

Hukum Tata Usaha Negara

Prof. Dr. Andi Kasmawati, M. Hum.



PENDAHULUAN

Melalui Modul 1 Hukum Tata Usaha Negara ini, Anda dapat mendalami empat hal yang berhubungan dengan Hukum Tata Usaha Negara, yaitu:

1. Pengertian Hukum Tata Usaha Negara dan peristilahannya;
2. Asas-asas, sumber-sumber, hubungan antara Hukum Tata Negara, dan Hukum Tata Usaha Negara;
3. Hukum Tata Usaha Negara dalam berbagai bentuk negara;
4. Pembagian dan kedudukan HTUN dalam Ilmu Hukum.

Materi yang Anda dapatkan dari Modul 1 ini akan mengantarkan Anda untuk memahami isi modul-modul berikutnya. Sebab dalam modul yang berikutnya itu akan sering Anda temui istilah-istilah Administrasi, Administrasi Negara, serta Hukum Administrasi Negara. Semua istilah ini mempunyai kaitan yang erat dengan Hukum Tata Usaha Negara. Walaupun dilihat dari arti kata istilah administrasi dan tata usaha itu mengandung pengertian yang berbeda, akan tetapi sebagai suatu mata kuliah tidaklah mengandung perbedaan. Sebab kedua nama atau istilah itu dipergunakan dalam lapangan yang sama. Apa yang menjadi lapangan Hukum Tata Usaha Negara sekaligus juga menjadi lapangan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan.

Setelah Anda mempelajari isi modul ini dan melakukan kegiatan-kegiatannya maka sebagai seorang calon guru akan memperoleh manfaat yang besar, di mana Anda dapat memahami dan dapat pula menjelaskan kepada rekan sejawat Anda, baik melalui diskusi-diskusi informal maupun melalui diskusi formal sehingga rekan sejawat Anda dapat pula memahaminya. Melalui diskusi-diskusi ini, Anda akan dapat pula belajar dari orang lain. Dengan demikian Anda akan lebih memahami hal-hal yang Anda bicarakan.

Tujuan yang ingin dicapai setelah Anda mempelajari modul Hukum Tata Usaha Negara ini adalah Anda dapat memahami dan menjelaskan Hukum Tata Usaha Negara melalui upaya memadukan pengetahuan dan pengalaman Anda sebelumnya dengan pengetahuan yang Anda peroleh dari modul Hukum Tata Usaha Negara ini, yang meliputi pengertian Hukum Tata Usaha Negara dan peristilahannya; asas-asas, sumber-sumber, hubungan antara Hukum Tata Negara, dan Hukum Tata Usaha Negara; Hukum Tata Usaha Negara dalam berbagai bentuk Negara; serta pembagian dan kedudukan HTUN dalam Ilmu Hukum.

Secara khusus tujuan yang ingin dicapai setelah Anda mempelajari modul Hukum Tata Usaha Negara ini adalah:

1. menjelaskan peristilahan dalam Hukum Tata Usaha Negara;
2. menjelaskan pengertian Hukum Tata Usaha Negara;
3. menjelaskan pengertian dan definisi Hukum Tata Usaha Negara;
4. menganalisis HTUN sebagai Himpunan Peraturan Istimewa;
5. menunjukkan sistem administrasi negara Indonesia;
6. menjelaskan asas Hukum Tata Usaha Negara;
7. menjelaskan sumber Hukum Tata Usaha Negara;
8. hubungan HTN dengan HAN (HTUN);
9. menjelaskan HTUN dalam negara monarki absolut;
10. menjelaskan HTUN dalam negara monarki konstitusional;
11. menjelaskan pengertian hukum;
12. membuat bagan pembagian hukum menurut asas pembagian;
13. membuat bagan yang menunjukkan letak HTUN dalam pembagian hukum.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian Hukum Tata Usaha Negara dan Peristilahannya

A. PERISTILAHAN

Secara teoretis, Hukum Administrasi Negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya sesuai dengan konsep negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Meskipun demikian, hukum administrasi negara sebagai suatu cabang ilmu khususnya di wilayah hukum kontinental yang muncul belakangan. Pada awalnya, khusus di negeri Belanda, hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht* agak berbeda dengan yang berkembang di Prancis sebagai bidang tersendiri disamping hukum tata negara, dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relatif muda.

Di negeri Belanda ada dua istilah mengenai dua hukum ini, yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar ‘*administratie*’ dan ‘*bestuur*’. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Untuk kata *administratie* ini ada yang menerjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan ada yang menerjemahkan dengan administrasi saja, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan secara seragam dengan pemerintahan.

Perbedaan penerjemahan tersebut mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap hukum ini, yakni seperti Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Hukum Administrasi Negara Indonesia, dan Hukum Administrasi tanpa atribut Negara, sebagaimana yang dianut Hadjon dalam Ridwan HR (2006:23) dengan alasan bahwa pada kata administrasi itu sudah mengandung konotasi negara/pemerintahan.

Adanya keragaman istilah ini dalam perkembangannya lebih mengarah pada penggunaan istilah HAN, dibandingkan istilah lainnya, sebagaimana ditunjukkan dari hasil penelitian lapangan bahwa responden yang memilih

menggunakan istilah HAN itu paling banyak (50%), yang menggunakan istilah Hukum Tata Usaha Negara (32,90%), Hukum Tata Pemerintahan (9,21%), dan sisanya 3,95% memakai istilah-istilah lain. Kecenderungan untuk menggunakan istilah HAN juga tampak pada pertemuan pengasuh mata kuliah ini di Cibulan, 26-29 Maret 1973.

Pertemuan berpendapat bahwa sebaiknya istilah yang dipakai adalah “Hukum Administrasi Negara”, dengan catatan dan alasan sebagai berikut. Catatan: pemilihan istilah HAN tidak menutup kemungkinan bagi fakultas-fakultas yang bersangkutan untuk tetap mempergunakan istilah lain, misalnya Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, asalkan silabus minimal tetap menjadi pegangan bersama. Alasan pemilihan istilah Hukum Administrasi Negara: Pertemuan berpendapat bahwa istilah Hukum Administrasi Negara merupakan istilah yang luas pengertiannya sehingga membuka kemungkinan ke arah pengembangan dari Cabang Ilmu Hukum ini yang lebih sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan negara Republik Indonesia di masa-masa yang akan datang.

