

Pengertian Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum.



PENDAHULUAN

Tujuan umum diberikannya materi pengertian hukum administrasi negara dalam Modul 1 ini agar Anda mempunyai pemahaman dan kemampuan untuk memberikan definisi atau pengertian tentang hukum administrasi negara. Dalam modul ini, Anda akan diajak untuk memahami pengertian hukum administrasi negara. Hal tersebut dimulai dari pemahaman tentang makna hukum, kemudian makna mengenai administrasi negara, hingga makna pengertian hukum administrasi negara itu.

Selain itu, yang juga hendak diberikan kepada Anda pada modul ini adalah pemahaman tentang luas cakupan hukum administrasi negara serta persinggungan dengan ilmu hukum lainnya. Pada modul ini, juga diungkap mengenai sumber-sumber hukum administrasi negara yang menyangkut perundangan, kebiasaan, yurisprudensi, serta doktrin atau pendapat pakar. Materi terakhir adalah pembahasan mengenai fungsi dari hukum administrasi negara.

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan Anda mampu:

1. menjelaskan pengertian hukum;
2. menjelaskan pengertian administrasi negara;
3. menjelaskan perubahan paradigma dalam administrasi negara;
4. menyebutkan aliran-aliran dalam administrasi negara;
5. menyebutkan perbedaan antara aliran-aliran dalam administrasi negara;
6. menyebutkan perbedaan antara paradigma *bureaucratic* dan *post bureaucratic*;
7. menjelaskan pengertian hukum administrasi negara;
8. menyebutkan beberapa pengertian hukum administrasi negara menurut pakar-pakar hukum administrasi negara;
9. menjelaskan ruang lingkup hukum administrasi negara;
10. menjelaskan apa yang dimaksud teori residu;

11. menyebutkan siapa yang mengemukakan teori residu;
12. menjelaskan perbedaan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara;
13. menyebutkan sumber-sumber hukum administrasi negara;
14. menjelaskan apa yang dimaksud dengan yurisprudensi sebagai sumber hukum administrasi negara;
15. menjelaskan apa yang dimaksud dengan doktrin sebagai sumber hukum administrasi negara;
16. menyebutkan alasan-alasan mengapa konvensi dianggap sebagai sumber hukum administrasi negara;
17. menjelaskan fungsi hukum administrasi negara;
18. menyebutkan hakikat utama hukum administrasi negara.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian-pengertian dalam Hukum Administrasi Negara

A. PENGERTIAN HUKUM

Semenjak bergesernya paradigma negara penjaga malam atau yang dalam kepustakaan sering diberi istilah *nacht wakerstaat* atau *watchdog state*, terjadi perubahan mendasar yang ditandai dengan perubahan fungsi negara: yang awalnya hanya bertugas di bidang keamanan dalam negeri berubah menjadi pengelola kesejahteraan warga negara (*bestuurzorg*). Perubahan fungsi dari negara tersebut tentu harus memasuki ranah kehidupan privat warganya yang selama ini berada dalam konteks negara penjaga malam seolah terisolasi dari jangkauan negara. Negara memberlakukan sistem administrasi untuk mengurus segala kegiatan pemerintahan dan yang bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi warganya.

Masuknya administrasi negara dalam kehidupan privat warga bertujuan untuk menjalankan fungsi *bestuurzorg* di atas. Hal ini tentu membutuhkan satu instrumen yang memberikan dasar legalitas bagi negara untuk melaksanakannya. Instrumen ini berfungsi sebagai dasar pembenaran atas aktivitas negara yang berusaha mengatur hal-hal yang sifatnya privat tersebut. Hal tersebut tentu berbentuk suatu sistem hukum administrasi negara (HAN).

Sebelum membahas pengertian hukum administrasi negara, perlu disadari bahwa frasa HAN tersebut berasal dari dua kata, yakni “hukum” dan “administrasi negara”. Untuk dapat memahami secara menyeluruh makna hukum administrasi negara, sangat diperlukan pemahaman di masing-masing frasa tersebut. Kemudian, keduanya disinergikan untuk mendapatkan pengertian utuh HAN.

Pemaknaan pengertian hukum dalam kepustakaan sangat banyak, tetapi pada prinsipnya pemahaman tersebut ada yang bersifat sempit dan ada pula yang bersifat luas. Hal tersebut berkaitan dengan sudut pandang pakar yang mengartikannya.

Salah satu pendapat tentang pengertian hukum disampaikan oleh J.C.T Simorangkir, S.H. dan Woerjono Sastropranoto, S.H. sebagai berikut.

Hukum itu ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukum tertentu.

Sementara itu, pendapat yang tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas disampaikan pula oleh H.M Tirtaatmidjaja, S.H.

Hukum ialah semua aturan (norms) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda, dan sebagainya.

Sementara itu, Sjachran Basah mengungkap makna mengenai pengertian hukum. Ia lebih memilih pendekatan fungsi. Menurutnya, dalam hukum, terdapat lima fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat sebagai berikut.

1. *Direktif*: sebagai pengarah dalam membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. *Integratif*: sebagai pembina kesatuan bangsa.
3. *Stabilitatif*: sebagai pemelihara (termasuk hasil-hasil pembangunan) serta penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. *Perfektif*: sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara ataupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. *Korektif*: baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Ada satu kesamaan dalam beberapa definisi tentang hukum yang disampaikan oleh pakar-pakar hukum, yaitu hukum berkaitan dengan satu perintah dan larangan guna menuju tertib sosial. Namun, dalam pemahaman yang sempit tentang hukum, perintah dan larangan tersebut disederhanakan dalam sekelompok peraturan-peraturan tertulis yang dibuat oleh negara guna mengatur warganya agar tercipta satu tertib sosial.

Dalam pemahaman tentang makna dari hukum yang lebih luas, hukum tidak hanya diartikan sebagai sekelompok aturan tertulis, tetapi segenap

aturan, baik tertulis maupun tidak, baik dibuat negara maupun bukan, tingkah laku, simbol-simbol, dan segala bentuk yang pada akhirnya bertujuan menciptakan tertib sosial di masyarakat. Pendek kata, hukum tidak lagi sebagai wujud yang selama ini dipahami, yaitu sekadar sekumpulan aturan, tetapi hukum harus dipahami sebagai segala aspek yang berkaitan dengan tertib masyarakat. Hukum dipahami sebagai suatu sistem sosial yang menciptakan tertib masyarakat tersebut. Hal ini tidak hanya meliputi aturan-aturannya, tetapi juga segenap tingkah laku penegakannya serta budaya dari masyarakat dalam melihat hukum sebagai suatu nilai yang harus dipatuhi.

B. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA

Kehidupan negara modern yang cenderung berusaha memenuhi kebutuhan rakyat, khususnya dalam masalah pelayanan kesejahteraan masyarakat, membutuhkan instrumen untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Instrumen yang digunakan oleh negara untuk mengelola pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan kesejahteraan masyarakat tersebut adalah administrasi negara.

Instrumen tersebut berusaha menata segala aspek kehidupan negara melalui birokrasi, tata kelola, penyiapan, pelaksanaan, dan pengawasan segala tindakan pemerintah agar sistem pemerintah tersebut stabil dan terukur dengan baik. Keterukuran dan kestabilan tersebut sangat diperlukan agar hasil yang dituju oleh kegiatan pemerintahan dapat tercapai dengan kualitas dan kuantitas yang terukur, sebagaimana rancangan awal pada proses perencanaan kegiatan pemerintahan itu.

Misalnya, dalam masalah perancangan layanan kependidikan, pemerintah perlu mengatur masalah kependudukan. Untuk itu, diperlukan proses pencatatan dan pendaftaran penduduk. Negara kemudian menentukan syarat-syarat serta prosedur pencatatan dan pendaftaran penduduk. Hasil akhirnya akan tersedia data mengenai jumlah penduduk negara tersebut. Agar data tersebut selalu *up to date*, negara memperbaruinya melalui sensus penduduk dan menetapkan KTP harus selalu diperpanjang kembali setelah lima tahun. Berdasarkan data tersebut, negara akan menentukan kebutuhan layanan kependidikan, baik kuantitas maupun kualitas sarana dan prasarana pendidikan yang harus disediakan.

Dari ilustrasi di atas, dapat dikatakan bahwa administrasi negara mempunyai tujuan untuk membantu dan mendukung pemerintah

melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk menyejahterakan masyarakatnya. Hal tersebut sesuai pendapat **Leonard D. White** yang menyatakan bahwa administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara untuk menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara (*public administration consist ... all those operations having for the purpose the fulfillment and enforcement of public policy*)

Prayudi Atmosudirdjo melihat administrasi negara pada fungsinya yang lebih luas lagi, yakni melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (*strategy, policy*) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata (implementasi dan menyelenggarakan undang-undang menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan. Untuk memperjelas makna administrasi negara tersebut, Prayudi Atmosudirdjo memerincinya dalam beberapa pengertian administrasi negara yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah sebagai berikut.

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan, atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
2. Administrasi negara sebagai “fungsi” atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan “pemerintah operasional”.
3. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Dari pandangan di atas, sesungguhnya pengertian tentang administrasi negara dapat dilihat dalam dua segi:

1. administrasi negara sebagai organisasi,
2. administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik) artinya tujuan-tujuan yang ditetapkan undang-undang secara *dwigend recht* (hukum yang memaksa).¹

Hal ini memperjelas bahwa administrasi negara tidak sekadar membahas pelaku-pelaku yang menjalankan fungsi administrasi, tetapi administrasi juga mencakup segala cara, prosedur, dan prasyarat yang semuanya berupaya mentransformasikan segala sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan negara itu. Pengertian administrasi negara pada akhirnya lebih dipahami sebagai suatu sistem yang melibatkan segenap unsur dan sifat-sifat sistem guna mencapai suatu tujuan.

¹ Philipus Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Jogyakarta, Gadjahmada Press, 1994), hlm. 26.

Sebagai suatu sistem, administrasi negara tentu juga memenuhi sifat-sifat dari sistem itu:

1. sistem itu mempunyai tujuan;
2. sistem itu mempunyai batas-batas sistem;
3. sistem pada umumnya bersifat terbuka walau dalam beberapa hal dapat bersifat tertutup;
4. sistem terdiri atas berbagai bagian atau subsistem;
5. sistem itu mempunyai sifat *wholism*;
6. terdapat saling keterhubungan;
7. sistem melakukan kegiatan transformasi;
8. terdapat mekanisme kontrol;
9. mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.²

Dalam pencapaian tujuan, sistem administrasi negara harus mampu menelaraskan beberapa tujuan utama dari sistem. Menurut Voich, tujuan sistem tersebut:

1. mutu atau kualitas,
2. banyaknya atau kuantitasnya,
3. waktu,
4. biaya.³

Tentu saja sistem administrasi negara sebagaimana kebanyakan sistem yang lain mempunyai keterbatasan dalam pencapaian tujuan, seperti setiap negara memiliki keterbatasan dalam beberapa hal. Oleh karena itu, sistem administrasi negara harus mampu menentukan tujuan utama yang hendak dicapai dengan keterbatasan yang dimilikinya.

Perubahan Paradigma Pemerintahan terhadap Administrasi Negara

Mengingat dalam setiap pemerintahan selalu muncul perkembangan, baik yang sifatnya alami maupun yang bersifat rekayasa (*artificial*), sifat dan bentuk sistem administrasi negara tentu sangat dipengaruhi oleh perkembangan konsep pemerintahan itu. Perkembangan paradigmatis pada fungsi pemerintahan tentu akan memengaruhi administrasi negara yang ada di dalamnya.

² Tatang Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem* (Jakarta: Radjawali Press, 1996), hlm. 2 .

³ *Ibid.*, hlm. 45.

Bagaimanapun fungsi administrasi negara sebagai instrumen dari negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya akan sangat terinfeksi oleh pengaruh perubahan paradigma yang menjadi dasar utama administrasi negara itu. Sebelum membahas pergeseran paradigma, perlu dipahami lebih dulu makna paradigma. **Kuhn** seperti yang telah dikutip oleh **Yeremias T Keban** melihat bahwa paradigma sebagai berikut.

Cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Dalam hal di masyarakat paradigma tersebut menemui suatu tantangan dari luar sehingga mengalami proses ketidakpercayaan, sesungguhnya pada saat itu menjadi pertanda terjadinya pergeseran paradigma. Paradigma administrasi negara juga mengalami proses pergeseran dari satu paradigma ke paradigma yang lebih baru.⁴

Pada dasarnya, dalam perkembangan paradigma administrasi negara, tahap-tahap perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi negara tersebut dapat dibagi dalam lima jenjang paradigma:

1. paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara,
2. paradigma prinsip-prinsip administrasi,
3. paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik,
4. paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi,
5. paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara.

Paradigma awal dari administrasi negara pada masanya ditandai munculnya administrasi negara dengan paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara. Paradigma yang mendikotomikan antara politik suatu negara dan poadministrasi negara terjadi pada masa tahun 1900 sampai tahun 1926. Paradigma ini didukung oleh tokoh utama, yakni **Frank J Goodnow** dan **Leonard D White**. Sebagai bukti adanya pemikiran yang melandasi paradigma administrasi negara, seorang pakar Goodnow menulis dalam bukunya yang berjudul *Politics and administration* sebagaimana dikutip oleh **Yeremias T Keban** seperti berikut.

Politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi berkenaan

⁴ Yeremias Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu* (Yogyakarta: Gaya Media, 2004), hlm. 29.

*dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat dan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan.*⁵

Kunci utama dalam pemikiran administrasi negara yang berparadigma dikotomi politik dan administrasi negara adalah cara pandang yang melihat administrasi sebagai suatu hal yang seharusnya terbebas dari segala unsur yang berkaitan dengan nilai atau bebas nilai. Konsekuensinya, administrasi negara harus merupakan sesuatu yang murni. Tujuan paling utama dari administrasi negara adalah berusaha mencapai nilai efisiensi dan ekonomis dari *government bureaucracy*.

Pandangan ini yang pada pokoknya menitikberatkan pada masalah efisiensi tersebut didukung oleh prinsip utama paradigma ini yang tentu mementingkan sisi *locus*, yaitu birokrasi pemerintah. Sementara itu, paradigma ini kurang memperhatikan sudut *focus* yang menyangkut metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik.

Sebagai suatu paradigma, tentu saja hal itu mengalami proses klasifikasi atau paling tidak akan mengalami proses usutan atau pergeseran sebagai akibat terjadinya perubahan dari perkembangan masyarakat. Demikian juga kehidupan paradigma di bidang ilmu administrasi negara. Pada perkembangan selanjutnya, muncullah pergeseran paradigma administrasi negara dari paradigma dikotomi politik dan administrasi menuju paradigma prinsip-prinsip administrasi.

Dalam perbincangan mengenai paradigma prinsip-prinsip administrasi, terdapat pakar-pakar utama yang sangat mempunyai pengaruh besar, khususnya yang mendukung pengembangan paradigma prinsip-prinsip administrasi, yaitu **Willoughby**, **Gullick**, & **Urwick**. Peristiwa besar berlangsungnya pergeseran paradigma administrasi negara tersebut berlangsung antara tahun 1927 sampai 1937. Pemikiran pokok dari paradigma prinsip-prinsip administrasi tersebut, pada galibnya, dipengaruhi oleh pandangan-pandangan dari para pakar manajemen, khususnya para pakar manajemen yang masih berpikir secara klasik, seperti **Henry Fayol** dan **Taylor**. Kedua pakar manajemen klasik tersebut kemudian sangat

⁵ *Ibid.*, hlm. 30.

memberanikan diri untuk memperkenalkan prinsip-prinsip tersebut dan memerincinya dalam pengertian POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*).

Pandangan ini jelas memperlihatkan bahwa masalah administrasi negara lebih dianggap sebagai proses dari suatu sistem ketatanegaraan yang tentu saja dimulai dari adanya perencanaan atau *planning*. Kemudian, diikuti proses pengorganisasian, perancangan staf, pengarahan, serta pengoordinasian sampai tahap pelaporan dan penganggaran. Namun, pola pemikiran ini dianggap sangat sederhana, mengingat urusan administrasi negara seolah hanya urusan penatausahaan dan pengelolaan belaka. Terlebih lagi, dalam pandangan paradigma ini, keberadaan POSDCORB di atas pada prinsipnya dapat dilakukan di mana saja atau universal.

Karena dianggap bisa diterapkan di mana pun, paradigma tersebut tidak lagi mementingkan *locus*. Hal ini tentu merupakan kekeliruan apabila menganggap bahwa masalah administrasi bisa dilakukan secara seragam. Hal ini disebabkan bahwa di balik masalah administrasi negara, terdapat faktor manusia dalam masyarakat yang tidak mungkin ditebak perubahan ataupun keragamannya.

Pada perkembangan berikutnya, muncul paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik. Kemunculan paradigma baru ini ditandai dengan pertanyaan besar dari Morstein-Marx, seorang editor buku *Elements of Public Administration*, yaitu mengapa dilakukan suatu pemisahan politik dan administrasi. Menurutnya, pemisahan antara administrasi negara dan politik jelas sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistik. Bagaimana mungkin antara administrasi negara dipisahkan sedemikian rupa dari politik, mengingat bagaimanapun administrasi negara itu menjalankan perintah-perintah yang dikemas dalam politik negara tersebut. Pendukung lainnya dari paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik adalah Hebert Simon. Ia menegaskan adanya ketidakkonsistenan prinsip administrasi yang mengedepankan sisi manajemen klasik sehingga menilai prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal.

Pandangan tersebut didukung oleh Yeremias T Keban⁶. Menurutnya, bagaimanapun administrasi negara bukannya sesuatu yang bebas nilai atau *value free* sehingga dapat berlaku di mana saja, tetapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai yang khusus. Muncul pertentangan antara anggapan

⁶ *Ibid.*, hlm. 31.

yang menyatakan *value free administration* di satu pihak dan anggapan akan *value laden politics* di lain pihak.

Dalam kehidupan bernegara dewasa ini, apa yang dikemukakan oleh Herbert Simon ataupun Keban dapat dibuktikan sebab praktik yang saat ini berlangsung menunjukkan bahwa bagaimanapun administrasi negara merupakan suatu hal yang tidak akan bisa bebas dari nilai. Dalam teori sistem yang dikembangkan oleh Friedman, salah satu unsur sistem yang tidak mungkin dilepaskan adalah masalah kultur atau budaya. Budaya ini sangat sarat terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Akibat lebih lanjut dari intervensi politik dalam administrasi negara, menurut John Gaus, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, adalah teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik.⁷

Puncak perkembangan paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi berlangsung dari tahun 1956 sampai dengan tahun 1970. Dalam paradigma ini, menurut Yeremias T. Keban, fokus utama yang dikembangkan meliputi berbagai hal yang berkaitan dengan penerapan teknologi modern, seperti metode kuantitatif, analisis sistem, *operation research*, dan *ecometrics*. Di samping itu, juga mengenai perilaku organisasi dan analisis manajemen. Dalam pandangan paradigma ini, prinsip-prinsip *management* diasumsikan dapat diterapkan, tidak hanya pada dunia bisnis, tetapi juga pada dunia administrasi publik. Karena itu, *locus*-nya menjadi kurang jelas.⁸ Dalam perkembangan yang terkini, muncul paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi negara sebagai “administrasi negara”. Perkembangannya mulai berlangsung tahun 1970-an dan terus berkembang sampai sekarang.

Berbeda dengan paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik yang tidak jelas, pada paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara, menurut Yeremias T. Keban, fokus dan lokus dalam paradigma ini sudah jelas. Fokus paradigma ini adalah teori kebijakan publik, manajemen, teori organisasi, problematika, serta kepentingan publik menjadi lokusnya.⁹

Gerald E. Caiden, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, menyatakan bahwa di samping periodisasi paradigma administrasi negara, terdapat beberapa aliran dalam administrasi negara yang harus diperhatikan sebagai upaya memahami ilmu administrasi negara. Adapun aliran-aliran tersebut:

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 31.

⁹ *Ibid.*

1. aliran proses administratif,
2. aliran empiris,
3. aliran perilaku manusia,
4. aliran analisis birokrasi,
5. aliran sistem sosial.
6. aliran pengambilan keputusan,
7. aliran matematika, dan
8. aliran integratif.¹⁰

Yeremias T. Keban kemudian mengemukakan bahwa masing-masing aliran tersebut mempunyai perbedaan atau ciri-ciri yang membedakan antara satu aliran dan lainnya sebagaimana tampak dalam tabel berikut.¹¹

Tabel 1.1

No	Aliran	Ciri-ciri
1	Aliran proses administratif	mengandalkan POSDCORB dalam melaksanakan administrasi publik.
2	Aliran empiris	mengandalkan berbagai kasus atau studi praktik administrasi publik yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam melaksanakan administrasi publik dan tidak semata-mata hanya mengandalkan teori dan generalisasi yang telah dihasilkan.
3	Aliran perilaku manusia	memusatkan perhatian pada komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status, dan interaksi sosial karena unsur-unsur ini akan melaksanakan pencapaian tujuan.
4	Aliran analisis birokrasi	memusatkan perhatiannya pada aplikasi prinsip-prinsip birokrasi ala Weber, yang dianggap unggul karena didasarkan rasionalitas yang mengatur struktur dan proses menurut pengetahuan teknis serta efisiensi yang tinggi.
5	Aliran sistem sosial	melihat organisasi sebagai suatu sistem sosial yang bersifat terbuka dan tertutup. Dalam pengembangannya, diperluas menjadi

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 32.

¹¹ *Ibid.*

No	Aliran	Ciri-ciri
		pemahaman terhadap hubungan antara administrasi publik dan masyarakat.
6	Aliran pengambilan keputusan	organisasi agar tidak keliru dalam pembuatan keputusan.
7	Aliran matematika	memanfaatkan model matematika dan statistika sehingga para administrator tidak lagi menggantungkan diri pada cara-cara lama atau tradisional.
8	Aliran integratif	mencoba melakukan konsolidasi berbagai aliran di atas dalam praktik administrasi publik.

Dalam perkembangan lebih lanjut, Caiden seperti dikutip oleh Yeremias T. Keban secara tegas membagi aliran-aliran yang ada tersebut dalam dua kelompok besar, yaitu aliran proses administrasi yang meliputi aliran empiris, pengambilan keputusan, matematika, dan lainnya yang tergolong dalam aliran sistem administrasi yang holistik.¹²

Perkembangan berikutnya yang didorong dengan perkembangan kehidupan administrasi pada saat itu telah membuat GD Garson dan ES Overman melakukan proses perbaikan atas pendapatnya yang telah lalu serta mengungkap keberadaan paradigma baru pada tahun 1983. Muncul perbaikan atas penggunaan istilah POSDCORB yang setelah direvisi menjadi PAFHRIER (*policy analysis, financial, human resources, information, dan external relation*).

Tahun-tahun berikutnya, bersamaan dengan perkembangan dunia, administrasi negara juga ikut berkembang terus. Hal tersebut secara linier tumbuh bersama dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan tersebut pada akhirnya telah menumbuhkan satu pergeseran pada paradigma baru administrasi negara yang oleh Barzelay dan Armajani, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, dinyatakan adanya pergeseran dari paradigma birokratik menuju paradigma *post bureaucratic paradigm*.¹³ Terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara paradigma birokratik dan paradigma posbirokratik seperti terperinci dalam tabel berikut.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, hlm. 33.

Tabel 1.2

PARADIGMA BIROKRATIK	PARADIGMA <i>POST BUREAUCRATIC</i>
Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, serta keterikatan terhadap norma
Mengutamakan fungsi, otoritas, dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan, dan hasil akhir (<i>outcome</i>)
Menilai biaya dan menekankan tanggung jawab (<i>responsibility</i>)	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas, dan memperkuat hubungan kerja
Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah serta proses perbaikan yang berkesinambungan
Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, serta memperkaya umpan balik

Pada sisi lain yang bersamaan dengan perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi negara, pakar lainnya, yakni D. Osborne dan T. Gaebler, pada tahun 1992 juga menyampaikan adanya paradigma administrasi negara yang sangat terkenal karena bersifat seformatif, yaitu *reinventing government*. Paradigma ini menggeser kedudukan pemerintah yang selama ini berbasis *powerness* dan *authority* kepada struktur baru pemerintah yang lebih responsif serta lebih mendekati pada prinsip-prinsip swasta. Menurut Osborne dan T. Gaebler, dalam paradigma ini pemerintah pada saat sekarang harus bersifat:

1. *catalytic*,
2. *community owned*,
3. *competitive*,
4. *mission drive*,
5. *result oriented*,

6. *customer drive*,
7. *enterprising*,
8. *anticipatory*,
9. *decentralized*,
10. *market oriented*.¹⁴

Prinsip dasar fungsi pemerintah dalam *reinventing government* ditunjukkan bahwa pemerintah harus memiliki fungsi tertentu. Fungsi ini berarti pemerintah harus mempunyai kemampuan untuk memberdayakan masyarakat, melakukan upaya-upaya untuk mendorong semangat kompetisi, selalu berorientasi pada misi, lebih mengutamakan hasil daripada cara atau proses, kepentingan pelanggan sebagai acuan utama, berjiwa wirausaha, selalu bersikap antisipatif atau berupaya mencegah timbulnya masalah, serta bersifat desentralistis dan berorientasi pada pasar.¹⁵

Dalam kepustakaan, istilah paradigma *reinventing government* ini juga dikenal dengan nama *new public management* (NPM) yang kemudian dilanjutkan dengan prinsip *good governance*. Salah seorang pakar administrasi negara yang bernama Hood, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, mengungkapkan bahwa dalam doktrin NPM *management* ada tujuh komponen utama:

1. pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. penggunaan indikator kinerja;
3. penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*;
4. pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
5. pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
6. penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen;
7. penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.¹⁶

Menurut Ferlie, Asdhubner, Fitzgerald, dan Pettigrew, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, NPM ini telah mengalami perubahan orientasi. Tahap-tahap perubahan orientasi NPM ini meliputi hal berikut.

