewenang-wenang. Ketiga kekuasaan tersebut meliputi:

- 1) *La puissance legislatief* (kekuasaan legislatif), yang dijalankan oleh parlemen.
- 2) *La puissance executief* (kekuasaan eksekutif), yang dijalankan oleh raja.
- 3) *La puissance de juger* (kekuasaan yudikatif) yang dijalankan oleh pengadilan.

Mengingat tujuan pertama dari suatu negara adalah membuat hukum dan mempertahankan hukum, maka setiap warga negara mempunyai kemerdekaan yang dilindungi serta dijamin oleh hukum sehingga masyarakat teratur. Jadi tujuan negara bukan menjadikan suatu alat

kekuatan, melainkan menjadi alat hukum. Dengan munculnya teori ini maka terciptalah apa yang disebut Negara Hukum. Sistem pemerintahan yang dipisahkan menjadi tiga macam kekuasaan itu dikenal dengan sistem *tri praja*.

d. Teori Catur Praja

Cornelius. van Vollenhoven dalam *omtrek Van Het Administratief Recht*, tahun 1926 menguraikan tentang teori sisa atau *af trek* teori yang membagi kekuasaan/fungsi pemerintah menjadi empat bidang/fungsi, yakni:

1) Fungsi *bestuur* / fungsi memerintah

Fungsi *bestuur* atau fungsi memerintah dalam suatu negara modern mempunyai tugas yang sangat luas, yakni tidak hanya melaksanakan undang-undang saja, melainkan pemerintah banyak mencampuri urusan kehidupan masyarakat baik dalam bidang sosial budaya, ekonomi, maupun politik sehingga fungsi *bestuur* ini makin lama semakin luas.

2) Fungsi *Politie*

Fungsi *Politie* adalah fungsi untuk melaksanakan pengawasan secara preventif (*preventif rechtszorg*), yakni memaksa penduduk suatu wilayah untuk mentaati ketertiban suatu hukum serta mengadakan penjagaan agar tata tertib dalam masyarakat terpelihara.

3) Fungsi *Justitie*

Fungsi ini merupakan fungsi pengawasan yang represif agar perselisihan dapat diselesaikan. Fungsi ini dijalankan oleh lembaga peradilan.

4) Fungsi *Regelaar*

Fungsi *Regelaar* merupakan tugas perundangan untuk memperoleh seluruh hasil legislatif dalam arti materiil, yakni setiap peraturan yang dibuat yang mempunyai daya ikat terhadap masyarakat.

e. Teori Panca Praja

Dr. J.R. Stellinga dalam buku *Grondtreken van Het Nederlands Administratiegerecht*, (1951) menyempurnakan teori van Vollenhoven dengan membagi fungsi pemerintahan menjadi lima fungsi, sebagai berikut.

1) Fungsi *wetgeving* (Perundang – undangan) Pengertian Sumber Hukum

Pengertian sumber hukum dipahami secara beragam; masing-masing orang akan memandang sumber hukum sesuai dengan kecenderungan latar belakang pendidikan dan keilmuannya. Dari sumber tersebut, maka kita dapat mengenal, menggali dan memaknainya, seperti dokumen, undang-undang, dll. Menurut Ridwan (2006), sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan-aturan hukum. Pendapat senada dikemukakan Lutfi Effendi (2004) yakni sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan hukum serta tempat diketemukannya hukum. Sumber hukum dapat dilihat dari faktor-faktor yang mempengaruhi hukum yang disebut sebagai sumber hukum materil maupun dapat dilihat dari bentuk dan pembentukan suatu hukum yang disebut sebagai sumber hukum formal.

a. Jenis-jenis Sumber Hukum

Dalam ilmu hukum kita mengenal ada dua jenis, yaitu sumber hukum materil menyangkut dari mana materinya diambil, serta faktor-faktor yang mempengaruhi materi/isi; sedangkan sumber hukum formil yang dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya.

1) Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Utrecht dalam Sadjijono (2001) memberi makna sumber hukum materil, yaitu perasaan hukum (keyakinan hukum) individu dan pendapat umum (*public opinion*) yang menjadi diterminasi materiil membentuk hukum, menentukan isi hukum. Sumber hukum materiil menurut Marbun dan Mahfud (2006) meliputi faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sumber hukum materil adalah sesuatu yang dapat membantu dan mempengaruhi pembentukan hukum terhadap isi atau materi aturan hukum.

Dalam berbagai kepustakaan hukum di temukan bahwa sumber-sumber hukum materiil ini terdiri dari tiga jenis, yaitu sebagai berikut:

a) Sumber Hukum Historis (*rechtsbron in historichezin*)

Sejarah (historis) dapat menjadi sumber hukum materiil yang ikut mempengaruhi penentuan materi aturan hukum. Sumber hukum dari sudut historis yang paling relevan adalah UU dan sistem hukum tertulis di masa lampau disuatu tempat, dan memiliki unsur-unsur yang dianggap baik dan merupakan hukum yang betul-betul berlaku sehingga dapat dijadikan materi pembuatan peraturan perundangan dan dapat diberlakukan sebagai hukum positif. Sedangkan dokumen dan keterangan lain bersifat mengenalkan hukum yang berlaku di masa lampau; Dokumen yang dimaksud adalah dokumen-dokumen dari suatu masa yang dapat diperoleh gambaran tentang hukum yang berlaku pada masa itu dan memungkinkan untuk dijadikan bahan hukum positif. Apeldoorn menyebutnya dengan sumber pengenalan hukum. Contoh: prasasti Majapahit tentang sumpah palapa Gajah Mada tentang”bhineka tunggal ika”.

b) Sumber Hukum Sosiologis (*rechtsbron in sociologischezin*)

Sumber hukum dalam pengertian ini meliputi faktor-faktor sosial yang mempengaruhi isi hukum positif. Atau dengan kata lain faktor-faktor dalam masyarakat yang turut menentukan isi atau materi hukum positif. Artinya peraturan hukum tertentu mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis termasuk kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekadar *moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Dalam pengertian sumber hukum ini, pembuatan perundang-undangan harus pula memperhatikan situasi sosial ekonomi, hubungan sosial, situasi dan perkembangan politik, serta perkembangan internasional.