Dalam pertemuan itu diakui bahwa istilah HAN lebih luas daripada istilah-istilah lainnya, hal ini karena dalam istilah Administrasi Negara tercakup pada Tata Usaha Negara. Menurut Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2006:24) administrasi negara mencakup seluruh kegiatan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan tata usaha negara hanya sekedar bagian saja dari pada administrasi. Hal senada dianut pula oleh Rochmat Soemitro dalam Ridwan HR (2006: 24) yang berpendapat bahwa dalam kata Administrasi Negara tersimpul di dalamnya Tata Usaha Negara. Dengan demikian, Hukum Administrasi Negara lebih luas dari hukum Tata Usaha Negara karena Tata Usaha Negara itu merupakan bagian dari Administrasi Negara.

Istilah Hukum Administrasi Negara merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda, *administratiefrecht*. Meskipun demikian, menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR (2006: 23) bahwa penggunaan istilah Hukum Administrasi Negara perlu dikaji lebih-lebih jika dikaitkan dengan penggunaan istilah tersebut oleh disiplin ilmu yang lain, seperti Ilmu Administrasi Negara. Arti *administrasi* dalam konsep Hukum Administrasi Negara berbeda, baik dari segi pengertian, ruang lingkup, dan sifatnya dengan arti *administrasi* dalam konsep Ilmu Administrasi Negara. Dari sudut pustaka istilah *administrasi* dalam konteks Hukum Ilmu Administrasi memiliki arti pemerintahan, sedangkan istilah *administrasi* dalam konteks

Ilmu Administrasi memiliki arti manajemen. Dengan demikian, dalam konteks Hukum Administrasi tidak perlu menambahkan atribut negara karena pemerintahan dengan sendirinya menunjuk negara. Tegasnya istilah yang dipakai ialah “Hukum Administrasi” dan bukan “Hukum Administrasi Negara”.

Apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut cukuplah beralasan. Sebagai perbandingan dalam istilah asing tidak ada yang menambah atribut “Negara” dalam hukum administrasinya. Misalnya, di Belanda digunakan istilah *administratiefrecht* atau *bestuusrecht*, di *verwaltungsrecht* dan di Inggris digunakan istilah *administrative law*. Dari kelima negara ini, jelas tidak ada yang menambahkan kata “Negara” dalam Hukum Administrasi. Dan telah disebutkan bahwa nama atau istilah bidang hukum ini *administratief recht* dan *bestuurrecht* yang bertumpu pada kata ‘administrasi’ dan kata ‘pemerintahan’. Sebenarnya kedua kata ini dalam penggunaannya memiliki makna yang sama karena pemerintahan itu sendiri merupakan terjemahan dari kata *administrasi*.

B. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA DAN TATA USAHA NEGARA

Untuk dapat memahami pengertian administrasi negara dan tata usaha negara maka perlu diketahui terlebih dahulu, apa itu administrasi dan tata usaha. S.P. Siagian, M.P.A. (1973: 13) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa dalam administrasi itu terkandung berbagai unsur, yaitu: unsur dua manusia atau lebih, ada tujuan yang akan dicapai, adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan serta adanya peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Ke dalam unsur peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan, materi, serta perlengkapan lainnya.

Agar kita lebih memahami berbagai unsur yang terkandung dalam administrasi tersebut, alangkah baiknya masing-masing unsur itu dibahas terlebih dahulu. Unsur-unsur administrasi adalah sebagai berikut:

1. Unsur manusia. Seseorang tidak dapat bekerja sama hanya dengan dirinya sendiri. Ia pasti membutuhkan orang lain, baik secara sukarela maupun dengan cara diajak ikut serta dalam proses kerja sama.
2. Unsur tujuan. Sering orang beranggapan bahwa tujuan dari proses administrasi harus selalu ditentukan oleh orang-orang yang bersangkutan langsung dengan proses tersebut. Anggapan ini adalah kurang benar, sebab tujuan yang hendak dicapai dapat ditentukan oleh semua orang yang langsung terlibat dalam proses administrasi itu dan dapat pula ditentukan oleh sebagian atau seorang yang terlibat saja. Bahkan tidaklah mustahil bahwa pihak luar lah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai.
3. Unsur tugas dan pelaksanaannya. Berbicara mengenai tugas yang hendak dilaksanakan, sering pula orang beranggapan bahwa proses administrasi baru timbul apabila ada kerja sama, tetapi bukanlah demikian halnya, sebab kerja sama bukan merupakan unsur administrasi.
4. Unsur peralatan dan perlengkapan. Peralatan dan perlengkapan yang diperlukan dalam suatu proses administrasi tergantung dari berbagai faktor, yaitu jumlah orang yang terlibat dalam proses itu, sifat tujuan yang hendak dicapai, ruang lingkup, serta aneka ragamnya tugas yang hendak dijalankan, dan sifat kerja sama yang dapat diciptakan dan dikembangkan.

Setelah kita mengetahui pengertian dari administrasi maka kita juga perlu untuk mengetahui apakah sebetulnya pengertian dari tata usaha tersebut. Untuk itu penulis mengutip pendapat dari Drs. The Liang Gie (1977:14) yang mengatakan bahwa: “Apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti maka selain bermacam-macam pekerjaan pokok yang dilakukan masing-masing orang untuk tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur-unsur umum yang terdapat dalam rangkaian kegiatan yang dinamakan administrasi itu. Unsur-unsur itu terdiri dari delapan macam yang merupakan subkonsep administrasi, yaitu organisasi, manajemen, komunikasi, informasi, personalia, finansial, material, dan relasi publik.

Unsur-unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis di atas, dapat diartikan sebagai berikut.

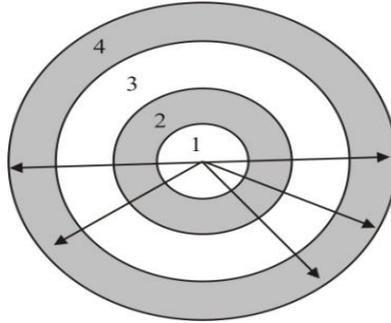
1. Unsur pertama dari administrasi adalah *organisasi* sebagai suatu subkonsep yang bersifat statis atau tata keragaan sebagai suatu proses yang bersifat dinamis merupakan serangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan suatu kerangka yang menjadi wadah bagi setiap

kegiatan kerja sama, dengan jalan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, membagi tugas di antara para pejabat yang melaksanakannya, menetapkan wewenang, dan tanggung jawab masing-masing, serta menyusun jalinan hubungan kerja di antara para pejabatnya.