1. *The efficiency drive*, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 34.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

2. *Downsizing and decentralization* mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi, dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. *In search of excellence* mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. *Public service orientation* menekankan kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik; memberikan perhatian yang lebih besar pada aspirasi, kebutuhan, partisipasi *user*, dan warga masyarakat; memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka; menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, serta menekankan evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.¹⁷

Menurut Warsito Utomo¹⁸, saat ini telah terjadi perubahan paradigma administrasi negara dari *traditional public administration* (TPA) menuju *new public administration* (NPM). Pada TPA orientasi administrasi negara, penekanannya lebih pada *control, order, dan prediction (COP)*. Hal tersebut sangat terikat pada *political authority, tightening control, to be given and following the instruction*. Dalam NPM, administrasi negara lebih ditekankan pada *alignment creativity and empowering (ACE)*.

Administrasi negara yang digunakan pemerintah dalam menjalankan negara serta menjalankan roda pemerintahan sehari-hari, menurut Warsito Utomo, saat ini telah mengalami satu proses pergeseran seperti berikut.

*Dalam perkembangan konsep ilmu administrasi negara, telah terjadi pergeseran titik tekan dari administration of public, di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; administration for public yang menekankan fungsi negara/ pemerintahan yang bertugas dalam public service; ke administration by public yang berorientasi bahwa public demand are differentiated, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada putting the customers in the driver seat. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai driving forces.*¹⁹

¹⁷ *Ibid.* hlm. 35.

¹⁸ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik* (Jogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 4.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 7.

Berdasarkan pendapat Warsito Utomo, terdapat fenomena perubahan paradigma besar, dari peran tunggal negara yang selama ini menjadi penyelenggara pemerintahan bergeser memikul peran yang lebih ringan, yakni hanya sebagai fasilitator. Dalam bidang ekonomi, pergeseran fungsi negara tersebut tampak lebih jelas sebab beberapa peran pemerintah dalam bidang ekonomi bahkan telah diimbangi oleh peran swasta, khususnya dalam memengaruhi kehidupan dan pengaturan makro ataupun mikroekonomi.

Pendapat Jim Schiller, sebagaimana dikutip oleh Hetifah Sj Sumanto, mempertegas pendapat tentang masuknya peran swasta dalam pemerintahan dengan menyatakan berikut ini.

Saya sering mengemukakan di berbagai kesempatan bahwa politik Indonesia didominasi oleh pola “partisipasi privat”, yaitu individu warga berhubungan dengan individu aparat (atau sekarang ditambah politisi) untuk mengikuti atau menyediakan adanya kekhususan dalam peraturan dan atau kebijakan. Kalau “partisipasi publik”, bukan “partisipasi privat” ini yang diharapkan akan berperan lebih besar, maka kita harus belajar dengan cepat inovasi yang mana yang dapat tumbuh dan mengapa.²⁰

Terjadinya pergeseran paradigma administrasi negara tersebut menyebabkan pula pergeseran makna dari kata publik. Pengertian dari kata ‘publik’ yang selama ini dipersepsikan sebagai negara atau pemerintah bergeser pada makna yang lebih luas, yaitu masyarakat. Dalam pandangan ini, masyarakat tidaklah lagi hanya sebagai objek sasaran dari administrasi negara, tetapi sebagai pelaku kegiatan administrasi negara. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara, tetapi lebih kepada masyarakat atau *customer’s oriented* atau *customer’s approach*.²¹

Warsito Utomo²² menyatakan bahwa dalam paradigma baru administrasi negara, “Segala proses, sistem, *prosedur, hierarchi*, atau *lawfull state* tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan *skill*. Akan tetapi, *results, teamwork*, dan *fleksibilitas* haruslah lebih dikedepankan serta disebabkan oleh tekanan, pengaruh, dan adanya *differentiated public demand*.” Paradigma baru administrasi negara memang mendasarkan bukti-bukti nyata dari bekerjanya suatu proses, sistem, dan

²⁰ Hetifah Sj. Sumanto, *Inovasi Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm. xv.

²¹ *Ibid.*, hlm 8.

²² *Ibid.*

prosedur, di samping proses, sistem, dan prosedur itu sendiri. Konsekuensi dari hal tersebut sangat membutuhkan keluwesan di sana-sini untuk mencapai tujuan dari administrasi negara.

Yeremias T. Keban mengutip pendapat dari JV Denhardt dan RB Denhardt pada tahun 2003 yang menyatakan bahwa untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik dan *reinventing government* atau NPM sehingga beralih ke paradigma *new public service*, administrasi publik harus melakukan hal berikut.

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*).
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*).
3. Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*).
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*).
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*).
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*).
7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).²³

Menurut Yeremias T. Keban, semua pergeseran paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi pergeseran dan perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat. Selanjutnya, Yeremias T. Keban menyatakan berikut ini.

*Kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara telah didasari sebagai akibat ketidakterbacaan administrasi publik. Ini menunjukkan bahwa perhatian terhadap pengaruh administrasi publik semakin tinggi.*²⁴

C. PENGERTIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Tidak mudah untuk membuat definisi istilah hukum administrasi negara meskipun dua kata penyusunannya, yakni hukum dan administrasi negara, telah diurai di muka. Dari dua kata penyusunnya, istilah hukum administrasi

²³ Keban, *op. cit.*, hlm 35.

²⁴ *Ibid.*

negara terbagi antara istilah hukum dan istilah administrasi negara. Namun, paling tidak, setelah bagian terdahulu dibahas pengertian tentang hukum dan administrasi negara, bagian ini berusaha diungkap pengertian mengenai istilah hukum administrasi negara. Namun, sebelum pengertian itu dibahas, terlebih dulu hendak dibahas mengenai penggunaan istilah itu.

Meskipun membicarakan hal yang sama, tetapi dalam pemakaian istilah yang digunakan ternyata sangat bervariasi. Di Belanda, digunakan istilah *administratiefrecht* atau *bestuursrecht*. Pemakaian istilah ini memiliki makna lingkungan kekuasaan/administratif yang terpisah dari lingkungan kekuasaan legislatif dan yudisial. Sementara itu, di Prancis, istilah yang digunakan adalah *droit administrative* yang diartikan bebas hukum administrasi. Di Inggris, istilah yang digunakan tidak jauh berbeda dengan istilah yang dipakai oleh negara Jerman, yakni *administrative law*. Namun, sedikit agak beda. Di Jerman, istilah yang digunakan adalah *verwaltung recht*.

Dalam kepustakaan ataupun dalam hal penamaan subjek keilmuan bidang ini, di Indonesia banyak istilah yang digunakan. Sebagai contoh, Wirjono Prodjodikoro pernah menggunakan istilah hukum tata usaha pemerintahan, sedangkan Djulal Husein lebih menggunakan istilah hukum tata usaha negara. Hal tersebut senada dengan WF Prins dan Utrecht (pada masa awalnya) yang menggunakan istilah serupa.

Penggunaan istilah hukum administrasi negara diketengahkan oleh Utrecht meskipun pada mulanya menggunakan istilah hukum tata usaha Indonesia dan kemudian hukum tata usaha negara Indonesia. Penggunaan istilah hukum administrasi negara tersebut kemudian juga disepakati oleh rapat staf dosen fakultas hukum negeri seluruh Indonesia pada Maret 1973 di Cirebon. Pemakaian tersebut dilandasi pemikiran bahwa istilah tersebut lebih luas dan sesuai dengan iklim perkembangan hukum Indonesia.

Pemakaian istilah hukum administrasi negara sebagai nama mata kuliah dalam kurikulum fakultas hukum ternyata tidak berjalan secara serta-merta. Hal itu disebabkan Surat Keputusan Mendikbud tahun 1972 (SK Mendikbud Nomor 0198/U/1972) tentang Pedoman Kurikulum Minimal Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Berdasarkan surat tersebut, digunakan nama mata kuliah hukum tata pemerintahan (HTP) sebagai salah satu mata kuliah wajib yang harus ada di kurikulum fakultas hukum.

Namun, pada tahun 1983, penggunaan nama hukum administrasi negara kembali dipakai berdasarkan Surat Keputusan Mendikbud Nomor 31 Tahun 1983 tentang Kurikulum Inti Program Pendidikan Sarjana Hukum. Di surat

tersebut disebutkan bahwa digunakan nama mata kuliah hukum administrasi negara. Akan tetapi, hal tersebut ternyata juga tidak berlaku mutlak sebab di beberapa produk hukum pada saat itu, seperti GBHN, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, ataupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, istilah yang digunakan untuk penamaan lembaga peradilannya adalah peradilan tata usaha negara dan bukan peradilan administrasi negara ataupun peradilan administrasi.

Dari pemahaman uraian di atas, tampak bahwa pemakaian istilah hukum administrasi negara bukanlah sesuatu yang bersifat mutlak, absolut, ataupun final. Hal ini terbukti masih terjadi perbedaan yang mencolok antara pakar yang satu dan lainnya, terutama dalam penggunaan istilah. Perkembangan penggunaan istilah hukum administrasi negara, hukum tata usaha negara, atau apa pun istilah yang digunakan justru menunjukkan bahwa istilah tersebut berkembang sejalan dengan perkembangan dari kehidupan bernegara itu.

Dari fakta pemakaian istilah yang berbeda sesuai perkembangan bernegara, pengertian hukum administrasi negara pun berbeda antara satu pakar dan pakar lainnya. Perbedaan pengertian tersebut bisa dimengerti karena hal tersebut sangat bergantung pada sudut pandang dan luas wilayah yang dibicarakan dalam hukum administrasi negara.

Seperti dalam memahami pengertian hukum, ada beberapa pakar yang melihat hukum administrasi sebagai suatu sekumpulan norma. Salah satunya adalah **L.J. Van Apeldoorn** yang menafsirkan pengertian hukum administrasi negara sebagai segala keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh setiap pendukung kekuasaan yang disertai tugas pemerintahan tersebut. Jadi, dalam penafsiran ini, L.J. Van Apeldoorn menitikberatkan hukum administrasi negara lebih pada aturan atau norma yang mengatur kekuasaan negara itu sendiri.

Satu hal yang harus diperhatikan sebagaimana dijelaskan di atas adalah hubungan antara negara dan masyarakat itu hubungan yang istimewa. Karena itu, sesungguhnya HAN bukan hanya merupakan seperangkat aturan, tetapi harus mengatur pula hubungan istimewa tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pendapat **Logemann** dan **Utrecht** yang melihat dan memaknai hukum administrasi negara sebagai seperangkat norma-norma yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Pendapat ini didukung oleh **J.M. Baron de Gerando** yang menyatakan bahwa objek

hukum administrasi adalah hal-hal yang secara khusus mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat sehingga titik berat objek HAN ada pada hubungan istimewa tersebut sehingga perlu ada dalam norma peraturan.

Pendapat **Logeman** didasarkan pada kenyataan bahwa terdapat satu hubungan istimewa antara negara dan rakyat. Secara alami, sebenarnya tidak ada hubungan di antara keduanya. Akan tetapi, melalui norma-norma yang terbentuk, terjadilah satu hubungan istimewa antara negara dan rakyatnya yang memungkinkan negara untuk melakukan tindakan-tindakan yang harus dipatuhi oleh rakyat selaku warga negara tersebut.

Pandangan lain yang masih menitikberatkan sekumpulan norma adalah pendapat dari **J.H.P. Beltefroid** yang memaknai hukum administrasi negara sebagai keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat pemerintahan, badan-badan kenegaraan, dan majelis-majelis pengadilan tata usaha hendak memenuhi tugasnya. Pandangan **J.H.P. Beltefroid** ini masih berlandaskan satu hubungan istimewa antara negara dan rakyatnya. Akan tetapi, pandangan ini lebih khusus menitikberatkan adanya jalinan di antara alat-alat pemerintah yang secara bersama dan terkoordinasi dalam satu jalinan untuk melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya. Para aparat pemerintah tersebut tentu membutuhkan satu perangkat peraturan yang dapat memberi dasar serta arahan (*driven*) mengenai tindakan apa yang seharusnya dilakukan dalam berupaya mencapai tujuan.

Penafsiran yang menekankan sisi norma dan juga semacam *manual procedure* disampaikan oleh **Oppenheim**. Ia memberikan penafsiran bahwa hukum administrasi negara merupakan suatu gabungan ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi ataupun rendah apabila badan-badan itu akan menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh hukum tata negara. Pandangan ini tidak jauh berbeda dengan pendapat **L.J. Van Apeldoorn** yang menekankan bahwa makna hukum administrasi negara lebih diartikan sebagai *guidance law* yang memberi petunjuk pada lembaga-lembaga negara mengenai bagaimana cara menggunakan kewenangan itu dalam praktik kehidupan pemerintahan sehari-hari. Pandangan ini juga didukung oleh **Sir W. Ivor Jennings** yang menyatakan bahwa hukum administrasi negara sesungguhnya merupakan hukum yang berhubungan dengan administrasi negara. Hukum ini juga menentukan organisasi kekuasaan dan tugas-tugas yang diemban oleh para pejabat administrasi.