Karena faktor-faktor yang mempengaruhi isi peraturan ini begitu kompleks, maka dalam pembuatan peraturan diperlukan masukan dari berbagai disiplin keilmuan, yaitu dengan melibatkan ahli ekonomi,

sejarawan, ahli politik, psikolog, agamis dan sebagainya, di samping ahli hukum itu sendiri.

c) Sumber Hukum Filosofis (*rechtsbron in filosofische zin*)

Menurut Marbun dan Mahfud (2006), bahwa dari sudut filsafat ada dua masalah penting yang dapat menjadi sumber hukum, yaitu:

- (1) Ukuran untuk menentukan bahwa sesuatu itu bersifat adil. Karena hukum itu dimaksudkan antara lain untuk menciptakan keadilan, maka hal-hal yang secara filosofis dianggap adil dijadikan sumber hukum materiil.
- (2) Faktor-faktor yang mendorong seseorang mau tunduk pada hukum. Hukum itu diciptakan untuk ditaati, oleh sebab itu semua faktor yang dapat mendorong seseorang taat pada hukum harus diperhatikan dalam pembuatan aturan hukum positif.

2) Sumber Hukum Formal

Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dibentuk melalui suatu proses tertentu sehingga ditaati dan menjadi berlaku umum. Menurut E. Utrecht bahwa selama belum mempunyai bentuk, suatu hukum baru merupakan perasaan hukum dalam masyarakat atau baru merupakan cita-cita hukum, oleh karenanya belum memiliki kekuatan mengikat. (Titik Triwulan titik, 2010: 43). Sumber hukum formal, yaitu berbagai bentuk aturan hukum yang ada, (fakta ini kita namakan sumber hukum dalam arti formal, karena kita hanya memandang mengenai cara dan bentuk yang melahirkan hukum positif, tanpa mempersoalkan dari mana isi peraturan hukum itu). Sumber hukum formal diartikan juga sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Yang diperhitungkan dalam hal ini adalah bentuk tempat hukum itu dibuat menjadi positif oleh instansi pemerintah yang berwenang.

E. Utrecht (Sadjijono (2011) membagi sumber hukum formil ke dalam: Undang-undang; Kebiasaan dan adat yang dipertahankan dalam keputusan yang berkuasa dalam msyarakat; Traktat; Yurisprudensi; dan pendapat pakar hukum (doktrin). Selanjutnya Ridwan (2013) membagi sumber hukum administrasi negara dalam arti formal ini terdiri dari

peraturan perundang-undangan, praktik administrasi negara atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi, dan doktrin.

a) Peraturan Perundang-undangan

Bagir Manan menyebut peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum.

Undang-undang sebagai sumber hukum formil hukum administrasi negara meliputi undang-undang dalam arti materil, yaitu semua peraturan perundangan mulai dari tingkat paling tinggi sampai dengan tingkat rendah dimana isinya mengikat setiap penduduk. UU dalam arti formil (di Indonesia) adalah semua keputusan pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Undang-undang sebagai sumber hukum administrasi negara adalah sumber hukum yang sangat penting sebagaimana juga dikemukakan oleh C.J.N Verstedden (undang-undang secara pasti merupakan sumber hukum yang paling penting dalam hukum administrasi negara).

b) Praktek Administrasi Negara/Kebiasaan/Hukum Tidak Tertulis

Meskipun undang-undang dianggap sebagai sumber hukum administrasi negara yang paling penting, tetapi undang-undang sebagai peraturan tertulis memiliki kelemahan. Menurut Bagir Manan, sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan terbatas, sekedar “*moment opname*” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat. Di samping itu, undang-undang tidak akan mampu dan tidak mungkin mencakup semua persoalan yang dihadapi oleh administrasi negara. Kehidupan masyarakat dinamis, sangat

kompleks dan cepat berubah, sehingga tidak memuat persoalan hukum yang muncul dalam masyarakat dalam suatu undang-undang.

Administrasi negara, dalam keadaan demikian dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap penting untuk mengantisipasi permasalahan yang muncul dan belum ada aturan tertulis, dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Tindakan yang dilakukan oleh administrasi negara ini akan melahirkan hukum tidak tertulis atau konvensi jika dilakukan secara teratur dan tanpa keberatan (*bezwaar*) atau banding (*beroep*) dari warga masyarakat.

Praktek administrasi negara/kebiasaan dalam hal ini adalah perbuatan manusia yang dilakukan sedemikian rupa secara berulang-ulang untuk hal yang sama, dan diterima oleh masyarakat. Pada dasarnya tidak semua kebiasaan dan adat-istiadat itu baik dan adil, oleh sebab itu tidak semua dapat diterima untuk dijadikan sumber hukum.