2. Unsur kedua dari administrasi adalah *manajemen* sebagai suatu subkonsep yang bersifat statis atau tata pimpinan sebagai suatu proses yang bersifat dinamis merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerja sama benar-benar dapat tercapai. Menurut Luther M. Gullick dalam karyanya yang berjudul “*Papers on the Science of Administration*” mengemukakan bahwa manajemen mempunyai fungsi-fungsi organik (Siagian, 1973: 124) yang terdiri atas: *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *staffing* (pengadaan tenaga kerja), *directing* (pemberian bimbingan), *coordinating* (pengoordinasian), *reporting* (pelaporan), dan *budgeting* (penganggaran). Rangkaian fungsi-fungsi ini dikenal dengan akronimnya POSDCORB.
3. Unsur ketiga dari administrasi adalah *komunikasi* sebagai suatu subkonsep atau tata hubungan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyampaian warta dari seseorang kepada pihak lain dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.
4. Unsur keempat dari administrasi adalah *informasi* sebagai suatu subkonsep atau tata keterangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan, dan pemusnahan informasi. Dalam kehidupan masyarakat, hal ini dikenal dengan nama *tata usaha*. Jadi, istilah tata usaha tidak sama dengan administrasi karena tata usaha hanyalah sebagian saja atau hanya merupakan salah satu unsur dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi itu.

Keempat unsur yang telah dikemukakan, yaitu organisasi, manajemen, komunikasi, dan informasi (tata usaha) sebagai suatu konsep atau tata keragaan, tata pimpinan, tata hubungan, dan tata keterangan sebagai suatu proses merupakan rangkaian kegiatan yang terluas. Menurut The Liang Gie, apabila administrasi digambarkan sebagai sebuah lingkaran dan jari-jari

lingkarannya merupakan pelbagai kegiatan dari kerja sama maka kekuasaan empat unsur itu akan dapat dilukiskan sebagai berikut:



Gambar 1.1 Empat Unsur Administrasi

Keterangan Gambar:

→ = aktivitas

1. Organisasi sebagai subkonsep (Tata Keragaan sebagai proses)
2. Manajemen sebagai subkonsep (Tata Pimpinan sebagai proses)
3. Komunikasi sebagai subkonsep (Tata Hubungan sebagai proses)
4. Informasi sebagai subkonsep (Tata Keterangan sebagai proses)

Dari Gambar 1.1 di atas, terlihat setiap jari-jari lingkaran yang mewakili suatu kegiatan dipengaruhi oleh keempat unsur administrasi tersebut. Dari gambar itu ternyata bahwa keempat unsur itu pula lah yang menghubungkan kegiatan satu dengan yang lain. Sebaliknya, unsur-unsur itu dihubungkan pula satu sama lain oleh jari-jari lingkaran. Dengan demikian, terdapat suatu kebulatan rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi.

Empat unsur lain administrasi adalah personalia, finansial, material, dan relasi publik sebagai suatu subkonsep atau tata kepegawaian, tata keuangan, tata perbekalan, dan tata humas sebagai suatu proses sifatnya kurang luas dibandingkan dengan empat unsur yang telah dikemukakan.

Istilah *administrasi* berasal dari bahasa Latin, yaitu *administrare* yang artinya setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dengan sistematis, dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Namun, tidak semua himpunan dan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.

Menurut Leonard D. Whit dalam Titik Triwulan Tutik (2011: 1) bahwa Administrasi Negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan *kebijaksanaan negara*. Dimock & Koenig membagi pengertian administrasi dalam arti luas dan sempit. Pengertian luas Administrasi Negara didefinisikan sebagai "Kegiatan dari pada negara dalam melaksanakan kekuatan politiknya", sedangkan pengertian sempit "Administrasi negara didefinisikan sebagai suatu kegiatan daripada badan eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan."

Prajudi Atmosudirdjo dalam Titik Triwulan Tutik (2011: 2) memerincikan pengertian dari administrasi, yaitu tugas dan kegiatan:

- a. melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak (*strategy, policy*) serta keputusan pemerintah secara nyata (implementasi);
- b. menyelenggarakan undang-undang (menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan pelaksanaan yang ditetapkan.

Selanjutnya, Prajudi Atmosudirdjo dalam Titik Triwulan Tutik (2011: 3) membagi pengertian administrasi dalam kategori: *pertama*, administrasi dalam arti sebagai aparatur/alat (instrumen) negara, aparatur pemerintahan, atau institusi politik (kenegaraan). *Kedua*, administrasi sebagai fungsi negara atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan "pemerintah operasional". *Ketiga*, administrasi sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Liang Gie dalam Titik Triwulan Tutik (2011: 3) menyebutkan bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu sehingga dengan demikian, ilmu administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dinamika kerja sama manusia. Dari definisi menurut Liang Gie, kita mendapat tiga unsur administrasi yang terdiri atas:

1. kegiatan melibatkan dua orang atau lebih;
2. kegiatan dilakukan secara bersama-sama;
3. ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

C. PENGERTIAN DAN DEFINISI HUKUM TATA USAHA NEGARA

Dalam sejarah hukum Eropa Kontinental, Hukum Administrasi lahir sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum liberal (*de libe-rale*

rechtsstaatside) pada abad ke-19. Konsep dasar Negara Hukum Liberal adalah keterikatan kekuasaan pemerintahan pada undang-undang (asas legalitas; *wetmatigheidsbeginselen*) dan jaminan perlindungan hak-hak asasi. Dengan demikian, dapatlah disimpulkan bahwa Hukum Administrasi merupakan instrumen negara hukum sehingga sejak awal lahirnya Hukum Administrasi memiliki fungsi utama, yakni perlindungan terhadap HAM. Dikaitkan dengan konsep ini, ukuran atau indikasi negara hukum adalah berfungsinya Hukum Administrasi. Sebaliknya, suatu negara bukanlah negara hukum *inrealita* apabila Hukum Administrasi tidak berfungsi.

Hukum Administrasi memiliki beberapa pengertian dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Berikut akan dipaparkan beberapa pengertian dari Hukum Administrasi menurut beberapa pakar, Titik Triwulan (2011: 6-7), antara lain:

1. R. Abdoel Djamali bahwa Hukum Administrasi Negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi.
2. Kusumadi Poedjosewojo, Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai pengusaha menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.
3. E. Utrecht mendefinisikan Hukum Administrasi sebagai hukum yang menguji hubungan Hukum Istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus.
4. Van Apeldoorn memberikan pengertian Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang diserahi tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.
5. Djokosutono, Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan dalam negara dan warga masyarakat.

Dalam konteks Indonesia terdapat beraneka istilah untuk menyebut Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), di antaranya Hukum Administrasi Negara (HAN), Hukum Tata Pemerintahan (*administratiefrecht*), dan Hukum Tata Usaha Negara sendiri.