Sementara itu, beberapa pendapat pakar tidak hanya melihat sisi norma, hubungan istimewa, kekuasaan, atau kewenangan, tetapi melihat hukum

administrasi negara dari sisi fungsi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo yang menyatakan bahwa hukum administrasi negara merupakan hukum mengenai operasi dan pengendalian dari kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi. Dalam pandangan Prayudi, hal tersebut sangat jelas bahwa pengertian HAN lebih ditegaskan sebagai suatu perintah operasi, tetapi sekaligus pengendalian dan pengawasan sehingga pendekatan ini lebih menekankan sisi pendekatan manajerial suatu pemerintahan.

Sementara itu, **Bachsán Mustofa** lebih melihat HAN sebagai bagian kecil dari unsur manajerial, yakni unsur pelaku. Hal itu sesuai dengan pernyataannya bahwa hukum administrasi negara merupakan suatu gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat serta yang diserahkan tugas melakukan sebagian pekerjaan pemerintahan dalam arti luas yang tidak diserahkan pada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman. **Bachsán** lebih melihat bahwa administrasi negara merupakan bagian yang dikelola oleh gabungan jabatan eksekutif dan bukan yang masuk wilayah yudikatif ataupun legislatif.

Rangkuman dari perbincangan mengenai pengertian hukum administrasi negara menunjukkan bahwa hukum administrasi negara memiliki ciri-ciri khusus yang meliputi:

1. adanya hubungan istimewa antara negara dan warga negara;
2. adanya sekumpulan norma yang mengatur kewenangan pejabat atau lembaga negara;
3. adanya pejabat-pejabat negara sebagai pelaksana dari perjanjian istimewa tersebut.

Hal tersebut senada dengan pendapat **Utrecht** yang melihat hukum administrasi negara dengan ciri utama:

1. menguji hubungan hukum istimewa;
2. adanya para pejabat pemerintahan;
3. melaksanakan tugas-tugas istimewa.

D. RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Sebagai suatu ilmu, hukum administrasi negara tentu harus jelas batas-batasnya atau yang menjadi tanda pembeda yang jelas dengan ilmu hukum yang lain. Untuk itulah sangat dibutuhkan kejelasan atas ruang lingkup yang

menjadi lapangan ilmiah dari ilmu hukum administrasi negara. Batas-batas ruang lingkup sekaligus menjadi satu penanda objek-objek yang menjadi bisnis utama yang seharusnya dibahas dalam ilmu hukum administrasi negara.

Acap kali, dalam penentuan batas ruang lingkup ilmu tersebut, digunakan metode dengan melakukan pendekatan atas ilmu yang memiliki kemiripan objek yang sama dengan ilmu yang akan dibahas batas-batas ruang lingkungannya. Hal ini sangat diperlukan. Mengapa? Karena terhadap hal yang sangat relatif dapat dengan jelas ditentukan batas-batasnya, sedangkan terhadap ilmu yang sangat berbeda batasannya tentu akan semakin mudah pembedaannya.

Khusus dalam ilmu hukum administrasi negara, ilmu hukum yang memiliki kedekatan dengan HAN adalah hukum tata negara. Hal ini mengingat keduanya memiliki satu lapangan yang mirip satu sama lain, yakni negara, kewenangan, para pejabat, serta rakyat. Untuk itu, perlu diperjelas batas kedua keilmuan tersebut agar mudah pembedaan dan pembatasan dengan ilmu hukum yang mempunyai lapangan yang berbeda.

Pada awalnya, banyak pakar menganggap bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara merupakan kesatuan dan tidak dapat dipisahkan. Hukum administrasi negara hanya merupakan bagian khusus dari hukum tata negara. Pendek kata, hukum administrasi negara hanya mempunyai lapangan yang sama dengan hukum tata negara. Akan tetapi, yang membedakan hukum administrasi negara dilihat sebagai hukum yang khusus, sedangkan hukum tata negara merupakan hukum umumnya.

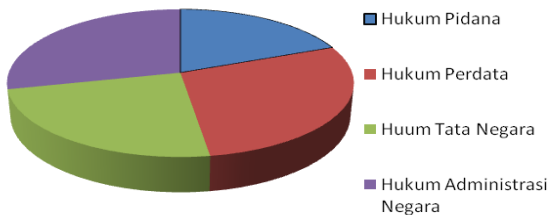
Beberapa sarjana terkemuka yang memandang bahwa antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara merupakan satu kesatuan karena tidak terdapat perbedaan yang prinsipil. Hal tersebut seperti yang diungkapkan **Vegting**, **Kranenburg**, dan **Prins**. Kesimpulan ini didasarkan pada pernyataan Kranenburg yang melihat bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang berbicara mengenai struktur dari suatu pemerintahan, sedangkan hukum administrasi negara merupakan hukum yang membahas peraturan-peraturan yang bersifat khusus. Pendapat Kranenburg ini didukung oleh Prins yang mengemukakan bahwa hukum administrasi negara membahas hal-hal yang bersifat teknis, sedangkan hukum tata negara lebih merupakan hukum yang membahas hal-hal yang lebih fundamental dari negara.

Pada sisi yang lain, terdapat pula sekumpulan pakar yang melihat bahwa antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara bukanlah sesuatu yang sama, tetapi memiliki beberapa perbedaan yang sangat prinsipil. Para pakar yang mempunyai pandangan bahwa HAN dan HTN mempunyai perbedaan yang prinsipil tersebut:

1. Romeijn,
2. Van Vallen Hoven,
3. Logemann,
4. Donner,
5. Oppenheim.

Dari kelima pakar di atas yang secara tegas membedakan hukum administrasi negara dan hukum tata negara adalah Van Vollenhoven. Dia menengahkan teori “residu”. Teori ini menjelaskan bahwa lapangan hukum administrasi negara adalah “sisa atau residu” dari lapangan hukum setelah dikurangi oleh hukum tata negara, hukum pidana materiil, dan hukum perdata materiil. Adanya teori residu ini memperjelas perbedaan antara hukum administrasi negara dan ilmu hukum lainnya, terutama HTN. Lapangan hukum administrasi negara mempunyai wilayah yang tidak dibahas dalam lapangan hukum perdata, hukum pidana, ataupun hukum tata negara.

LAPANGAN ILMU HUKUM



Oppenheim memberikan satu penegasan yang memperkuat pendapat **Vollenhoven** tentang adanya garis tegas antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Ia menyatakan bahwa hukum administrasi negara membahas negara dalam keadaan bergerak (*state in progres*) atau *staats in beveging*, yakni mempelajari segala kewenangan atau aparatur dalam menjalankan proses-proses pemerintahan. Sementara itu, hukum tata negara

melihat atau membahas negara dalam keadaan diam (*state in still*) atau *staats in rust* dalam pengertian membahas negara atau kewenangan lembaga-lembaganya, tetapi sebatas memerinci tugas dan kewenangan itu sendiri, tanpa membahas bagaimana kewenangan itu dijalankan dalam pemerintahan sehari-hari.

Pendapat lain dan serupa dengan pandangan **Van Vollenhoven** dan **Oppenheim** dikemukakan oleh **Romeyn** yang melihat HAN sebagai pengatur pelaksanaan teknisnya. Demikian juga **Donner** menganggap bahwa hukum tata negara sebagai hukum yang menetapkan tugas dan kewenangan lembaga negara. Akan tetapi, hukum administrasi negaralah yang melaksanakan tugas dan kewajiban yang sudah ditetapkan oleh hukum tata negara.

Logeman juga menambahkan pendapatnya untuk memperkuat asumsi dasar bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara adalah sesuatu yang berbeda dan terpisah. Menurut pendapatnya, hukum tata negara menetapkan kompetensi atau kewenangannya, sedangkan tugas hukum administrasi negaralah membahas hubungan istimewa tersebut.

Pendapat yang membedakan secara prinsipial antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara sangat jelas didasarkan adanya wilayah ataupun cakupan bahasan yang jelas-jelas berbeda. Pandangan ini tentu lebih bisa diterima dibandingkan dengan pendapat awal yang mengemukakan bahwa kedua hukum tersebut bersatu. Hal tersebut telah terbukti di hampir seluruh perguruan tinggi hukum, yaitu selalu membedakan keberadaan hukum administrasi negara dan hukum tata negara, baik dalam praktik pemerintahan maupun pengembangan ilmu pengetahuan.

Secara ringkas, hal tersebut dapat digambarkan oleh Tri Widodo Utomo²⁵ dalam skema pengelompokan yang melihat tidak adanya perbedaan prinsipial antara hukum tata usaha negara dan hukum administrasi negara dengan kelompok yang membedakan secara prinsipial.

25 Tri Widodo Utomo, *Etika dan Hukum Adminidtrasi Publik*, (LAN Perwakilan Jawa Barat, 2000), hlm. 21.

Tabel 1.3
Polemik HTN - HAN²⁶

Ada perbedaan prinsip	Tidak ada perbedaan
<p>Oppenheim HTN mempersoalkan negara dalam keadaan diam/berhenti, sedangkan HAN merupakan aturan mengenai negara dalam keadaan bergerak.</p>	<p>Kranenburg Hubungan HTN dan HAN seperti BW dan WvK, yakni hubungan umum dan khusus.</p>
<p>Van Vollenhoven HAN adalah sisa dari semua peraturan hukum nasional sesudah dikurangi HTN materiil, hukum perdata materiil, dan hukum pidana materiil (teori residu).</p>	<p>Prins, Vegting Di luar hubungan kompetensi, masih ada hal lain yang masuk lapangan studi HTN, misalnya kewarganegaraan, masalah wilayah negara, dan sebagainya.</p>
<p>Logeman HTN adalah pelajaran tentang hubungan kompetensi, sedangkan HAN adalah pelajaran tentang hubungan istimewa.</p>	

Ruang lingkup hukum administrasi negara sesungguhnya sangat luas cakupannya. Hal itu sebagaimana diungkap oleh Prajudi Atmosudirdjo yang mengatakan bahwa ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi:

1. hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum administrasi negara;
2. hukum tentang organisasi administrasi negara;
3. hukum tentang aktivitas-aktivitas administrasi negara yang bersifat yuridis;
4. hukum tentang sarana-sarana administrasi negara, terutama kepegawaian negara dan keuangan negara;
5. hukum administrasi pemerintahan daerah dan wilayah yang dibagi menjadi:
 - a. hukum administrasi kepegawaian,
 - b. hukum administrasi keuangan,
 - c. hukum administrasi materiil,
 - d. hukum administrasi perusahaan negara,
 - e. hukum tentang peradilan administrasi negara.²⁷

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, (FISIP Universitas Padjajaran, 2006), hlm. 14.

Sementara itu, menurut Van Vollenhoven yang mendasarkan teori “residu”, lapangan atau cakupan hukum administrasi negara meliputi:

1. hukum pemerintah/*bestuur recht*,
2. hukum peradilan yang meliputi:
 - a. hukum acara pidana,
 - b. hukum acara perdata,
 - c. hukum peradilan administrasi negara,
3. hukum kepolisian,
4. hukum proses perundang-undangan/*regelaarsrecht*.²⁸

Pandangan Van Vollenhoven ini memasukkan hukum acara pidana dan hukum acara perdata dalam lingkup hukum administrasi negara. Hal ini tentu didasarkan pada pemikiran bahwa kedua hukum acara tersebut pada prinsipnya berisi administrasi peradilan yang mengatur tata cara atau penatausahaan proses-proses beracara sehingga sudah sepatutnyalah hal tersebut masuk dalam lingkup hukum administrasi negara meskipun penamaannya bisa membuat rancu. Hal ini mengingat selama ini hukum acara pidana merupakan hukum *formil* dari lapangan hukum pidana. Hukum acara perdata merupakan hukum *formil* dari lapangan hukum perdata. Akan tetapi, substansi yang dibahas atau yang menjadi isu utama dalam hukum acara peradilan apa pun sesungguhnya memang membahas segala proses administrasi peradilan (*court administration*), seperti bagaimana mendaftarkan perkara, memanggil para pihak yang bersengketa, administrasi pembuktian, bagaimana menghadirkan saksi, dan segenap prosedur lainnya.

Pendapat Van Vollenhoven ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Prayudi yang memasukkan administrasi negara di bidang yuridis dalam lingkup wilayah hukum administrasi negara. Dengan perkataan lain, dari kedua pandangan tersebut, luas lingkup hukum administrasi negara itu meliputi pengaturan prosedur, tata cara, penatausahaan, proses pencatatan, dan segala tindakan administrasi lainnya. Maka itu, hal tersebut dimasukkan dalam ruang lingkup hukum administrasi negara.

Pendapat lain tentang ruang lingkup hukum administrasi negara dikemukakan oleh Kusumadi Pudjosewojo. Ia membagi bidang-bidang pokok yang merupakan lapangan hukum administrasi negara:

²⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

1. hukum tata pemerintahan,
2. hukum tata keuangan,
3. hukum hubungan luar negeri,
4. hukum pertahanan negara dan keamanan umum.