Kalangan penulis hukum administrasi, hukum administrasi tidak tertulis ini terwujud dalam asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Dari latar belakang sejarahnya, asas-asas umum pemerintahn layak ini dikategorikan sebagai hukum administrasi tidak tertulis, bukan lahir dari tindakan administrasi negara, tetapi dimunculkan dan dijadikan norma bagi tindakan administrasi negara.

c) **Yurisprudensi**

Yurisprudensi berasal dari bahasa latin "*jurisprudentia*" yang berarti pengetahuan hukum (*rechtsgeleerdheid*). Dalam pengertian teknis, yurisprudensi itu dimaksudkan sebagai putusan badan peradilan (hakim) yang diikuti secara berulang-ulang dalam kasus yang sama oleh para hakim lainnya sehingga dapat disebut pula sebagai "*Rechtersrecht*" (hukum ciptaan hakim/peradilan). menurut Hadjon, secara umum yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah peradilan. Akan tetapi, dalam arti sempit yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah ajaran hukum yang tersusun dari dan dalam peradilan, yang kemudian dipakai sebagai landasan hukum. Selain pengertian tersebut, yurisprudensi juga diartikan sebagai himpunan putusan-putusan pengadilan yang disusun secara sistematis.

d) Doktrin

Doktrin yang dimaksudkan dalam hal ini adalah ajaran hukum atau pendapat para pakar hukum yang berpengaruh. Sudikno Mertokusumo mengatakan “pendapat para sarjana hukum yang merupakan doktrin adalah sumber hukum, tempat hakim menemukan hukumnya. Ilmu hukum adalah sumber hukum, tetapi ilmu hukum bukanlah hukum karena tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum, namun tidak berarti bahwa ilmu hukum itu tidak mempunyai wibawa. Ilmu hukum mempunyai wibawa karena mendapat dukungan dari para sarjana, tetapi juga objektif sifatnya. Putusan pengadilan harus objektif dan berwibawa karena ilmu hukum sering digunakan oleh hakim dan putusannya sebagai dasar pertimbangan untuk mempertanggungjawabkan putusannya. Kalau ilmu hukum itu dimuat dan dipertahankan dalam putusan pengadilan, ilmu hukum itu adalah hukum”.

Dalam konteks hukum administrasi negara, S.F. Marbun dan Moh. Mahfud mengatakan bahwa doktrin atau pendapat para ahli dapat menjadi sumber hukum formal hukum administrasi negara sebab pendapat para ahli itu dapat melahirkan teori-teori dalam lapangan hukum administrasi negara yang kemudian dapat mendorong timbulnya kaidah-kaidah hukum administrasi negara.

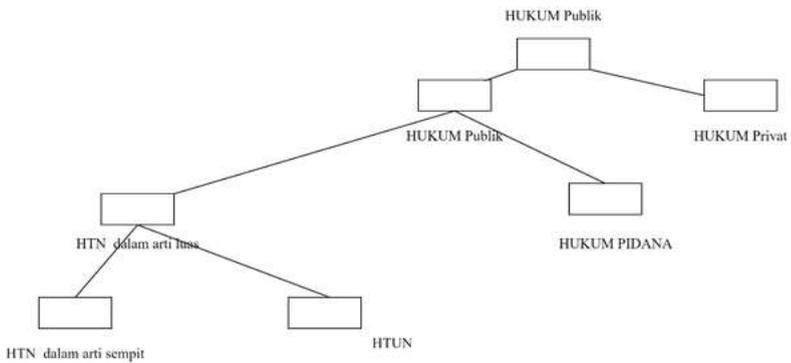
6. Kedudukan Hukum Administrasi Dalam Ilmu Hukum

a. Kedudukan Hukum Administrasi Sebagai Hukum Publik.

Pembagian hukum dalam ilmu hukum digolongkan menjadi dua macam, yaitu hukum privat dan hukum publik. Penggolongan tersebut tidak lepas dari isi dan sifat hubungan yang diatur hubungan mana bersumber dari kepentingan-kepentingan yang hendak dilindungi. Pada dasarnya perbedaan Hukum Publik dan Hukum Privat telah ada sejak jaman Romawi. Mula pertama, pembedaan tersebut dilakukan oleh ahli hukum Romawi yang bernama Ulpianus, yaitu membedakan antara hukum yang berhubungan dengan kepentingan negara Romawi dengan hukum yang mengatur kepentingan orang secara perseorangan. Yang dimaksud dengan hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara penguasa dengan warganya dan di dalamnya

termasuk Hukum Pidana, Hukum Tata Negara, dan Hukum Administrasi Negara.

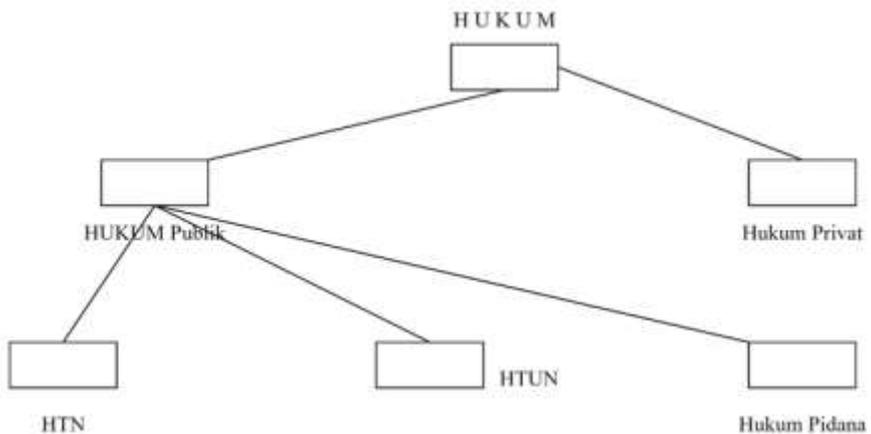
Secara historis, Hukum Administrasi Negara pada mulanya termasuk bagian dari Hukum Tata Negara. Tetapi, karena perkembangan masyarakat dan studi hukum di suatu tempat terdapat tuntutan akan munculnya kaidah-kaidah hukum baru dalam studi Hukum Administrasi Negara, maka Hukum Administrasi Negara menjadi lapangan studi sendiri, terpisah, bahkan mencakup masalah-masalah yang jauh lebih luas daripada Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik karena berisi peraturan yang berkaitan dengan masalah-masalah kepentingan umum (publik). Untuk jelasnya dapat dilihat pada bagan pembagian hukum sebagai berikut:



Lapangan ilmu hukum berkembang terutama untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Sebelum abad 19 ke atas: Hukum itu dibagi ke dalam hukum publik dan hukum privat (hukum perdata dalam arti luas). Termasuk ke dalam hukum publik adalah hukum Tata Negara dalam arti luas yang terdiri dari 2 (dua) bagian yaitu Hukum Tata Negara dalam arti sempit disebut Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. Sedangkan hukum privat terdiri dari Hukum Perdata dan Hukum Dagang. Sesudah abad 19 dimana masyarakat itu tumbuh dan berkembang pesat menjadi masyarakat yang kompleks karena adanya perubahan dalam cara berpikir dan cara hidup individu, tiap perubahan cara hidup individu menimbulkan kebutuhan baru dan tiap kebutuhan baru memerlukan penyelesaian baru, maka tiap penyelesaian baru memerlukan

kaidah-kaidah hukum baru pula, sehingga kebutuhan hukum baru sangatlah terasa dalam suatu masyarakat yang berkembang dengan pesat.

Hal ini membawa akibat adanya perubahan dalam sistematika ilmu pengetahuan hukum, sehingga sesudah abad ke-19 sistematika ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum publik mengalami perubahan sebagai berikut: Hukum Administrasi Negara yang semula menjadi bagian dari Hukum Tata Negara, berubah menjadi ilmu pengetahuan hukum yang berdiri sendiri terlepas dari Hukum Tata Negara, sehingga Hukum Publik itu kemudian terdiri dari bagian-bagian sebagai berikut :



“Hukum Tata Negara (HTN); Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Pidana yang masing-masing merupakan bidang-bidang ilmu pengetahuan hukum yang berdiri sendiri, sedangkan hukum privat tetap yakni Hukum Perdata dan Hukum Dagang”.

Hukum sebagai gejala masyarakat, maka hukum itu berkembang sejajar dengan berkembangnya masyarakat karena hukum itu adalah alat untuk mengatur tata tertib masyarakat. Setelah abad ke-19 membawa perubahan kepada masyarakat, sekaligus membawa perubahan pada hukum yang berlaku di masyarakat tersebut. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh:

- 1) Pengaruh zaman *Renaissance* (bangun kembali), yang timbul sekitar abad ke-16 dan abad ke-17. Zaman *Renaissance* ini membawa perubahan besar kepada ilmu dan kesenian dan kepada pembentukan cara berpikir manusia zaman abad pertengahan (zaman gelap) kepada zaman modern dan

kepada masyarakat modern dengan segala gejala yang timbul di dalamnya.

- 2) Pengaruh dari timbulnya negara-negara hukum modern atau *welfare state* pada akhir abad ke-19 di mana pemerintah ikut campur dalam segala lapangan kehidupan masyarakat yang membawa akibat kepada pembentukan perundang-undangan sosial (*sociale wetgeving*) yang semakin banyak, yang membawa akibat pula pada pembentukan Hukum Administrasi Negara yang luar biasa banyaknya.

Kedua pengaruh inilah yang membawa Hukum Administrasi Negara menjadi dewasa yang akhirnya setelah dewasa melepaskan diri dari induknya yaitu Hukum Tata Negara dan merupakan ilmu pengetahuan hukum yang berdiri sendiri.

b. Hukum Administrasi Sebagai Hukum Antara (di antara Hukum Privat dan Hukum Pidana).

Hukum Administrasi materil terletak di antara hukum privat dan hukum pidana. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan pada pihak perseorangan, tetapi dilakukan oleh penguasa.

Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak selain penguasa. Di antara kedua bidang hukum terletak Hukum Administrasi Negara. Sebagai contoh, izin bangunan. Dalam memberikan izin, penguasa memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal demikian, penguasa menentukan syarat-syarat keamanan. Di samping itu, bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat dikenakan sanksi pidana. Dengan kedudukan yang demikian, maka Hukum Administrasi Negara dapat dikatakan sebagai “hukum antara”.

7. Hubungan HAN dengan Ilmu yang lain

a. Hubungan HTN dengan HAN

Di kalangan para sarjana sebenarnya telah terdapat kesamaan pandangan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara memiliki keterkaitan yang erat. Keterkaitan antara kedua hukum ini, van Vollenhoven berpendapat bahwa: “*Badan pemerintah tanpa aturan Hukum Tata Negara akan lumpuh, karena badan ini tidak mempunyai wewenang apapun atau wewenangnya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa Hukum Administrasi Negara akan bebas sepenuhnya karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendak sendiri*”. Keterkaitan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tampak pula dari pendapat J.B.J.M. Ten Berge bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan perpanjangan dari Hukum Tata Negara atau hukum sekunder dari Hukum Tata Negara karena awalnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sebagai satu kesatuan, dan Hukum Administrasi Negara dianggap tambahan dari Hukum Tata Negara.