Tabel 1.1
Perbedaan Pengertian, Sifat, dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi
dengan Ilmu Administrasi Negara

	Hukum Administrasi	Ilmu Administrasi
Pengertian	Pemerintah	Manajemen
Sifat	Normatif	Empiris
Ruang lingkup	Objeknya adalah pemerintahan, yaitu kekuasaan untuk memerintah	Mengatur tata laksana pemerintahan. Jadi menyangkut manajemen dalam pemerintahan

Dengan penegasan arti “administrasi” adalah “pemerintahan” maka dalam kajian Hukum Administrasi masalah pemerintahan menjadi titik sentral. Dengan demikian, kajian Hukum Administrasi menitikberatkan pada aspek hukum pemerintahan, antara lain hukum mengenai kewenangan, organisasi publik, dan prosedur pemerintahan.

Guna memahami secara lebih mendalam terhadap Hukum Administrasi Negara ini, berikut ini dikemukakan mengenai definisi HAN yang dikemukakan oleh para sarjana.

1. Apabila kita mengawali pengantar Hukum Administrasi Negara secara umum, kita berupaya untuk memahami konsep tertentu, pertama-tama kita batasi pada *term* ‘Hukum Administrasi Negara’. Apa isi bagian hukum ini? Kita dapat menetapkan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik. Hukum Administrasi Negara dapat dijelaskan sebagai peraturan-peraturan (dari hukum publik) yang berkenaan dengan pemerintahan umum.
2. Untuk menemukan definisi yang baik mengenai istilah ‘Hukum Administrasi Negara’, pertama-tama harus ditetapkan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan negara atau hubungan antarorgan pemerintahan. Hukum Administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi, Hukum Administrasi Negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan.

3. Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara-memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan (tugas-tugas yang dipercayakan) kepada organ-organ pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu.
4. Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan organisasi dan fungsionalitas pemerintahan umum dalam hubungannya dengan masyarakat.
5. Hukum Administrasi Negara, hukum Tata Pemerintahan adalah keseluruhan hukum yang berkaitan dengan (mengatur) administrasi, pemerintah dan pemerintahan. Secara global dikatakan, Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan dan di sisi lain, HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk memengaruhi dan memperoleh perlindungan dari pemerintah. Jadi, HAN memuat peraturan mengenai aktivitas pemerintahan.
6. Hukum Administrasi Negara meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Perkataan pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan yang bukan organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.
7. Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum, tetapi tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN. Sebab ada peraturan-peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk dalam HAN melainkan masuk pada lingkup HTN.
8. Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan Administrasi Negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga negara terhadap sikap tindak Administrasi Negara itu sendiri.
9. HAN sebagai menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (*ambtsdrager*) Administrasi Negara

melakukan tugas mereka yang khusus. Lebih lanjut Utrecht menyebutkan bahwa HAN adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan Administrasi Negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (Hukum Negara dalam arti sempit), Hukum Privat, dan sebagainya.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, tampak bahwa dalam Hukum Administrasi Negara terkandung dua aspek, yaitu: *pertama*, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; *kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi maka peraturan-peraturan hukum dalam Hukum Administrasi Negara, disamping dibuat oleh lembaga legislatif juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau Administrasi Negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk pula oleh Administrasi Negara. Dengan kalimat singkat, Hukum Administrasi Negara adalah hukum untuk (*voor*) mengatur pemerintah atau penyelenggaraan pemerintahan, sebagian dibuat atau berasal dari (*van*) pemerintah, dan hukum itu digunakan dalam mengatur hubungan dengan pemerintah atau untuk memengaruhi terhadap (*tegen*) tindakan pemerintah. Sejalan dengan pemberian wewenang kepada pemerintah untuk menata, mengatur, dan memberikan pelayanan kehidupan warga negara, pembentukan peraturan-peraturan oleh Administrasi Negara atau pemerintah merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum yang modern, dengan alasan-alasan teoretik dan praktik.

D. HUKUM TATA USAHA NEGARA SEBAGAI HIMPUNAN PERATURAN ISTIMEWA

Setelah kita mengetahui pengertian dari Administrasi Negara, sampailah kita pada masalah mengapa Hukum Tata Usaha Negara itu disebut dengan hukum istimewa. Di mana letak keistimewaannya? Untuk menjawab ini marilah kita melihat kembali definisi Hukum Tata Usaha Negara menurut Utrecht, yaitu hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (Administrasi Negara) melakukan tugas mereka yang khusus. Dari definisi Hukum Tata Usaha Negara ini, kita mengetahui bahwa dalam lapangan hukum ada hubungan hukum istimewa. Agar hukum tata usaha negara dapat menjalankan tugasnya, yakni suatu tugas tertentu (khusus) yang hanya diserahkan kepada Administrasi Negara dan tidak diserahkan kepada subjek-subjek hukum lain, yang oleh Lemaire dan De Kat Angelino dalam Utrecht (1960: 47) dinamakan *Bestuurszorg* (penyelenggaraan kesejahteraan umum) maka administrasi negara memerlukan kekuasaan istimewa.

Administrasi negara memerlukan kekuasaan istimewa itu, oleh karena dalam hal dijalankannya hukum biasa maka belum tentu semua penduduk wilayah negara akan tunduk pada perintahnya karena tidak semua penduduk di wilayah negara cenderung atau dengan sukarela mau tunduk pada peraturan hukum biasa. Dengan kata lain agar dapat menjalankan sebagian tugas *Bestuurszorg* itu sebaik-baiknya dan agar dapat menundukkan semua penduduk pada perintah-perintahnya maka Administrasi Negara berdasarkan kekuasaan istimewa dapat menggunakan suatu hukum yang lebih memaksa dari peraturan hukum privat (hukum biasa). Jadi, bila hukum privat tidak dapat memberi cukup jaminan sehingga tugas khususnya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya maka Administrasi Negara dapat menggunakan hukum istimewa. Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara lah yang merupakan hukum istimewa itu.

Di samping Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana juga merupakan hukum istimewa, tetapi antara kedua hukum ini terdapat perbedaan penting. Di mana Hukum Tata Usaha Negara memuat petunjuk-petunjuk hidup, sedangkan hukum pidana memuat sanksi-sanksi yang dijalankan dalam hal pelanggaran terhadap petunjuk hidup itu. Sanksi yang termuat dalam Hukum Pidana itu sanksi istimewa karena memaksa istimewa, yaitu lebih keras, orang tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang telah ada. Sebagai suatu

hukum, sanksi istimewa (*bijzonder leed*) atas diri masing-masing pelanggar hukum, termasuk pelanggaran Hukum Tata Usaha Negara. Peraturan Hukum Tata Usaha Negara dipertahankan, baik oleh sanksi biasa maupun sanksi istimewa.