Pendapat Kusumadji ini lebih menekankan cakupan hukum administrasi negara sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945. Namun, model pendekatan ini menimbulkan ketidakjelasan, bukan saja karena tidak jelas tolok ukurnya, tetapi juga rancu dengan lapangan atau cakupan hukum tata negara. Hal ini mengingat dimasukkannya hubungan luar negeri serta pertahanan negara yang secara jelas merupakan pokok bahasan dalam lapangan hukum tata negara.

Perkembangan dewasa ini mengenai luas cakupan hukum administrasi negara pada prinsipnya menggabungkan teori residu dari Van Vollenhoven dan dikawinkan dengan pendapat Prajudi. Hal tersebut berarti luas cakupan hukum administrasi negara lebih menitikberatkan bidang ilmu selain yang menjadi bahasan hukum perdata, hukum pidana, dan hukum tata negara. Lalu, ditambahkan pula segala hal yang berkaitan dengan masalah prosedur, tata laksana, dan kegiatan administrasi lainnya, tetapi dengan catatan proses administrasi tersebut, substansi utama tidak berada dalam lapangan hukum lainnya. Sebagai contoh, dalam perkembangan dewasa ini, hukum acara perdata ataupun hukum acara pidana tidak lagi dimasukkan dalam ruang lingkup hukum administrasi negara karena kedua substansi dasarnya ada di lingkup hukum yang lain meskipun pokok bahasan sesungguhnya merupakan lingkup administrasi negara.

Pernyataan di atas yang membatasi ruang lingkup hukum administrasi negara dengan penekanan teori residu dan pendapat Prajudi, dalam praktik, terbukti dengan melihat kurikulum di beberapa fakultas hukum yang menetapkan objek-objek hukum administrasi negara:

1. hukum administrasi negara (umum),
2. hukum administrasi negara (khusus) yang meliputi bidang-bidang tertentu, di antaranya hukum ketenagakerjaan, hukum keuangan negara, hukum pajak, hukum pertambangan, hukum agraria, hukum tata ruang, hukum kepegawaian, hukum pertahanan, dan hukum acara peradilan tata usaha negara.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Mengapa teori Van Vollenhoven mengenai ruang lingkup HAN disebut sebagai teori residu? Jelaskan!
- 2) Jelaskan pengertian administrasi negara menurut Leonard D. White!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Van Vollenhoven yang mengetengahkan teori residu menjelaskan bahwa lapangan hukum administrasi negara adalah “sisa atau residu” dari lapangan hukum setelah dikurangi hukum tata negara, hukum pidana materiil, dan hukum perdata materiil. Adanya teori residu ini memperjelas perbedaan antara hukum administrasi negara dan ilmu hukum lainnya, terutama dengan HTN. Lapangan hukum administrasi negara mempunyai wilayah yang tidak dibahas dalam lapangan hukum perdata, hukum pidana, ataupun hukum tata negara.
- 2) Leonard D. White menyatakan, “Administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara (*public administration consist all those operations having for the purpose the fulfillment and enfprcement of public policy*).”



RANGKUMAN

Pemaknaan pengertian hukum dalam kepustakaan sangat banyak. Akan tetapi, pada prinsipnya, pemahaman tersebut ada yang bersifat sempit dan ada pula yang bersifat luas. Hal tersebut berkait sudut pandang dari pakar yang mengartikannya.

Salah satu pendapat tentang pengertian hukum disampaikan oleh J.C.T. Simorangkir, S.H. dan Woerjono Sastropranoto, S.H. yang menyatakan sebagai berikut.

Hukum itu ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana

terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukum tertentu.

Sementara itu, pendapat yang tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas disampaikan pula oleh H.M. Tirtaatmidjaja, S.H.

Hukum ialah semua aturan (*norms*) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda, dan sebagainya.

Sementara itu, Sjachran Basah mengungkap bahwa makna mengenai pengertian hukum lebih memilih pendekatan fungsi. Menurutnya, terdapat lima fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat sebagai berikut.

1. Direktif: sebagai pengarah dalam membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Integratif: sebagai pembina kesatuan bangsa.
3. Stabilitatif: sebagai pemelihara (termasuk hasil-hasil pembangunan) serta penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Perfektif: sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara ataupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. Korektif: baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Administrasi negara bertujuan membantu dan mendukung pemerintah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil. Hal ini dilakukan untuk menyejahterakan masyarakatnya. Hal tersebut sesuai pendapat **Leonard D. White** yang menyatakan, “Administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara (*public administration consist all those operations having for the purpose the fulfillment and enforcement of public policy*).

Prayudi Atmosudirdjo melihat fungsi lebih luas lagi. Dengan melihat fungsinya, administrasi negara itu melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (*strategy, policy*) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata (implementasi) dan menyelenggarakan undang-undang (menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan. Untuk memperjelas makna administrasi negara tersebut, Prayudi Atmosudirdjo

memerincinya dalam beberapa pengertian administrasi negara menjadi beberapa unsur yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah:

1. sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan, atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
2. administrasi negara sebagai “fungsi” atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan “pemerintah operasional”;
3. administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Mengingat dalam setiap pemerintahan selalu muncul perkembangan yang sifatnya alami, bagaimanapun dalam fungsi administrasi negara sebagai instrumen dari negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya, akan sangat terinfeksi oleh pengaruh perubahan paradigma yang menjadi dasar utama administrasi negara itu sendiri. Sebelum membahas pergeseran paradigma, perlu dipahami lebih dulu makna paradigma itu. **Kuhn** seperti yang telah dikutip oleh **Yeremias T Keban** melihat bahwa paradigma sebagai berikut.

Cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Dalam hal di masyarakat, paradigma tersebut menemui suatu tantangan dari luar sehingga mengalami proses ketidakpercayaan, sesungguhnya pada saat itu menjadi pertanda terjadinya pergeseran paradigma. Paradigma administrasi negara juga mengalami proses pergeseran dari satu paradigma ke paradigma yang lebih baru.²⁹

Pada dasarnya, dalam perkembangan paradigma administrasi negara, tahap-tahap perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi negara tersebut dapat dibagi dalam lima jenjang paradigma:

1. paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara,
2. paradigma prinsip-prinsip administrasi,
3. paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik,
4. paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi,
5. paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara.

Pada sisi yang lain, bersamaan dengan perkembangan dan pergeseran paradigma administrasi negara, pakar lainnya, yakni D. Osborne dan T. Gaebler, pada tahun 1992, juga menyampaikan adanya paradigma administrasi negara yang sangat terkenal karena bersifat

²⁹ Yeremias Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, (Yogyakarta: Gaya Media, 2004), hlm 29.

seformatif, yaitu *reinventing government*. Paradigma ini menggeser kedudukan pemerintah yang selama ini berbasis *powerness* dan *authority* pada struktur baru pemerintah yang lebih responsif dan lebih mendekati prinsip-prinsip swasta. Menurut Osborne dan T. Gaebler, dalam paradigma ini pemerintah pada saat sekarang harus bersifat *catalytic, community owned, competitive, mission driven, result oriented, customer driven, enterprising, anticipatory, decentralized, dan market oriented*.³⁰

Dalam kepustakaan, istilah paradigma *reinventing government* juga dikenal dengan nama *new public management* (NPM), yang kemudian diterapkannya prinsip *good governance*. Salah seorang pakar administrasi negara yang bernama Hood sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban mengungkapkan bahwa dalam doktrin NPM *management*, ada tujuh komponen utama:

1. pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. penggunaan indikator kinerja;
3. penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*;
4. pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
5. pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
6. penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.³¹

Menurut Ferlie, Asdhburner, Fitzgerald, dan Pettigrew, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, NPM ini telah mengalami perubahan orientasi. Tahap perubahan orientasi NPM ini meliputi berikut ini.

1. ***The efficiency drive***, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. ***Downsizing and decentralization***, yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi, dan mendelegasikan otoritas pada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. ***In search of excellence***, yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. ***Public service orientation***, yaitu menekankan kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik; memberikan perhatian yang lebih besar pada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi *user* dan warga masyarakat; memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil

³⁰ *Ibid.*, hlm 34.

³¹ *Ibid.*

mereka; serta menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.³²

Menurut Warsito Utomo³³, saat ini telah terjadi perubahan paradigma administrasi negara, dari *traditional public administration* (TPA) menuju *new public administration* (NPM). Pada TPA orientasi administrasi negara, penekanannya lebih pada *control, order, prediction (COP)*. Hal tersebut sangat terikat kepada *political authority, tightening control, to be given and following the instruction*. Dalam NPM, administrasi negara lebih ditekankan pada *alignment creativity and empowering (ACE)*.

Yeremias T. Keban mengutip pendapat dari JV Denhardt dan RB Denhardt pada tahun 2003. Mereka menyatakan bahwa untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik, *reinventing government*, atau NPM dan beralih ke paradigma *new public service*, administrasi publik harus:

1. melayani warga masyarakat, bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*);
2. mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*);
3. lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
4. berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*);
5. menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*);
6. melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*);
7. menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).³⁴

Belanda menggunakan istilah *administratief recht* atau *bestuurs recht*. Pemakaian istilah ini memiliki makna lingkungan kekuasaan/administratif yang terpisah dari lingkungan kekuasaan legislatif dan yudisial. Sementara itu, di negara Prancis, istilah yang digunakan adalah *droit administrative* yang diartikan bebas hukum administrasi. Di Inggris, istilah yang digunakan tidak jauh berbeda dengan istilah yang dipakai oleh negara Jerman, yakni *administrative*

³² *Ibid.*, hlm 35.

³³ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrtasi Negara ke Administrasi Publik* (Jogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm 4.

³⁴ Keban, *op. cit.*, hlm 35.

law, tetapi sedikit beda. Di Jerman, istilah yang digunakan adalah *verwaltung recht*.

Pemakaian istilah hukum administrasi negara sebagai nama mata kuliah dalam kurikulum fakultas hukum ternyata tidak berjalan secara serta-merta. Hal itu disebabkan terbukti dengan adanya Surat Keputusan Mendikbud Nomor 0198/U/1972) tentang Pedoman Kurikulum Minimal Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Di sana, digunakan nama mata kuliah hukum tata pemerintahan (HTP) sebagai salah satu mata kuliah wajib ada di kurikulum fakultas hukum.

Namun, pada tahun 1983, penggunaan nama hukum administrasi negara kembali dipakai berdasarkan Surat Keputusan Mendikbud Nomor 31 Tahun 1983 tentang Kurikulum Inti Program Pendidikan Sarjana Hukum. Di sana digunakan nama mata kuliah hukum administrasi negara. Akan tetapi, hal tersebut ternyata juga tidak berlaku mutlak sebab pada beberapa produk hukum, seperti GBHN, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, ataupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, istilah yang digunakan untuk penamaan lembaga peradilan adalah peradilan tata usaha negara, bukan peradilan administrasi negara ataupun peradilan administrasi.

Rangkuman dari perbincangan mengenai pengertian hukum administrasi negara menunjukkan bahwa hukum administrasi negara memiliki ciri-ciri khusus yang meliputi:

1. adanya hubungan istimewa antara negara dan warga negara;
2. adanya sekumpulan norma yang mengatur kewenangan pejabat atau lembaga negara;
3. adanya pejabat-pejabat negara sebagai pelaksana dari perjanjian istimewa tersebut.

Hal tersebut senada dengan pendapat **Utrecht** yang melihat hukum administrasi negara meliputi beberapa ciri utama, yakni menguji hubungan hukum istimewa, adanya para pejabat pemerintahan, dan melaksanakan tugas-tugas istimewa. Beberapa sarjana terkemuka memandang bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara merupakan satu kesatuan karena di dalamnya tidak terdapat perbedaan yang prinsipil (**Vegting**, **Kranenburg**, dan **Prins**). Kesimpulan ini didasarkan pada pernyataan Kranenburg yang melihat bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang berbicara mengenai struktur dari suatu pemerintahan, sedangkan hukum administrasi negara merupakan hukum yang membahas peraturan-peraturan yang bersifat khusus. Pendapat Kranenburg ini didukung oleh Prins yang mengemukakan bahwa hukum administrasi negara membahas hal-hal yang bersifat teknis, sedangkan

hukum tata negara lebih merupakan hukum yang membahas hal-hal yang lebih fundamental dari negara.

Pada sisi lain, terdapat pula sekumpulan pakar yang melihat bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara bukanlah sesuatu yang sama, tetapi memiliki beberapa perbedaan yang sangat prinsipial. Para pakar yang mempunyai pandangan bahwa HAN dan HTN mempunyai perbedaan yang prinsipial adalah Romeiyn, Van Vollenhoven, Logemann, Donner, dan Oppenheim. Dari kelima pakar di atas yang secara tegas membedakan hukum administrasi negara dan hukum tata negara adalah Van Vollenhoven yang mengetengahkan teori “residu”. Teori ini menjelaskan bahwa lapangan hukum administrasi negara adalah “sisa atau residu” dari lapangan hukum setelah dikurangi hukum tata negara, hukum pidana materiil, dan hukum perdata materiil. Adanya teori residu ini memperjelas perbedaan antara hukum administrasi negara dan ilmu hukum lainnya, terutama dengan HTN. Lapangan hukum administrasi negara mempunyai wilayah bahasan yang tidak dibahas dalam lapangan hukum perdata, hukum pidana, ataupun hukum tata negara.