Keterkaitan antara dua bidang hukum ini tampak pula dari penamaan mata kuliah di negeri Belanda, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 *Reglement Rechshogeschool* 1924, yaitu terhimpun dalam satu nama *Staats en Administratif Recht*, Sebelum akhirnya dipisahkan karena perkembangan sejarah dan persoalan spesifik yang dihadapi oleh Hukum Administrasi Negara. Meskipun terdapat kesamaan pandangan mengenai keterkaitan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, tetapi para sarjana berbeda pendapat ketika menentukan objek kajian dari kedua hukum ini.

Secara umum dapat disebutkan bahwa dikalangan para sarjana terdapat dua kubu perbedaan, ada yang menganggap ada perbedaan secara prinsipil antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara. Oppenheim menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mempelajari negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) dan Hukum Administrasi Negara mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Dalam perkembangannya pendapat Oppenheim ini ditentang pula oleh sarjana-sarjana lain, terutama

karena sukarnya menentukan kualifikasi kapan negara itu dalam keadaan diam dan kapan negara dalam keadaan bergerak.

Logemann menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mempelajari: (a) jabatan-jabatan apa yang ada di dalam suatu negara; (b) siapa yang mengadakan jabatan-jabatan itu; (c) cara bagaimanakah jabatan-jabatan itu ditempati oleh pejabat; (d) fungsi jabatan-jabatan itu; (e) kekuasaan hukum jabatan-jabatan itu; (f) hubungan antara masing-masing jabatan dan (g) dalam batas-batas manakah organisasi kenegaraan dapat melakukan tugasnya. Sedangkan Hukum Administrasi Negara mempelajari sifat, bentuk, dan akibat perbuatan hukum istimewa sekaliannya yang dilakukan para pejabat dalam menjalankan tugas mereka. Pendapat Logemann ini belum menggambarkan kenyataan yang sesungguhnya dari Hukum Administrasi Negara, bahkan terkesan pendapat ini mempersempit Hukum Administrasi Negara. Pada kenyataannya Hukum Administrasi Negara juga mempelajari tentang jabatan, khususnya jabatan pemerintahan, kedudukan hukum jabatan, kekuasaan hukum jabatan, pengisian jabatan, pembatasan jabatan, dan sebagainya.

Menurut C. van Vollenhoven bahwa badan-badan kenegaraan memperoleh wewenang dari Hukum Tata Negara dan badan-badan kenegaraan tersebut menggunakan wewenang harus berdasar atau sesuai dengan Hukum Administrasi. Romeyn menjelaskan hubungan antara kedua hukum tersebut yakni Hukum Tata Negara menyinggung dasar-dasar dari negara dan Hukum Administrasi mengenai pelaksanaan teknisnya.

Dari segi historis telah jelas bahwa sebelum abad ke-19, Hukum Administrasi Negara menyatu dengan Hukum Tata Negara, tetapi setelah abad 19 Hukum Administrasi berdiri sendiri. Dari segi objek kajian telah jelas bahwa kedua hukum tersebut sama-sama mempelajari negara, akan tetapi untuk Hukum Administrasi Negara secara khusus mempelajari negara dalam keadaan bergerak, sedangkan Hukum Tata Negara mempelajari negara dalam keadaan diam.

b. Hubungan Hukum Administrasi dengan Hukum Perdata.

Paul Scholten menjelaskan hubungan antara kedua hukum tersebut, yakni sepanjang hukum publik tidak mengadakan aturan-aturan lain untuk suatu perbuatan hukum, maka Hukum Perdata berlaku sebagai hukum umum. Sedangkan Hukum Administrasi Negara berlaku sebagai hukum khusus. Hubungan tersebut di atas membawa implikasi sebagai berikut:

- 1) Negara dan badan hukum publik dapat menggunakan peraturan-peraturan hukum perdata seperti tentang perjanjian, jual beli, sewa-menyewa, tukar menukar dan sebagainya.
- 2) Dapat diterapkannya azas *lex specialis derogat lex generalis*, yakni hukum khusus mengesampingkan hukum umum. Sehingga apabila suatu peristiwa hukum diatur baik oleh Hukum Administrasi Negara maupun Hukum Perdata, maka peristiwa itu diselesaikan berdasarkan Hukum Administrasi Negara.

Untuk keperluan praktek peradilan di beberapa negara dalam menghadapi persoalan hukum administrasi negara yang belum lengkap sarana peradilannya, maka badan peradilan administrasi negara sering meminjam dan mempergunakan pokok-pokok hukum perdata dalam menetapkan keputusannya. Apabila dilihat dalam kenyataan bahwa sering penguasa menerapkan atau melakukan tindakan keperdataan terhadap masyarakat atau terhadap negara lain. Misalnya, pemerintah mengenakan/menerapkan izin, pajak, cukai, materai terhadap tindakan jual beli, pengurusan suatu hak keperdataan, pendirian bangunan, dan tindakan keperdataan lain.

c. Hubungan Hukum Administrasi dengan Hukum Pidana.