Dari pengertian-pengertian Administrasi Negara di atas, kita dapat mengetahui mengapa Hukum Tata Usaha Negara itu dikatakan sebagai himpunan peraturan istimewa. Untuk lebih memahaminya lagi, dapat pula Anda ikuti penjelasan mengenai Sistem Administrasi Negara di bawah ini.

E. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA

Kata *administrasi* berasal dari bahasa Latin “*administrare*” yang berarti *to manage*. Derivasinya antara lain menjadi “*administratio*” yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam KBBI, *administrasi* diartikan sebagai *pertama*, usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; *kedua*, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; *ketiga*, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; *keempat*, kegiatan kantor dan tata usaha.

Pemerintah/Pemerintahan

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

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

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan

semua kekuasaan di dalam negara, baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif. Dalam kepustakaan, istilah pemerintahan disebutkan memiliki dua pengertian, yaitu sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Pemerintahan sebagai fungsi, yakni aktivitas memerintah adalah melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Dalam istilah Donner penyelenggaraan kepentingan umum oleh dinas publik. Pemerintahan (umum) sebagai organ adalah kumpulan organ-organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan. Menurut Soehardjo, pemerintahan sebagai organisasi bilamana kita mempelajari ketentuan-ketentuan susunan organisasi, termasuk di dalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan, badan-badan, instansi, serta dinas-dinas pemerintahan. Sebagai fungsi, kita meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur apa dan cara tindakan aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan dan peradilan.

Melalui pemaparan beberapa pendapat para sarjana tentang pengertian administrasi negara dan pemerintahan tersebut, tampak bahwa sebenarnya kedua konsep ini mengindikasikan pengertian yang sama sehingga dalam penamaan hukum *administratief recht* adalah *bestuurs recht* dan sebaliknya. Perbedaan penamaan ini tidak menyebabkan perbedaan isi atau materi dari Hukum Administrasi Negara ini, Ridwan HR (2011: 32).



LATIHAN

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

- 1) Coba Anda diskusikan dengan beberapa teman Anda mengenai perbedaan penamaan terhadap hukum ini, yakni seperti Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Hukum Administrasi Negara Indonesia?
- 2) Diskusikan dengan teman Anda, mengapa Hukum Tata Usaha Negara itu disebut dengan hukum istimewa. Di mana letak keistimewaannya?

- 3) Diskusikan mengapa Administrasi negara dikatakan sebagai suatu sistem?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda pelajari kembali materi peristilahan Hukum Tata Usaha Negara dalam pembahasan ini.
- 2) Silakan Anda pelajari kembali materi pengertian Administrasi Negara dan Tata Usaha Negara. Perhatikan secara saksama perbedaan-perbedaan pengertian yang dikemukakan para pakar, apa alasan yang mereka kemukakan sehingga menetapkan satu penamaan tentang Hukum Tata Usaha Negara.
- 3) Kaji kembali materi Pengertian dan Definisi Hukum Tata Usaha Negara, dalam materinya dan pahami definisi tersebut.
- 4) Kaji secara saksama materi, pahami betul mengapa Hukum Tata Usaha Negara dikatakan sebagai Himpunan Peraturan Istimewa.
- 5) Silakan baca materi Sistem Administrasi Negara, apa inti dari Sistem Administrasi Negara tersebut.



RANGKUMAN

1. Hukum administrasi di negeri Belanda menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Prancis sebagai bidang tersendiri, di samping hukum tata negara, dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relatif muda.
2. Di negeri Belanda ada dua istilah mengenai dua hukum ini, yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar ‘*administratie*’ dan ‘*bestuur*’.
3. Dua istilah di atas, para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Untuk kata *administratie* ini ada yang menerjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan ada yang menerjemahkan dengan administrasi saja, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan secara seragam dengan pemerintahan.
4. Hukum Tata Usaha Negara dalam lapangan hukum ada hubungan hukum istimewa karena agar dapat menjalankan tugasnya, yakni

suatu tugas tertentu (khusus) yang hanya diserahkan kepada administrasi negara dan tidak diserahkan kepada subjek-subjek hukum lain yang oleh Lemaire dan De Kat Angelino dalam Utrecht (1960: 47) dinamakan *Bestuurszorg* (penyelenggaraan kesejahteraan umum) maka administrasi negara memerlukan kekuasaan istimewa.

5. Istilah *administrasi* dalam KBBI dapat diartikan; *pertama*, usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; *kedua*, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; *ketiga*, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; *keempat*, kegiatan kantor dan tata usaha.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Istilah *staat en administratief recht* merupakan istilah yang digunakan dalam hukum administrasi di
 - A. Prancis
 - B. Belanda
 - C. Negara Anglo Saxon
 - D. Inggris
- 2) Kata *bestuursrecht* diterjemahkan secara seragam dengan istilah
 - A. pemerintahan
 - B. pemerintah
 - C. penguasa
 - D. administrasi
- 3) Berdasarkan pemahaman Anda tentang pengertian Administrasi Negara, dapatlah ditemukan unsur-unsur yang terkandung dalam administrasi, yaitu adanya dua manusia atau lebih, ada tujuan yang ingin dicapai, adanya tugas-tugas yang harus diselesaikan, serta adanya
 - A. pemahaman tentang tata negara
 - B. peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk melaksanakan tugas
 - C. unsur kesengajaan dalam perbuatan pemerintah
 - D. pengaturan berupa *freisermessen*

- 4) Hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang akan memungkinkan para pejabat (administrasi negara) melakukan tugas mereka yang khusus, pernyataan tersebut dikemukakan oleh
 - A. Van Apeldorn
 - B. Van Dijk
 - C. Van Vollen Hoven
 - D. Utrecht

- 5) Seperangkat peraturan yang memungkinkan Administrasi Negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga negara terhadap sikap tindak Administrasi Negara itu sendiri disebut
 - A. Hukum Tata Negara
 - B. Hukum Administrasi Negara
 - C. Hukum Administrasi
 - D. Hukum Tata Pemerintahan

- 6) Hukum Tata Usaha Negara termasuk dalam lapangan hukum yang terdapat hubungan hukum istimewa karena
 - A. menjalankan tugasnya, yakni suatu tugas tertentu (khusus) yang hanya diserahkan kepada administrasi negara
 - B. diserahkan kepada subjek-subjek hukum lain
 - C. menjalankan tugas pemerintahan sesuai dengan asas pemerintahan yang baik
 - D. melahirkan keputusan yang adil