Ruang lingkup hukum administrasi negara sesungguhnya sangat luas cakupannya. Hal itu sebagaimana diungkap oleh Prajudi Atmosudirdjo. Sementara itu, menurut Van Vollenhoven yang mendasarkan teori “residu”, lapangan atau cakupan hukum administrasi negara meliputi hal-hal pokok:

1. hukum pemerintah/*bestuur recht*;
2. hukum peradilan yang meliputi:
 - a. hukum acara pidana,
 - b. hukum acara perdata,
 - c. hukum peradilan administrasi negara,
3. hukum kepolisian;
4. hukum proses perundang-undangan/*regelaarsrecht*.³⁵

³⁵ *Ibid.*, hlm 13.

Pendapat lain tentang ruang lingkup hukum administrasi negara dikemukakan oleh Kusumadi Pudjosewojo yang membagi bidang-bidang pokok lapangan hukum administrasi negara menjadi hukum tata pemerintahan, hukum tata keuangan, hukum hubungan luar negeri, serta hukum pertahanan negara dan keamanan umum.

Perkembangan dewasa ini mengenai luas cakupan hukum administrasi negara pada prinsipnya menggabungkan teori residu Van Vollenhoven dengan pendapat Prajudi. Hal tersebut berarti luas cakupan hukum administrasi negara lebih menitikberatkan bidang ilmu, selain yang menjadi bahasan hukum perdata, hukum pidana, dan hukum tata negara, lalu ditambahkan segala hal yang berkaitan dengan masalah prosedur, tata laksana, dan kegiatan administrasi lainnya. Namun, dengan catatan proses administrasi tersebut, substansi utama tidak berada dalam lapangan hukum lainnya. Sebagai contoh, dalam perkembangan dewasa ini, hukum acara perdata ataupun hukum acara pidana tidak lagi dimasukkan dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Kedua substansi dasarnya ada di lingkup hukum yang lain meskipun pokok bahasan sesungguhnya merupakan lingkup administrasi negara.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Di Jerman, istilah hukum administrasi yang digunakan adalah
 - A. *verguning recht*
 - B. *verzaltug recht*
 - C. *verwaltung recht*
 - D. semua jawaban salah

- 2) L.J. Van Apeldoorn menafsirkan pengertian hukum administrasi negara sebagai
 - A. segala keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh setiap pendukung kekuasaan penguasa yang disertai tugas pemerintahan tersebut
 - B. aturan yang diberlakukan kepada rakyat dalam melaksanakan kewajiban negaranya
 - C. semua hal yang mengatur prosedur pemerintahan dan merupakan delegasi kewenangan dari rakyat kepada pemerintah
 - D. semua jawaban salah

- 3) Yang melihat dan memaknai hukum administrasi negara sebagai seperangkat norma-norma yang menguji hubungan hukum istimewa dan yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus merupakan pendapat dari
- Hart
 - L.J. Van Apeldoorn
 - Logemann dan Utrecht
 - J.H.P. Beltefroid dan Hart
- 4) Hukum administrasi negara merupakan suatu gabungan jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat dan yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintahan dalam arti luas yang tidak diserahkan pada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman merupakan pendapat
- Bachsas Mustafa
 - Ivor Jenning
 - Kuntjoro Purbopranoto
 - Van vollenhoven
- 5) Teori residu diperkenalkan oleh
- Van Vollenhoven
 - Ivor Jenning
 - Oppenheim
 - Kuntjoro Purbopranoto

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

- Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2**Sumber Hukum Administrasi Negara**

☞ Pada Kegiatan Belajar 1, Anda sudah mempelajari pengertian hukum, administrasi negara, dan pengertian serta ruang lingkup hukum administrasi negara. Pada Kegiatan Belajar 2 ini, akan dijelaskan materi tentang sumber hukum administrasi negara.

A. PENGERTIAN SUMBER HUKUM

Pengertian sumber hukum secara ringkas merupakan segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan dan tempat kita dapat menemukan aturan tersebut. Pendek kata, apabila hendak mencari ketentuan-ketentuan yang mengatur hukum administrasi negara, tempat tersebut merupakan sumber hukum administrasi negara.

Sumber hukum dapat dikelompokkan dalam dua jenis, yakni sumber hukum *formil* dan sumber hukum materiil. Sumber hukum *formil* lebih menekankan bentuk aturan hukum, sedangkan sumber hukum materiil lebih menekankan faktor-faktor yang memengaruhi isi ketentuan hukum tersebut.

B. SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Sumber hukum *formil* dari hukum administrasi negara pada hakikatnya bisa dalam bentuk tertulis, tetapi juga dapat berbentuk tidak tertulis. Secara umum, sumber hukum *formil* tersebut dapat berbentuk:

1. perundangan tertulis,
2. yurisprudensi,
3. kebiasaan (konvensi),
4. traktat/perjanjian,
5. doktrin atau pendapat ahli.

1. Perundangan Tertulis

Perundangan tertulis merupakan sumber utama bagi ketentuan dalam hukum administrasi negara. Hal ini merupakan ketentuan yang bersifat positif dan mempunyai daya paksa yang paling kuat dibandingkan dengan sumber

hukum lainnya. Sumber hukum perundangan ini tidak hanya merupakan produk di tingkat pusat, tetapi juga meliputi sumber hukum di tingkat daerah.

Pada masing-masing perundangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, diatur gradasi atau tingkat keberadaannya. Hal ini untuk menentukan tingkat keberlakuan dari perundangan dan juga agar terjadi satu susunan hukum nasional. Dalam ketatanegaraan Indonesia, tata urutan perundangan diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyusun stratifikasi perundangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 1 peraturan tersebut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. ketetapan majelis permusyawaratan rakyat; peraturan pemerintah;
- c. undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- d. peraturan pemerintah;
- e. peraturan presiden;
- f. peraturan daerah provinsi; dan
- g. peraturan daerah kabupaten/kota.

Khusus mengenai peraturan daerah, jenjang tersebut diperinci dalam tiga jenis peraturan:

- a. peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/wali kota;
- c. peraturan desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Untuk ketentuan lainnya, seperti peraturan presiden, keputusan presiden, keputusan menteri, peraturan menteri, dan peraturan perundangan yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga negara, seperti Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan atau Peraturan Bank Indonesia; UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap mengakui sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

Namun, menjadi permasalahan karena UU Nomor 10 Tahun 2011 tidak secara tegas mengatur tata urutan hierarki atas peraturan perundangan lainnya. Hal ini tentu sangat berpengaruh pada pemanfaatannya dalam praktik administrasi negara sehari-hari. Sebagai contoh, produk perundangan Bank Indonesia atau sering disebut Peraturan Bank Indonesia (PBI) belum jelas kedudukannya, apakah keberadaannya setingkat dengan peraturan pemerintah atau setingkat dengan peraturan presiden, mengingat lembaga

pembuatnya memiliki kedudukan yang sama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam sistem hukum, konsistensi merupakan hal yang mutlak diperlukan untuk membangunnya. Tidak hanya mengenai konsistensi antara satu perundangan dan perundangan di bawahnya, tetapi juga konsistensi mengenai cakupan yang diatur dalam perundangan tersebut. Untuk itu, perlu diatur luas cakupan substansi dalam perundangan agar tidak terjadi tumpang-tindih substansi pengaturan. Mengenaiantisipasi terhadap kemungkinan terjadinya *overlapping* di antara peraturan perundangan, masing-masing perundangan diatur substansinya. Lebih lanjut, setiap peraturan perundangan tersebut, diatur prinsip atau asas dasar yang harus ada di dalamnya.

Untuk undang-undang materi, muatan yang boleh diatur meliputi dua hal:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Khusus untuk materi yang merupakan peraturan lebih lanjut dari ketentuan UUD 1945, contohnya adalah UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU PKK) yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25 UUD 1945. Sementara itu, mengenai materi yang diperintah undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, pada dasarnya adalah pelaksanaan dari undang-undang payung atau *umbrella act* yang di dalamnya memerintahkan urusan tertentu agar diatur dalam suatu undang-undang. Contohnya adalah Pasal 28 UU Nomor 48 Tahun 2009 sebagai berikut.

Susunan, kekuasaan, dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 diatur dalam undang-undang.

Sebagai tindak lanjut, diterbitkanlah beberapa undang-undang sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 28 UU PKK tersebut:

- a. UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,

- b. UU Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum,
- c. UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Sementara itu, materi untuk peraturan pemerintah pada prinsipnya sama dengan materi yang diatur oleh undang-undang. Namun, materi peraturan pemerintah sifatnya menjadi peraturan untuk melaksanakan atau menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Sebagai tindak lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, peraturan pelaksanaannya dilakukan peraturan presiden. Namun, tidak hanya itu, peraturan presiden materinya juga bisa berasal dari yang diperintahkan undang-undang untuk diatur dengan peraturan persiden. Sebagai contoh, Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur (Jabodetabekpunjur).

Sementara itu, Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2008 tentang Lembaga Penjaminan merupakan peraturan presiden yang secara langsung melaksanakan undang-undang yang ada di atasnya seperti berikut.

- a. UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2387).
- b. UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara RI Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3790).
- c. UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3502).
- d. UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4297).
- e. UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4756).

Khusus untuk peraturan daerah (perda), cakupan substansi materi yang boleh diatur menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk peraturan desa atau disingkat perdes, cakupan materi substansi yang diatur adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Yurisprudensi

Sumber hukum yurisprudensi pada dasarnya merupakan putusan dari hakim-hakim tata usaha negara yang terdahulu dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), kemudian oleh hakim yang lain digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum untuk memutus suatu perkara yang sama. Pengertian putusan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah para pihak yang bersengketa sudah tidak dapat menggunakan hak untuk mengajukan upaya hukum atas putusan tersebut.

Hakim memandang bahwa pertimbangan hakim terdahulu dalam mengambil putusan yang terdahulu patut dipedomani guna memutus suatu kasus yang sama. Menurut Siti Soetami,³⁶ motivasi hakim dalam menggunakan yurisprudensi dapat disebabkan oleh:

- a. alasan kesesuaian pendapat,
- b. alasan kepraktisan,
- c. alasan psikologis.

Pemanfaatan yurisprudensi sebagai sumber hukum secara umum memang didasarkan adanya kesesuaian pendapat atas pendapat hakim yang terdahulu. Kesesuaian terhadap pendapat tersebut khususnya dilakukan dalam pertimbangan-pertimbangan yang digunakan hakim terdahulu. Kemudian, diterapkan oleh hakim yang lain dalam kasus yang sama dengan kasus yang ditangani hakim terdahulu.

Alasan lainnya bagi hakim yang menjadikan yurisprudensi sebagai sumber hukum adalah alasan kepraktisan. Artinya, hakim merasa bahwa akan lebih praktis dan mudah untuk menggunakan pertimbangan hakim yang lalu serta telah memeriksa suatu perkara yang sama daripada hakim tersebut

³⁶ Siti Sutami, *Pengantar Hukum Indonesia* (Refika Aitama: Bandung, 2005), hlm 15.

bersusah payah mencari dan berusaha menemukan hukum baru sendiri. Tentu akan lebih mudah menggunakan putusan yang sudah ada dan sudah berkekuatan hukum tetap.

Secara hakiki, hakim mempunyai kebebasan dalam memutus suatu perkara berdasarkan keyakinan yang dimilikinya. Akan tetapi, hakim juga manusia yang tetap terpengaruh secara sosial. Hakim yang lebih rendah kedudukannya dibandingkan hakim tingkat banding, apalagi hakim tingkat kasasi, tentu memiliki perasaan psikologis untuk mengikuti putusan hakim yang lebih tinggi kedudukannya. Hal tersebut didukung oleh fakta bahwa Mahkamah Agung sering mengeluarkan SEMA (surat edaran Mahkamah Agung) dan tentu saja diberlakukan bagi setiap hakim yang berada di bawahnya daripada dirinya. Akibatnya, hakim di tingkat bawah secara psikologis akan cenderung mengikuti putusan dan pertimbangan hakim yang lebih tinggi kedudukannya.

Meskipun yurisprudensi dalam sistem hukum di Indonesia dikenal dengan baik, pemberlakuannya adalah bebas. Dalam arti, bukan menjadi suatu kewajiban bagi hakim yang ada pada tingkat paling rendah untuk mengikuti putusan hakim yang tingkatannya lebih tinggi, seperti hakim tingkat kasasi. Hal ini karena sistem hukum Indonesia tidak mengenal prinsip *stare decisis* sehingga yurisprudensi bukan merupakan sesuatu yang wajib diikuti, tetapi terserah pada kemauan dan keyakinan hakim untuk mengikutinya.