Hukum administrasi negara dan hukum pidanakeduanya ada dalam bidang hukum publik. Utrecht menjelaskan, bahwa hubungan Hukum Administrarasi Negara dengan Hukum Pidana terlihat dari segi penegakannya. Maksudnya, Hukum Pidana memberi sanksi istimewa baik atas pelanggaran kaidah Hukum Privat maupun kaidah Hukum Publik yang telah ada. Sedangkan Romeyn memberi pendapat tentang hubungan kedua hukum tersebut yaitu Hukum Pidana sebagai Hukum Pembantu (*hulprecht*) bagi Hukum Tata Pemerintahan, karena penetapan sanksi pidana merupakan salah satu sarana untuk menegakkan Hukum Tata Pemerintahan. Untuk memperjelas hubungan tersebut dapat dilihat

pada sanksi yang dijatuhkan dalam hal seseorang atau suatu pihak tidak mematuhi persyaratan yang ditetapkan dalam hal mendirikan bangunan, yakni apabila tidak mengubah sesuai dengan ketentuan maka dapat dikenakan denda atau kurungan. Misalnya, dalam ketentuan tentang membuang sampah disebutkan denda sebesar Rp 50.000, atau kurungan bulan.

8. Tujuan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat, di mana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan. Contoh:

- a. *Policy* pemerintahan Indonesia adalah mendapatkan dana bagi negara yang diperoleh dari masyarakat. Implementasinya adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. X Tahun 2001 yang mengatur tentang pajak penghasilan bagi setiap individu yang memiliki penghasilan.
- b. *Policy* pemerintah Indonesia adalah mengatur tata ruang di setiap kota dan daerah di seluruh Indonesia dalam rangka penataan lingkungan hidup. Implementasinya adalah dengan mengeluarkan undang-undang yang mengatur tentang lingkungan hidup selain Undang-Undang Gangguan. Kedua undang-undang ini menghendaki bahwa setiap penggunaan ruang harus diatur peruntukannya dan setiap pembangunan harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. Pelaksanaannya adalah bahwa di setiap daerah ada pejabat administrasi negara yang berwenang memberi/menolak izin bangunan yang diajukan masyarakat melalui Keputusan Administrasi Negara yang berupa izin mendirikan bangunan.

Kedua contoh tersebut menunjukkan adanya sekumpulan peraturan yang terdiri atas Surat Keputusan Administrasi Negara maupun peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa ada pejabat administrasi negara yang diberi wewenang untuk mengatur masyarakat.

Pertanyaannya adalah apa yang dimaksud dengan memberi wewenang? Mengapa perlu diberi wewenang? Maksudnya dengan surat keputusan itu ada pejabat administrasi negara yang berwenang untuk mengatur masyarakat. Wewenang pejabat administrasi negara itu mempunyai landasan hukum dari peraturan perundang-undangan.

Contoh nomor satu, ada petugas pajak yang mendapat wewenang untuk menarik pajak penghasilan dari setiap individu yang mempunyai penghasilan. Selain itu, si petugas pajak dengan kewenangan yang diberikan oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan berdasarkan perundang-undangan perpajakan tidak dapat berbuat sewenang-wenang tetapi terikat pada rambu-rambu sebagaimana diatur dalam perundang-undangan termaksud yang menjadi landasan hukum bagi tindakannya.

Demikian pula dalam contoh nomor dua, ada pejabat administrasi negara yang diberi wewenang untuk mengatur warga masyarakat dalam melakukan pembangunan. Dasar hukum bagi pejabat administrasi negara itu adalah UU tentang lingkungan hidup yang mengatur tata ruang bagi kawasan-kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan hutan lindung, dan seterusnya. Selain itu, ada UU Gangguan yang mengatur tentang bangunan-bangunan mana yang pendiriannya memerlukan izin mendirikan bangunan (IMB).

Cara pejabat administrasi negara itu melakukan wewenangnya adalah dengan mengeluarkan izin mendirikan bangunan bagi warga masyarakat yang mengajukan permohonannya. Cara itu maksudnya untuk mengatur warga masyarakat agar mematuhi peruntukan setiap kawasan demi mencegah perusakan lingkungan hidup dan kerugian yang ditimbulkan. Sebaliknya, dengan wewenang itu si pejabat administrasi negara tidak dapat berbuat sewenang-wenang karena terikat dengan rambu-rambu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada sebagai landasan hukumnya.

Selain mengatur tentang landasan hukum bagi Keputusan Administrasi Negara, pemberian wewenang juga diperlukan agar setiap tindakan administrasi negara sudah diatur peruntukannya bagi administrasi negara yang berkompeten di bidangnya masing-masing. Hal ini agar jelas tugas dan wewenang setiap pejabat administrasi negara untuk mencegah kesimpangsiuran dan menghindari pejabat yang melampaui wewenangnya. Lebih jauh hal itu untuk melindungi masyarakat dari kesewenangan-wenangan pejabat administrasi negara.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara yang merupakan kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat sebenarnya bertujuan untuk mengimplementasikan *policy* pemerintahan guna menertibkan warga masyarakat. Dalam rangka penertiban itu, terkandung pula maksud pemerintah untuk mensejahterakan warga masyarakat. Contohnya karena buruh selalu berada dalam posisi yang lemah, maka pemerintahan ikut campur tangan dalam masalah perburuhan. Dikeluarkannya UU Ketenagakerjaan melibatkan pemerintah untuk menentukan upah minimum bagi seorang buruh. Selanjutnya, UU itu mengatur agar kepada buruh diberi jaminan sosial tenaga kerja, jaminan keselamatan kerja, jaminan kesehatan, dan lain-lain. Contoh tersebut menunjukkan campur tangan pemerintahan di segala bidang kehidupan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat.

C. RANGKUMAN

Hukum Administrasi Negara (HAN), khususnya di Belanda dikenal dua istilah yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar "*administratief* dan *bestuur*". Untuk kata administrasi ada yang menterjemahkan dengan Tata Usaha, Tata Usaha Pemerintahan, Tata Pemerintahan, Tata Usaha Negara, dan Administrasi. Sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan secara seragam dengan Pemerintahan. Perbedaan penerjemahan tersebut mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap hukum ini.

Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.

Hukum Administrasi Negara merupakan kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat bertujuan untuk mengimplementasikan *policy* pemerintah guna menertibkan warga masyarakat.

Negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala

bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Negara hukum diklasifikasikan dalam negara hukum klasik dan negara hukum modern. Tujuan negara hukum klasik menjaga keamanan dan ketertiban, dan tugas negara hanya memelihara keamanan rakyatnya sehingga dikenal dengan sebutan negara penjaga malam. Sedangkan negara hukum modern tujuannya bukan hanya menjaga keamanan tapi juga menyelenggarakan kesejahteraan umum (*Betuunzorg*).

Tugas-tugas pemerintah dalam negara hukum modern adalah mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya (ciri utama). Menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat di samping menjaga ketertiban dan keamanan.

Produk Hukum Administrasi Negara meliputi: hukum administrasi negara heteronom dan otonom. Heteronom bersumber pada UUD, TAP MPR dan Undang-undang, yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara, dan tidak boleh dilawan, dilanggar atau diubah oleh administrasi negara. Sedangkan Otonom bersumber pada keputusan pemerintah yang bersifat sebagai UU dalam arti luas, yurisprudensi dan teori. Dan merupakan hukum operasional, yang diciptakan oleh administrasi negara/pemerintah sendiri, dan dapat diubah oleh administrasi negara atau pemerintah.

Sumber hukum administrasi negara terdiri dari sumber hukum materiil dan formil. Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang mempengaruhi isi atau materi dari suatu hukum administrasi negara. Faktor yang mempengaruhi isi atau materi aturan HAN, yaitu: historis, filosofis, sosiologis/antropologis, ekonomis dan agama, dll. Sumber hukum formil adalah sumber hukum yang dapat dilihat dari bentuk dan pembentukan hukum. Sumber hukum formil adalah sumber hukum materiil yang sudah dibentuk melalui proses tertentu, sehingga berlaku umum dan ditaati. Meliputi: Undang Undang, kebiasaan/praktek administrasi negara, yurisprudensi, doktrin, traktat.

D. EVALUASI

1. Lembar Kerja Mahasiswa

Negara hukum dapat dibedakan menjadi negara hukum klasik dan negara hukum modern, sebutkan ciri-cirinya dengan mengisi lembar jawaban di bawah ini:

No	Klasifikasi	Ciri- ciri
1.	Negara hukum klasik	
2.	Negara hukum modern	

2. Lembar Evaluasi

- a. Istilah hukum administrasi mengalami perbedaan penerjemahan yang mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap hukum ini. Jelaskan !
- b. Bandingkan tugas-tugas pemerintahan dalam negara hukum klasik dan modern.
- c. Jelaskan dengan contoh produk HAN (heteronom dan otonom)!
- d. Jelaskan bagaimana lapangan pekerjaan administrasi negara!
- e. Ada berbagai macam sumber hukum administrasi negara, di antaranya sumber hukum formal. Jelaskan!
- f. Bagaimana kedudukan hukum administrasi negara dalam hukum publik? Jelaskan!
- g. Jelaskan tujuan HAN!

GLOSARIUM

AAUPL (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak). adalah asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas dari kelaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.

Administratief Recht : Hukum Administrasi Negara Pada awalnya, khususnya di Belanda, hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*.

Administratieve boete pengenaan denda administratif.

Beguustigende beschikking ketetapan menguntungkan artinya ketetapan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui ketetapan.

Belastende beschikking ketetapan yang memberi beban.

Beschikking (keputusan/ketetapan TUN) merupakan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintah berdasarkan kekuasaan yang istimewa.

Beschikking adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

Bestuurdwang / Politie dwang paksaan pemerintah merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh pemerintah.

Bestuursrecht dan *administratief recht* dengan kata dasar “*administratie*” dan “*bestuur*”. Dua istilah ini diterjemahkan berbeda terutama oleh para sarjana Indonesia. Kata *administratief* ada yang menerjemahkan dengan tata usaha, tata pemerintahan, tata usaha negara dan administrasi. Sedangkan “*bestuur*” diterjemahkan secara seragam dengan pemerintahan.

Bestuurszorg adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum oleh pemerintah.

Bestuurszorg artinya penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Detournement de Pouvoir artinya penyalahgunaan wewenang.

Dispensasi (pembebasan) yaitu pernyataan dari pejabat administrasi bahwa suatu ketentuan UU tertentu tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang di dalam surat permintaannya.

Doktrin adalah ajaran hukum atau pendapat para pakar hukum yang berpengaruh.

Dwangsom. Pengenaan uang paksaan oleh pemerintah.

Freies Ermessen adalah pemberian kewenangan pada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara yang mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum.

Freies Ermessen diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada UU

Freies Ermessen yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.

Instrumen pemerintah adalah alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya.

Ketetapan deklaratoir adalah ketetapan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban.

Ketetapan *eenmalig* yaitu ketetapan yang hanya berlaku sekali atau ketetapan yang bersifat kilat

Konsesi adalah penetapan yang memungkinkan konsesionaris mendapat dispensasi, izin, lisensi dan juga segala macam wewenang pemerintahan yang memungkinkannya.

Legaliteitsbeginsel (asas legalitas) adalah suatu asas yang menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.

Legimitas artinya semua kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan.