- 7) Semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, disebut
 - A. pemerintahan
 - B. pemerintah dalam arti luas
 - C. pemerintahan arti luas
 - D. penguasa

- 8) Organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Hal itu merupakan pengertian dari
 - A. pemerintahan dalam arti sempit
 - B. pemerintah dalam arti sempit
 - C. HTN dalam arti sempit
 - D. HAN dalam arti sempit

- 9) Suatu tugas tertentu (khusus) yang hanya diserahkan kepada Administrasi Negara dan tidak diserahkan kepada subjek-subjek hukum lain, yang oleh Lemaire dan De Kat Angelino disebut
- bestuurszorg*
 - bestur*
 - adminitratif recht*
 - besturrecht*
- 10) Selain Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana juga merupakan hukum istimewa. Tetapi antara kedua hukum ini terdapat perbedaan penting, yaitu
- karena memiliki ciri yang khas
 - karena Hukum Tata Usaha Negara memuat petunjuk-petunjuk hidup
 - karena berada pada ranah hukum yang berbeda
 - karena ada kekuasaan yang mengikat

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

Asas, Sumber, serta Hubungan antara HTN dan HAN/HTUN

A. ASAS HUKUM TATA USAHA NEGARA

Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) merupakan kaidah-kaidah atau norma yang menentukan bagaimana seharusnya alat perlengkapan tata usaha negara bertingkah laku dalam melaksanakan tugas-tugas. Norma atau kaidah-kaidah ini berkaitan sekali dengan asas. Dalam istilah asing asas ini disebut *beginsel*, yang berasal dari perkataan *begin* yang berarti permulaan. Jadi, asas itu adalah mengawali atau menjadi permulaan sesuatu dan yang dimaksud sesuatu di sini itu ialah *kaidah*. Asas-asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum disebut *Asas Hukum*. Agar Anda dapat memahami berbagai asas-asas HTUN tersebut, alangkah baiknya Anda pelajari dan pahami berbagai asas-asas berikut ini. Menurut Bachsan Mustafa (1982: 42-43) asas-asas HTUN tersebut terdiri atas:

1. asas legalitas bahwa setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum;
2. asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain, asas tidak boleh melakukan *detournement de pouvoir*;
3. asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut asas *exes de pouvoieur*;
4. asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas non-diskriminatif;
5. asas upaya pemaksa atau bersanksi sebagai jaminan penataan kepada Hukum Administrasi Negara.

Asas-asas hukum ini juga terdapat dalam peraturan perundangan. Untuk lebih jelasnya, silakan Anda ikuti penjelasan berikut ini.

1. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana kita ketahui bahwa HTUN merupakan himpunan peraturan istimewa. Suatu peraturan biasanya dibuat didasarkan kepada asas-asas tertentu. Secara umum, asas-asas yang terdapat dalam peraturan ada bermacam-macam. Menurut Purnadi Purbacaraka dalam bukunya yang

berjudul “Perundang-undangan dan Yurisprudensi” dalam C.S.T. Kansil (1992: 79-83) dikemukakan bahwa tentang berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil dikenal beberapa asas, yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut, ini berarti bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, *dan terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku*. Jadi, menurut asas ini undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan mengikat pada masa lalu. Selain itu dinyatakan bahwa tiada peristiwa yang dapat dipidana, kecuali dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang ada lebih dahulu.
- b. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*). Maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus, wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- c. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex Posteriore Derogat Lex Periore*). Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa undang-undang lain (yang lebih dahulu berlakunya), di mana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru (yang berlakunya belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut. Ini sama dengan pencabutan undang-undang secara diam-diam. Terhadap asas ini maka oleh Pasal 1 ayat 2 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi: “Jikalau undang-undang diubah setelah perbuatan itu dilakukan maka kepada tersangka dikenakan ketentuan yang menguntungkan baginya R. Soesilo (1965: 15). Pasal 1 ayat 2 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dimungkinkan pengecualiannya, oleh karena berdasar pasal tersebut undang-undang lama yang makna atau tujuannya bertentangan dengan undang-undang baru dapat diberlakukan, asalkan memenuhi syarat-syaratnya.
- d. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, asas ini dinyatakan dengan tegas dalam UUDS Pasal 95 ayat (2). Akan tetapi, dalam UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang memuat asas ini.

- e. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian. Agar pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang ataupun undang-undang itu sendiri tidak merupakan huruf mati sejak diundangkan maka perlu dipenuhi beberapa syarat.

Menurut C.S.T. Kansil (1992: 83) syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut sebagai berikut.

- a. Syarat keterbukaan, yaitu bahwa sidang-sidang di DPR dan perikelakuan fungsi eksekutif dalam pembuatan undang-undang diumumkan, dengan harapan akan adanya tanggapan dari warga masyarakat yang berminat.
- b. Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertulis kepada penguasa. Cara-caranya, antara lain:
 - 1) penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan di bidang tertentu;
 - 2) suatu departemen mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan undang-undang tersebut;
 - 3) acara dengar pendapat di DPR;
 - 4) pembentukan komisi-komisi penasihat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli terkemuka.

Selain asas yang telah dikemukakan di atas, terdapat pula asas yang disebut dengan *presumption of innocence* yang berarti bahwa orang harus dianggap tidak bersalah selama pengadilan tidak membuktikan dan menyatakan ia bersalah dalam satu putusan yang menyebabkannya dihukum. Ada asas lainnya yang khusus terdapat dalam Hukum Perdata yang berbunyi bahwa orang tidak dapat dipaksa harus mempertahankan haknya kalau ia tidak mau, B. Bastian Tafal (1992: 13).

Demikianlah secara garis besar asas-asas peraturan perundang-undangan, sekarang Anda melanjutkan mempelajari fungsi asas hukum tata usaha negara berikut ini.

2. Fungsi Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara

Ruang lingkup lapangan HTUN sangat luas yang dikenal dengan teori sisa (teori residu). Oleh sebab itu, kepada badan administrasi negara diberikan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Dengan adanya kebebasan bertindak ini bukan berarti bahwa badan administrasi negara itu dapat melakukan tindakan sebebas-bebasnya karena dalam lapangan Hukum Tata Usaha Negara, dikenal juga asas-asas hukum, sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya.