Pemanfaatan yurisprudensi saat ini cukup berkembang. Hal tersebut cukup mengembangkan pemahaman tentang ilmu hukum administrasi negara sesuai perkembangan zaman. Sesuai sifatnya, hukum administrasi negara memang tidak bisa statis dan harus berkembang bersama perkembangan sosial budaya serta politik masyarakat dan negara itu sendiri.

3. Kebiasaan/Konvensi

Hukum modern yang berkembang dalam ketentuan-ketentuan normatif ternyata tidak cukup untuk mengakomodasi segala perkembangan yang dibutuhkan dalam praktik. Oleh karena itu, kehidupan administrasi negara secara alamiah selalu berusaha memenuhi kebutuhannya sendiri. Salah satu pemenuhan terhadap pengaturan dalam kehidupan administrasi negara sehari-hari adalah timbulnya kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam praktik keseharian. Kebiasaan-kebiasaan ini bahkan justru mengisi hal-hal yang selama ini tidak diatur dalam hukum administrasi negara formal. Namun,

tentu saja kebiasaan tersebut bukan berada pada posisi menggantikan atau melanggar hukum-hukum yang ada. Kebiasaan itu hanya bersifat komplementer dari pengaturan yang sudah ada. Itu pun karena hukum tidak secara sempurna mengatur secara menyeluruh.

Dalam praktik, sering ditemui kebiasaan-kebiasaan yang dianggap sebagai sesuatu yang terus-menerus dilakukan dan akhirnya berbagai pihak menganggap hal itu sebagai suatu kewajiban. Kemudian, kebiasaan itu menjadi melembaga dalam kehidupan hukum administrasi negara sehari-hari sehingga jelas ada dua hal yang mendasari kebiasaan sebagai sumber hukum:

- a. perbuatan kebiasaan tersebut terus-menerus dilakukan oleh berbagai pihak;
- b. perbuatan kebiasaan tersebut dianggap sebagai kewajiban oleh berbagai pihak.

Salah satu kebiasaan yang sebenarnya tidak ada aturan yang mendasari, tetapi karena seringnya dilakukan oleh berbagai pihak, kemudian dianggap sebagai suatu hukum, adalah kebiasaan para administrator dalam setiap membuat keputusan. Mereka sering menambahkan kalimat, “akan dilakukan perbaikan seperlunya apabila di kemudian hari ditemukan adanya kesalahan.”

Kalimat tersebut tidak ada dalam aturan hukum administrasi negara di Indonesia. Akan tetapi, hal itu sudah menjadi kelaziman bahwa setiap surat keputusan harus diakhiri dengan kalimat di atas. Bahkan, muncul anggapan bahwa suatu keputusan akan menjadi cacat jika tidak mencantumkan kalimat tersebut.

Kebiasaan seperti itu kemudian melembaga dan muncul sebagai dasar hukum yang digunakan oleh administrator untuk melakukan perubahan jika ternyata di kemudian hari terdapat kesalahan. Padahal, tanpa menambahkan kalimat tersebut, sebenarnya tetap terdapat hak dan kewenangan bagi administrator untuk melakukan perubahan atas surat keputusan yang diterbitkannya jika ditemui kesalahan atau kekeliruan. Dengan perkataan lain, tambahan kalimat tersebut sama sekali tidak menimbulkan hak bagi administrator untuk melakukan perubahan sebab hak untuk melakukan revisi atas keputusan yang diterbitkan merupakan kewenangan yang melekat pada administrator.

4. Traktat

Luas cakupan hukum administrasi negara saat ini tidak lagi sekadar mengatur hal-hal yang sifatnya nasional ataupun lokal. Akan tetapi, luas cakupannya sudah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara satu negara dan negara lainnya. Hal ini sebagai konsekuensi dari globalisasi yang mendorong kerja sama antarnegara. Bahkan, lebih dari beberapa negara secara bersama saling mengatur kerja sama di antara mereka. Untuk itulah, salah satu sumber hukum dalam hukum administrasi negara saat ini adalah traktat, yakni perjanjian yang dibuat antara dua negara atau lebih yang mengatur sesuatu hal.

Menjadi pertanyaan adalah bagaimana mungkin suatu traktat dapat mengikat warga negara kedua belah negara yang menandatangani traktat tersebut sebagai jawaban atas pertanyaan ini, yaitu adanya satu prinsip dalam hukum internasional yang menyatakan prinsip *pacta sunt servanda*. Prinsip ini mengandung pengertian bahwa setiap traktat yang dibuat oleh dua negara atau lebih secara otomatis mengikat pula warga negara dari negara yang menandatangani traktat tersebut. Daya ikat traktat terhadap warga negara tersebut dapat terjadi, mengingat traktat yang dibuat oleh kedua belah negara tersebut setelah diratifikasi diberikan bentuk hukum, baik berupa undang-undang maupun bentuk lainnya, sesuai tingkatan hukum yang akan digunakan. Hal tersebut sesuai ketentuan Pasal 11 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut.

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 Dewan Perwakilan Rakyat.

5. Doktrin

Salah satu sumber dari hukum administrasi negara yang sangat berkembang saat ini adalah doktrin, yakni pendapat para ahli hukum terkemuka yang digunakan oleh para hakim sebagai bahan pertimbangan dalam putusan suatu perkara yang sedang ditanganinya. Karena itu, dapat dikatakan bahwa doktrin tersebut dapat menjadi sumber hukum sesungguhnya melalui yurisprudensi.

Dalam penanganan suatu perkara, terkadang hakim membutuhkan pendapat para pakar hukum administrasi negara atau lainnya, khususnya

untuk menunjang pertimbangan-pertimbangan bagi hakim dalam memutus perkara yang sedang ditanganinya tersebut. Hal tersebut memperkuat keyakinan hakim sebagai dasar utama sebuah putusan. Sebagai pelaksanaannya, hakim kemudian mengundang saksi ahli untuk memberikan kesaksiannya berdasar ilmu pengetahuan yang dikuasainya.

Pemanfaatan doktrin sebagai sumber hukum dalam hukum administrasi negara sangat membantu pengembangan hukum administrasi negara. Pada prinsipnya, hukum administrasi negara tidak boleh statis dan harus selalu berkembang mengikuti perkembangan dari masyarakat itu sendiri. Di samping itu, juga harus dimaklumi bahwa hukum normatif yang tersedia tentu tidak cukup memberikan penyelesaian atas masalah-masalah hukum yang selalu berkembang dengan segala variasinya. Maka itu, sudah pada tempatnyalah pemanfaatan pendapat para pakar hukum untuk menutup kekurangan yang ada pada hukum normatif agar hukum selalu bersifat fleksibel dalam melayani masyarakat.

C. FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Setiap ilmu pengetahuan hukum tentu mempunyai kedudukan serta fungsi dalam tatanan sistem hukum Indonesia. Fungsi-fungsi tersebut tentu berkaitan dengan lapangan atau bidang yang menjadi bahasan utama dari ilmu pengetahuan tersebut. Hal itu disebabkan gabungan substansi yang dibahas dalam ilmu tersebut menjadi semacam rangkaian fungsi yang hendak dikembangkan dalam ilmu tersebut.

Dalam hukum administrasi negara, substansi yang menjadi bahasan utamanya sebagai ilmu pengetahuan, menurut **CJN Verstedden**, ruang lingkup hukum administrasi negara sebagai berikut.

1. Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan, serta kesopanan dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah.
2. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat.
3. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah.
4. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah, termasuk bantuan swasta dalam rangka pelayanan umum.
5. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak.

6. Peraturan-peraturan berkaitan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah.
7. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi.
8. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintah yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah.
9. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.³⁷

Sangat jelas bahwa substansi ilmu hukum administrasi negara secara umum dapat digambarkan sebagai segenap pengaturan mengenai kehidupan bernegara yang mengatur hubungan antara negara dan rakyatnya. Hubungan ini antara negara dan masyarakat tersebut tidak sekadar berjalan searah, tetapi juga berjalan saling silang di antara mereka.

1. Pernyataan di atas yang menyatakan bahwa inti sari hukum administrasi negara merupakan pengaturan hubungan antara negara dan masyarakatnya. Hal ini didukung oleh pendapat **J Van Der Hoeven** yang menyatakan adanya tiga sisi hukum administrasi.
2. *Normativiteit*, yaitu hukum tentang kekuasaan memerintah (*recht op de regermacht*).
3. Organisasi dan instrumental (*de organisatie en instrumentarium*).
4. Kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah (*de rechtspositie van der tegenover het bestuur*).³⁸

Jadi, nyata jelas bahwa hukum administrasi negara tidak hanya berisi hak dan kewenangan dari para pejabat penyelenggara negara dan pemerintahan saja. Akan tetapi, juga mengatur sisi kedudukan masyarakat sebagai *adressat* hukum administrasi negara terhadap pemerintah.

Dari segenap substansi yang berada dalam lingkup ilmu hukum administrasi negara, menurut **P De Hans**, hukum administrasi negara mempunyai tiga fungsi utama seperti berikut.

1. Fungsi normatif (*normative functie*) meliputi fungsi organisasi (pemerintah) dan instrumen pemerintahan.

³⁷ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Jogyakarta, Laksbang: 2008), hlm. 20-21 dan hlm. 27.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 27.

2. Fungsi instrumental (*instrumentele functie*) meliputi fungsi instrumental aktif dan fungsi instrumental pasif. Fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan, sedangkan fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*). Fungsi instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintah sehingga mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna).
3. Fungsi jaminan (*waarborgfunctie*) meliputi tiga jenis jaminan:
 - a. jaminan pemerintahan (*bestuurlijk waarbogen*) yang menyangkut aspek *doelmatige* dan *democratie*, antara lain keterbukaan (*openbaarheid*), *inspraak*, dan berbagai mekanisme pengawasan (*controll*);
 - b. perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
 - c. ganti rugi (*de schadevergoeding*).³⁹

Fungsi normatif lebih menunjukkan bahwa hukum administrasi negara berusaha mengatur norma-norma dasar mengenai kelembagaan pemerintahan ataupun instrumen hukum yang digunakan oleh lembaga pemerintah dalam menjalankan fungsinya di roda pemerintahan. Sementara itu, fungsi hukum administrasi negara juga memiliki fungsi instrumental. Hal ini lebih menitikberatkan pada fungsi yang mengatur kewenangan dari lembaga pemerintahan, baik yang bersifat instrumental aktif maupun yang bersifat instrumental pasif. Instrumental aktif itu mengenai kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut, sedangkan instrumental pasif mengatur sisi pemberian kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal fungsi penjaminan yang dijamin oleh hukum administrasi negara, hukum administrasi negara berusaha menjalankan fungsi untuk menjamin terselenggaranya pemerintah berdasarkan demokrasi. Untuk itu, dilakukan penjaminan melalui segenap tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan pengawasan. Hal ini dilakukan agar fungsi pemerintahan benar-benar dilakukan secara bertanggung jawab. Penjaminan yang dilakukan oleh fungsi hukum administrasi negara juga menyangkut segenap penjaminan yang diberikan kepada masyarakat mengenai segala bentuk perlindungan hukum ataupun ganti rugi atas segenap tindakan pemerintah yang dirasakan merugikan masyarakat. Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara mempunyai ciri dan fungsi utama:

³⁹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara* (Surabaya: Laksbang: 2008), hlm. 26-27.

1. merupakan hukum yang memberikan pembatasan terhadap kebebasan pemerintah,
2. memberikan jaminan kepada warga negara atau masyarakat yang taat kepada pemerintah,
3. membebani kewajiban bagi warga negara atau masyarakat yang taat kepada pemerintah,
4. memperluas dan mempertegas batas wewenang pemerintah.⁴⁰

Pada hakikatnya, dapat disarikan unsur utama dari hukum administrasi negara:

1. memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya;
2. melindungi warga negara terhadap sikap tindak administrasi negara dan juga melindungi administrasi negara itu.⁴¹

Hakikat hukum administrasi negara tersebut secara tegas dapat menunjukkan bahwa di dalamnya secara garis besar merupakan hukum yang mengatur hubungan antara negara dan rakyat. Maksudnya, satu sisi membahas upaya bagaimana negara dapat menjalankan tugasnya, sedangkan di sisi lain adalah upaya untuk melindungi warga atas tindakan pemerintah tersebut.

Tugas yang dilakukan oleh negara dalam upaya menyejahterakan warganya tersebut diwujudkan dalam kegiatan administrasi negara, yakni melaksanakan segala proses administrasi yang pada akhirnya mempunyai tujuan utama, yaitu menyejahterakan masyarakat. Pertanyaan yang muncul, apa fungsi dan kedudukan hukum administrasi negara terhadap administrasi negara dan juga sebaliknya.

Kehidupan pemerintahan sehari-hari dijalankan melalui kegiatan administrasi negara. Namun, semua itu tentu membutuhkan satu instrumen yang mampu memberi kewenangan atau legalitas atas segala tindakan administrasi negara tersebut. Apabila tidak, tentu akan terjadi ketegangan antara negara dan rakyat. Terlebih, administrasi negara cenderung menerobos privasi masyarakat sehingga untuk memberikan legalitas kegiatan administrasi negara, dibutuhkanlah satu instrumen, yakni hukum administrasi negara tersebut.