Lex specialis derogat lex generalis, yaitu hukum khusus mengesampingkan hukum umum.

Lisensi adalah merupakan izin yang bersifat komersil yang mendatangkan laba dalam bidang bisnis.

Nachtwakerstaat : Negara penjaga malam. Negara dalam hal ini bertugas hanya untuk memelihara keamanan rakyatnya.

Nachtwakerstaat yaitu negara hukum klasik (negara peronda, yang tujuannya menjaga keamanan.

Onrechmatigedaad adalah perbuatan melawan hukum.

Onrechtmatige overheidsdaad adalah tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum.

Recht person (badan hukum) adalah subjek hukum ciptaan manusia pribadi berdasarkan hukum, yang diberi hak dan kewajiban seperti manusia pribadi.

Regeling adalah peraturan perundang-undangan.

Separation des pouvoir yaitu teori yang menghendaki adanya pemisahan kekuasaan dalam suatu negara yang diserahkan kepada lembaga-lembaga yang terpisah dengan tegas satu sama lain.

Staatbemoeienis adalah campur tangan pemerintah dalam segala lapangan kehidupan masyarakat.

Staat in rust en staats in beweging yaitu negara dalam keadaan diam (HTN) dan negara dalam keadaan bergerak (HAN).

Staat Recht : Hukum Tata Negara.

Staatsbemoeuinis adalah prinsip yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat sebagai langkah mewujudkan kesejahteraan umum

Staatsonthouding adalah pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang ekonomi dan sosial.

Staatsonthouding yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan masyarakat.

Twee petten kepala maksudnya : dalam pergaulan hukum pemerintahan sering tampil dengan dua kepala yakni sebagai wakil dari jabatan dan wakil dari badan hukum.

Vergunning (izin) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan UU atau PP untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan

Vrijebevoeydheid adalah kewenangan bebas.

Welfaarstaat (*welfare state*); Negara Hukum modern; negara kesejahteraan. Bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Welfare state adalah negara kesejahteraan yakni suatu konsep yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara untuk menjalankan kesejahteraan umum.

Welfare State artinya negara hukum modern, yang tujuannya menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.

Yuridikitas yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum.

Yurisprudensi berasal dari bahasa latin “*jurisprudentia*” yang berarti pengetahuan hukum dalam pengertian teknis, yurisprudensi di maksudkan sebagai putusan badan peradilan (hakim) yang diikuti secara berulang-ulang dalam kasus yang sama oleh para hakim.

DAFTAR PUSTAKA

- Admosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Anggriani, Jum. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Grha Ilmu.
- Aritonang, Dinoroy Marganda. 2019. *Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia*. Bandung. Refika Aditama.
- Dewa Jufri. Muh. 2011. *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Kendari. Unhalu Press.
- Efendi A'an dan Freddy Poernomo. 2019. *Hukum Administrasi*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Effendi, Lutfi. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Malang, Bayumedia Publishing.
- Hadjon, M Philipus, dkk. 2005. *Pengantar Hukum Admiistrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Harahap, Zairin, 2014, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Ediisi Revisi)*, Jakarta, RajaGrafiindo Persada.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. 1983. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Jilid I dan II. Bandung. Alumni
- Lotulong Paulus Effendi. 1994. *Himpunan Makalah Asas-asas Umum pemerintahan yang Baik*. Bandung. PT. Cira Aditya.
- Mahendra, Oka. 2017. *Pedoman Praktis Legal Drafting. Panduan Praktis Merancang Peraturan Perundang-undangan*. Malang. Setara Press.
- Marbun, SA, Moh Mahfud. 2006. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Liberty.
- Muchsan. 1981. *Peradilan Administrasi Negara. Seri Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Liberty.
- Muhammad Abdulkadir. 2000. *Hukum perdata Indonesia*. Bandung. PT. Citra Adiya Bakti.

- Mustafa, Bachsan. 1990. Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.
- , 2001. Sistem Hukum Administari Negara. Bandung. PT.Citra Aditya Bakti.
- Prakoso, Djoko. 1988. Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Nomor. 5/1986). Yogyakarta. Liberty.
- Prins W.F dan R. Kosim Adisapoetra. 1987. Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Jakarta. PT. Pradnya Paramita.
- Purbopranoto Koentjono. 1981. Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara.
- Ridwan, H.R. 2013. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudradjat. 2009. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung. Nuansa.
- Sadjijono, 2011, Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo.
- Soehino. 1981. Hukum Tata Negara. Teknik Perundang-undangan. Yogyakarta. Liberty.
- Soemitro, Rochmat. 1987. Peradilan Tata Usaha Negara. Bandung. PT. Eresco.
- Soetomo. 1981. Pengantar Hukum Tata Pemerintahan. Malang: Lembaga Penerbit Universitas Brawijaya
- Syamsuddin, Aziz. 2013. Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang. Edisi 2. Jakarta. Sinar Grafika
- Titik Triwulan Tutik. 2006. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta, Prestasi Pustakaraya.
- Utrecht. E. Pengantar Hukum Tata Usaha Negara.

Buku Hukum Administrasi Negara disusun secara khusus sebagai bahan ajar mahasiswa, juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi kalangan umum. Dalam buku ini membahas tentang; Negara Hukum dan hukum Administrasi Negara; kedudukan, kewenangan, dan tindakan hukum pemerintah; Instrumen pemerintahan; Asas-asas umum administrasi Negara yang baik; perlindungan hukum dan sanksi administrasi; legal drafting; pengawasan dan peradilan administrasi Negara.



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

ISBN 978-623-147-234-2 (PDF)



9 786231 472342