Semua asas HTUN sebagaimana telah dijelaskan di atas mempunyai *fungsi*, yaitu:

- a. sebagai dasar dalam pembentukan Hukum Administrasi Negara (HTUN);
- b. sebagai pedoman bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas-tugasnya;
- c. memulihkan suatu kerja sama dan koordinasi rasional di antara para pejabat administrasi negara tersebut;
- d. memelihara kewibawaan dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara.

Asas dan fungsi asas hukum tata usaha negara yang telah Anda peroleh pada uraian di atas, sangat erat kaitannya dengan asas pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, Anda perlu memahami pula asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana diuraikan berikut ini.

a. Asas Kepastian Hukum (*Principle of Legal Security*)

Suatu lisensi tidak dapat dicabut kembali apabila kemudian ternyata bahwa dalam hal pemberian izin atau lisensi itu, ada kesalahan dari badan pemerintah. Juga bahkan kalau izin atau lisensi tersebut diberikan oleh orang yang tidak berhak maka badan-badan pemerintah harus mengakui adanya izin atau lisensi tersebut. Contoh ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, walaupun keputusan itu salah. Untuk tidak menimbulkan salah tafsir, perlu ditekankan di sini bahwa suatu keputusan pemerintah haruslah memenuhi syarat-syarat formil dan materiil. Syarat materiil menuntut kewenangan dalam bertindak, sedangkan syarat formil mengenai bentuk dari keputusan itu sendiri.

Jadi, asas kepastian hukum ini dapat dipegang teguh dengan syarat bahwa keputusan pemerintah sudah memenuhi syarat-syarat formal dan

materiil. Hendaklah diingat bahwa dalam membuat suatu keputusan, kemungkinan besar badan-badan pemerintah itu mengambil keputusan yang salah karena adanya penipuan, paksaan, ataupun salah kira.

b. **Asas Keseimbangan (*Principle of Proportionality*)**

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Hukuman jabatan sebaiknya dijatuhkan oleh suatu instansi yang tidak memihak dalam hal ini adalah peradilan tata usaha negara. Juga kepada pegawai yang bersangkutan harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk membela diri.

c. **Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan (*Principle of Equality*)**

Asas ini menghendaki agar badan-badan pemerintah harus mengambil tindakan yang sama dalam arti tidak bertentangan atas kasus-kasus yang faktanya sama. Untuk menghilangkan kekaburan tentang pengertian asas ini, badan-badan pemerintahan tetap bertindak secara kasuistis dalam menghadapi masalah-masalah dalam bidangnya, walaupun perlu dijaga keputusan dalam menghadapi peristiwa yang sama itu jangan bertentangan sifatnya.

d. **Asas Bertindak Cermat (*Principle of Carefulness*)**

Asas ini ditegaskan dalam *Yurisprudensi Hoge raad Nederland*, pada 9 Januari 1942. Dengan berpegang pada asas ini maka adalah kewajiban seorang walikota untuk memperingatkan para pemakai jalan umum bahwa ada bagian jalan yang rusak atau ada perbaikan jalan. Andaikata dalam hal ada jalan yang rusak dan di situ tidak terpancang papan peringatan dan terjadi kecelakaan maka adalah kewajiban walikota/pemerintah untuk mengganti kerugian akibat daripada kecelakaan itu.

e. **Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan Pangreh (*Principle of Motivation*)**

Asas ini menghendaki bahwa keputusan badan-badan pemerintahan harus didasari alasan atau motivasi yang cukup. Motivasi itu sendiri haruslah adil dan jelas. Perlunya motivasi itu kiranya baik bagi yang menerima keputusan itu agar mengerti jelas keputusan itu sendiri dan bagi yang tidak menerima dapat mengambil alasan untuk naik banding guna mencari dan memperoleh keadilan.

f. **Asas Jangan Mencampuradukkan Kewenangan (*Principle of Non-misuse of Competence*)**

Badan-badan Pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengambil suatu keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan itu untuk lain tujuan selain daripada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan itu. Hal ini dikenal dengan sebutan *detournement de pouvoir*.

g. **Asas Permainan yang Layak (*Principle of Fair Play*)**

Asas ini berprinsip bahwa badan-badan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, asas ini sangat menghargai instansi banding guna memberi kesempatan bagi warga negara untuk dapat mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya (*administratief beroep*) maupun melalui badan-badan peradilan (*judicial review*). Pada pokoknya prinsip ini menghendaki diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seseorang untuk dapat membela diri dan memberikan argumentasi-argumentasi, sebelum dijatuhkan suatu keputusan administrasi (keputusan pangreh).

h. **Asas Keadilan dan Kewajaran (*Principle of Reasonableness or Prohibition of Arbitrariness*)**

Asas ini menyatakan bahwa badan pemerintahan dalam melakukan tindakan harus adil dan wajar. Menurut Subekti dalam Kansil (1982: 39) menyatakan bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Hukum yang melayani tujuan negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.

i. **Asas Menanggapi Pengharapan yang Wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*)**

Agar adanya suatu kepastian hukum maka pemerintah harus memberikan gaji yang sudah dijanjikannya, misalnya pemerintah menjanjikan gaji ke tiga belas dan pegawai sudah mengharapkan gaji ketiga belas tersebut. Dalam hal ini, pemerintah harus menanggapi pengharapan-pengharapan dari pegawai untuk ke luarnya gaji yang ketiga belas tersebut.

j. **Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan yang Batal (*Principle of Undoing the Consequences of an Annulled Decision*)**

Kadang-kadang keputusan tentang pemecatan seorang pegawai dibatalkan oleh peradilan tata usaha negara karena keputusan tersebut mengandung kekurangan yuridis. Dalam hal demikian, badan pemerintahan yang bersangkutan tidak hanya menerima kembali pegawai yang dipecatnya tersebut, akan tetapi harus membayarkan segala kerugian yang disebabkan oleh keputusan tentang pemecatan yang tidak berdasarkan hukum atau mengandung kekurangan yuridis.

k. **Asas Perlindungan atas Pandangan Hidup (Cara Hidup) Pribadi (*Principle of Protecting The Personal Way of Life*)**

Badan pemerintah harus memberikan perlindungan atas pandangan atau cara hidup seorang pegawai. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan pada Pasal 1 (2) bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada bab II mengatur mengenai asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku, lihat (Bab II Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5) UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN.

l. **Asas Kebijaksanaan (*Sapientia*)**

Tugas pemerintah pada umumnya dapat dikategorikan sebagai tindakan pelaksana, yaitu melaksanakan peraturan undang-undang dan sebaliknya juga sebagai tindakan positif, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam tugas mengabdikan kepada kepentingan umum, badan-badan pemerintah tidak perlu menunggu instruksi, tetapi langsung harus dapat bertindak dengan bijak pada asas kebijaksanaan. Asas kebijaksanaan ini bagi jalannya pemerintahan di Indonesia merupakan pokok yang sangat penting karena kodifikasi dan yurisprudensi di bidang hukum tata usaha negara belumlah banyak berkembang.

m. **Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*Principle of Public Service*)**

Sebagai tindakan aktif dan positif dari tindak pemerintahan ialah penyelenggaraan kepentingan umum. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum itu merupakan tugas daripada semua aparat

pemerintahan termasuk para pegawai negeri sebagai alat pemerintahan. Kepentingan umum atau kepentingan nasional menjadi tujuan daripada eksistensi pemerintahan negara. Kepentingan umum meliputi kepentingan nasional dalam arti kepentingan bangsa, masyarakat, dan negara.