⁴⁰ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Jogyakarta, Laksbang: 2008), hlm. 20-33.

Pada galibnya, hukum administrasi negara telah menjadi semacam sabuk yang melingkupi segenap kegiatan administrasi. Sabuk hukum ini tidak hanya memberikan legalitas atas semua tindakan administrasi negara, tetapi juga melindungi warga negara dari tindakan administrasi negara. Hukum administrasi negara berusaha menjadi batas sekaligus parameter tindakan-tindakan administrasi negara.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Mengapa dalam sistem peradilan Indonesia hakim tidak wajib mengikuti putusan hakim yang terdahulu atau lebih tinggi kedudukannya? Jelaskan!
- 2) Jelaskan pendapat **P De Hans** tentang tiga fungsi utama hukum administrasi negara!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Dalam sistem peradilan Indonesia, tidak berlaku paham *stare decisis* seperti layaknya negara Anglo Saxon.
 - a) Fungsi normatif (*normative functie*) meliputi fungsi organisasi (pemerintah) dan instrumen pemerintahan.
 - b) Fungsi instrumental (*instrumentele functie*) meliputi fungsi instrumental aktif dan fungsi instrumental pasif. Fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan dan fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*). Fungsi instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintah sehingga mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna).
 - c) Fungsi jaminan (*waarborgfunctie*) meliputi tiga jenis jaminan:
 - (1) jaminan pemerintahan (*bestuurlijk waarborgen*) yang menyangkut aspek *doelmatige* dan *democratie*, antara lain keterbukaan (*openbaarheid*), *inspraak*, dan berbagai mekanisme pengawasan (*controll*);
 - (2) perlindungan hukum (*rechtsbescherming*).
- 2) Ganti rugi (*de schadevergoeding*).



A. Pengertian Sumber Hukum

Pengertian sumber hukum secara ringkas merupakan segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan dan tempat. Maksudnya, kita dapat menemukan aturan tersebut. Pendek kata, apabila hendak mencari ketentuan-ketentuan yang mengatur hukum administrasi negara, tempat tersebut merupakan sumber hukum administrasi negara.

Sumber hukum dapat dikelompokkan dalam dua jenis, yakni sumber hukum *formil* dan sumber hukum materiil. Sumber hukum *formil* lebih menekankan pada bentuk dari aturan hukum, sedangkan sumber hukum materiil lebih menekankan pada faktor-faktor yang memengaruhi isi dari ketentuan hukum tersebut.

Sumber hukum *formil* dari hukum administrasi negara pada hakikatnya bisa dalam bentuk tertulis, tetapi juga dapat berbentuk tidak tertulis. Secara umum, sumber hukum *formil* tersebut dapat berbentuk:

1. perundangan tertulis,
2. yurisprudensi,
3. kebiasaan (konvensi),
4. traktat/perjanjian,
5. doktrin atau pendapat ahli.

1. *Perundangan tertulis*

Perundangan tertulis merupakan sumber utama bagi ketentuan hukum administrasi negara sebab merupakan ketentuan yang bersifat positif dan mempunyai daya paksa yang paling kuat dibandingkan sumber hukum lain. Sumber hukum perundangan ini tidak hanya merupakan produk di tingkat pusat, tetapi juga meliputi sumber hukum di tingkat daerah.

Sementara itu, untuk ketentuan lainnya, seperti peraturan presiden, keputusan presiden keputusan menteri, peraturan menteri, dan peraturan perundangan yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga negara, seperti peraturan badan pemeriksa keuangan atau peraturan Bank Indonesia; UU No 10 Tahun 2004 tetap diakui sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Undang-undang materi muatan yang boleh diatur meliputi dua hal:

- a) mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Sementara itu, materi untuk peraturan pemerintah pada prinsipnya adalah sama dengan materi yang diatur oleh undang-undang. Namun, materi peraturan pemerintah sifatnya menjadi peraturan untuk melaksanakan atau menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Sebagai tindak lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, peraturan pelaksanaannya dilakukan oleh peraturan presiden. Tidak hanya itu, peraturan presiden materinya juga bisa berasal dari materi yang diperintahkan undang-undang untuk diatur dengan peraturan presiden.

Khusus untuk peraturan daerah (perda), cakupan substansi materi yang boleh diatur menurut Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sementara itu, untuk peraturan desa atau disingkat PERDES, cakupan materi substansi yang diatur adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. *Yurisprudensi*

Sumber hukum jyurisprudensi pada dasarnya merupakan putusan dari hakim-hakim tata usaha negara yang terdahulu dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Kemudian, oleh hakim yang lain, digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum untuk memutus suatu perkara yang sama. Pengertian putusan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah para pihak yang bersengketa sudah tidak dapat menggunakan hak untuk mengajukan upaya hukum atas putusan tersebut.

Hakim memandang bahwa pertimbangan hakim terdahulu dalam mengambil putusan yang terdahulu patut dipedomani guna memutus suatu kasus yang sama. Menurut Siti Soetami,⁴² motivasi hakim dalam menggunakan yurisprudensi dapat disebabkan oleh:

- a) alasan kesesuaian pendapat,
- b) alasan kepraktisan,
- c) alasan psikologis.

3. *Kebiasaan/ konvensi*

Dalam praktik sering ditemui kebiasaan-kebiasaan yang lama-lama dianggap sebagai sesuatu yang terus-menerus dilakukan dan akhirnya berbagai pihak menganggap hal itu sebagai suatu kewajiban. Kemudian, kebiasaan itu menjadi melembaga dalam kehidupan hukum administrasi

42 Siti Sutami, *Pengantar Hukum Indonesia* (Bandung, Refika Aitama: 2005), hlm. 15.

negara sehari-hari sehingga jelas ada dua hal yang mendasari kebiasaan sebagai sumber hukum:

- a) perbuatan kebiasaan tersebut terus-menerus dilakukan oleh berbagai pihak;
- b) perbuatan kebiasaan tersebut dianggap sebagai kewajiban oleh berbagai pihak.

Salah satu kebiasaan yang sebenarnya tidak ada aturan yang mendasari, tetapi karena seringnya dilakukan oleh berbagai pihak, kemudian dianggap sebagai suatu hukum, adalah kebiasaan para administrator dalam membuat suatu keputusan. Mereka sering menambahkan kalimat, “*Akan dilakukan perbaikan seperlunya apabila di kemudian hari ditemukan adanya kesalahan.*”

4. *Traktat*

Luas cakupan hukum administrasi negara saat ini tidak lagi sekadar mengatur hal-hal yang sifatnya nasional ataupun lokal. Akan tetapi, luas cakupannya sudah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara satu negara dan negara lainnya. Hal ini sebagai konsekuensi dari globalisasi yang mendorong kerja sama antarnegara. Bahkan, lebih dari beberapa negara secara bersama saling mengatur kerja sama di antara mereka. Untuk itulah, salah satu sumber dalam hukum administrasi negara saat ini adalah traktat, yakni perjanjian yang dibuat antara dua negara atau lebih yang mengatur suatu hal.

Lalu, bagaimana mungkin suatu traktat dapat mengikat warga negara kedua belah negara yang menandatangani traktat tersebut? Jawaban atas pertanyaan itu adalah satu prinsip dalam hukum internasional yang menyatakan *pacta sunt servanda*. Prinsip ini mengandung pengertian bahwa setiap traktat yang dibuat oleh dua negara atau lebih secara otomatis mengikat pula warga negara dari negara yang menandatangani traktat tersebut.

5. *Doktrin*

Salah satu sumber hukum administrasi negara yang sangat berkembang saat ini adalah doktrin, yakni pendapat para ahli hukum terkemuka yang digunakan oleh para hakim sebagai bahan pertimbangan dalam putusan atas suatu perkara yang sedang ditanganinya. Dapat dikatakan bahwa doktrin tersebut dapat menjadi sumber hukum sesungguhnya melalui yurisprudensi.

B. Fungsi Hukum Administrasi Negara

Setiap ilmu pengetahuan hukum tentu mempunyai kedudukan serta fungsi dalam tatanan sistem hukum Indonesia. Fungsi-fungsi tersebut tentu berkaitan dengan lapangan atau bidang yang menjadi bahasan utama dari ilmu pengetahuan tersebut. Hal itu disebabkan gabungan substansi yang dibahas dalam ilmu tersebut menjadi semacam rangkaian fungsi yang hendak dikembangkan dalam ilmu tersebut.

Sangat jelas bahwa substansi ilmu hukum administrasi negara secara umum dapat digambarkan sebagai segenap pengaturan mengenai kehidupan bernegara yang mengatur hubungan antara negara dan rakyatnya. Hubungan ini antara negara dan masyarakat tersebut tidak sekadar berjalan searah, tetapi juga berjalan saling silang di antara mereka.

Pernyataan di atas menyatakan bahwa inti sari hukum administrasi negara merupakan pengaturan hubungan antara negara dan masyarakatnya. Hal ini didukung oleh pendapat **J Van Der Hoeven** yang menyatakan adanya tiga sisi hukum administrasi sebagai berikut.

1. *Normativiteit*, yaitu hukum tentang kekuasaan memerintah (*recht op de regermacht*).
2. Organisasi dan instrumental (*de organisatie en instrumentarium*).
3. Kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah (*de rechtspositie van der tegenover het bestuur*).⁴³

Dari segenap substansi yang berada dalam lingkup ilmu hukum administrasi negara, menurut **P De Hans**, hukum administrasi negara mempunyai tiga fungsi utama seperti berikut.

1. Fungsi normatif (*normative functie*) meliputi fungsi organisasi (pemerintah) dan instrumen pemerintahan.
2. Fungsi instrumental (*instrumentele functie*) meliputi fungsi instrumental aktif dan fungsi instrumental pasif. Fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan, sedangkan fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*). Fungsi instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintah sehingga mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna).
3. Fungsi jaminan (*waarborgfunctie*) meliputi tiga jenis jaminan:
 - a) jaminan pemerintahan (*bestuurlijk waarborgen*) yang menyangkut aspek *doelmatige* dan *democratie*, antara lain keterbukaan (*openbaarheid*), *inspraak*, dan berbagai mekanisme pengawasan (*controll*),

⁴³ *Ibid.*, hlm. 27.

- b) perlindungan hukum (*rechtsbescherming*),
- c) ganti rugi (*de schadevergoeding*).⁴⁴



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundangan adalah
 - A. UU Nomor 4 Tahun 2010
 - B. UU Nomor 11 Tahun 2011
 - C. UU Nomor 12 Tahun 2011
 - D. UU Nomor 10 Tahun 2010
- 2) Materi muatan yang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi diatur dalam
 - A. perpu
 - B. peraturan pemerintah
 - C. undang-undang
 - D. ketetapan MPR
- 3) Sumber hukum administrasi negara meliputi
 - A. perundangan tertulis
 - B. yurisprudensi
 - C. traktat
 - D. semua jawaban di atas betul
- 4) Yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah
 - A. putusan Mahkamah Agung RI
 - B. ilmu hukum yang dikembangkan di masyarakat yang menganut sistem hukum *common law*
 - C. putusan dari hakim-hakim tata usaha negara yang terdahulu dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), kemudian oleh hakim yang lain digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum untuk memutus suatu perkara yang sama
 - D. semua jawaban salah
- 5) Pakar hukum administrasi negara yang menyatakan adanya tiga sisi hukum administrasi *normativiteit*, yaitu hukum tentang kekuasaan

⁴⁴ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara* (Surabaya, Laksbang: 2008), hlm 26-27.

memerintah (*recht op de regermacht*); organisasi dan instrumental (*de organisatie en instrumentarium*); dan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah (*de rechtspositie van der tegenover het bestuur*), adalah

- A. Van Vollen hoven
- B. Van bemellen
- C. Roscue Pound
- D. J Van Der Hoeven

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C. *verwaltung recht*
- 2) A. segala keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh setiap pendukung kekuasaan penguasa yang disertai tugas pemerintahan tersebut.
- 3) C. Logemann dan Utrecht
- 4) A. Bachsan Mustafa
- 5) A. Van Vollenhoven

Tes Formatif 2

- 1) C. UU Nomor 12 Tahun 2011
- 2) C. undang-undang
- 3) D. semua jawaban benar
- 4) C. putusan dari hakim-hakim tata usaha negara yang terdahulu dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), kemudian oleh hakim yang lain digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum untuk memutus suatu perkara yang sama
- 5) D. J. Van Der Hoeven

Daftar Pustaka

- Amirin, Tatang. (1996). *Pokok-Pokok Teori Sistem*. Jakarta: Radjawali Press.
- Hadjon, Philipus, dkk. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjahmada Press.
- Keban, Yeremias. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Ragawino, Bewa. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: FISIP Universitas Padjajaran.
- Sadjijono. (2008). *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang.
- Sumanto, Hetifah Sj. (2004). *Inovasi Partispasi dan Good Governance 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sutami, Siti. (2005). *Pengantar Hukum Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Utomo, Tri Widodo. (2000). *Etika dan Hukum Administrasi Publik*. LAN Perwakilan Jawa Barat.
- Utomo, Warsito. (2006). *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.