Setelah Anda mengetahui asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut, Anda juga dapat menemukan berbagai asas yang terdapat pada PTUN, menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1989 sebagaimana telah di ubah menjadi UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, oleh Zairin Harahap (2002: 26-29) menguraikan sebagai berikut:

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid, praesumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, setiap tindakan pemerintahan selalu dianggap *rechtmaticheid* sampai ada pembatalan (lihat Pasal 67 ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).
- b. Asas gugatan pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang dipersengketakan, kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat (Pasal 67 ayat 1 dan ayat 4 huruf a).
- c. Asas para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*). Para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil. Hakim tidak dibenarkan hanya memperhatikan alat bukti, keterangan, atau penjelasan salah satu pihak saja.
- d. Asas kesatuan beracara dalam perkara sejenis baik dalam pemeriksaan di peradilan maupun kasasi dengan Mahkamah Agung sebagai puncaknya. Atas dasar satu kesatuan hukum berdasarkan Wawasan Nusantara maka dualisme hukum acara dalam wilayah Indonesia menjadi tidak relevan, sebagaimana yang pernah terjadi pada zaman Hindia Belanda yang membagi wilayah Indonesia (Jawa-Madura dan luar Jawa-Madura), dan memisahkan beracara di *Landraad* dan *Raad Van Justitie*.
- e. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lain, baik secara langsung maupun secara tidak langsung bermaksud untuk memengaruhi keobjektifan putusan pengadilan. (Pasal 24 UUD 1945 jo Pasal 3 undang-undang No. 48 Tahun 2009).

- f. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 4 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009). Sederhana adalah hukum acara yang mudah dipahami dan tidak berbelit-belit dengan hukum acara yang mudah dipahami, peradilan akan berjalan dalam waktu yang relatif cepat. Dengan demikian, biaya berperkara juga menjadi ringan.
- g. Asas hakim aktif. Sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan (Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya (Pasal 63 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Dengan demikian, asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil, dan untuk itu Undang-Undang PTUN mengarah pada pembuktian bebas. Bahkan, jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan maka hakim dapat memerintahkan badan atau pejabat TUN sebagai pihak tergugat itu untuk memberikan informasi atau data yang diperlukan itu (Pasal 85 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).
- h. Asas sidang terbuka untuk umum. Asas ini membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 13 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 70 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).
- i. Asas peradilan berjenjang. Jenjang peradilan dimulai dari tingkat yang terbawah, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) kemudian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan puncaknya adalah Mahkamah Agung (MA). Dengan dianutnya asas ini maka kesalahan dalam putusan pengadilan yang lebih rendah dapat dikoreksi oleh pengadilan yang lebih tinggi. Terhadap putusan yang belum mempunyai

kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum banding kepada PTTUN dan kasasi kepada MA.

- j. Asas pengadilan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan keadilan. Asas ini menempatkan pengadilan sebagai *ultimum remedium*. Sengketa Tata Usaha Negara sedapat mungkin terlebih dahulu diupayakan penyelesaiannya melalui musyawarah untuk mencapai mufakat bukan secara konfrontasi. Penyelesaian melalui upaya administratif yang diatur dalam Pasal 48 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, lebih menunjukkan penyelesaian ke arah itu. Apabila musyawarah tidak mencapai mufakat maka barulah penyelesaian melalui PTUN dilakukan.
- k. Asas objektivitas. Untuk tercapainya putusan yang adil maka hakim atau panitera wajib mengundurkan diri, apabila terikat hubungan kekeluargaan sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau istri, meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat, atau penasihat hukum atau antara hakim dengan salah seorang hakim atau panitera juga terdapat hubungan sebagaimana yang disebutkan di atas atau hakim atau panitera tersebut mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan sengketanya (Pasal 78 dan Pasal 79 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 51 Tahun 2009).

B. SUMBER HUKUM TATA USAHA NEGARA

1. Pengertian Sumber Hukum dan Berbagai Pandangan Mengenai Sumber Hukum

Adapun yang dimaksud dengan sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi-sanksi yang tegas dan nyata. Oleh karena hukum itu sendiri dapat diartikan dalam beberapa arti, tergantung dari segi mana hukum tersebut dilihat maka pengertian sumber hukum itu pun dapat dilihat dari beberapa segi pula. E. Utrecht dalam Muchsan, (1982: 18-20), membedakan pengertian sumber hukum dari sudut sejarah, sosiologi, antropologi budaya, filsafat, dan sudut ekonomi.

a. *Dari Sudut Sejarah*

Untuk mengetahui perkembangan hukum, seorang ahli sejarah menggunakan dua jenis sumber (Muchsan (1982: 18)) sebagai berikut.

- 1) Undang-undang serta sistem-sistem hukum tertulis dari suatu masa (misalnya, abad ke-XX) yang mungkin oleh pembuat undang-undang dari zaman sekarang dipergunakan, ketika hukum untuk zaman sekarang ditetapkannya.
- 2) Dokumen-dokumen serta surat-surat, keterangan-keterangan yang lain dari masa itu pula dan yang memungkinkan ia mengetahui hukum yang sedang berlaku pada masa tersebut.

Sumber yang pertama merupakan sumber hukum yang sebenarnya. Dengan melihat sumber hukum yang sebenarnya ini, seorang ahli sejarah akan mencatat serta membandingkan perkembangan hukum suatu masyarakat dari masa ke masa, sedangkan sumber yang kedua, sebenarnya bukan merupakan sumber hukum yang sebenarnya, oleh karena sumber tersebut tidak memuat hukum secara resmi.

b. *Dari Sudut Sosiologi/Antropologi Budaya*

Bagi seorang ahli sosiologi/antropologi budaya yang menjadi sumber hukum adalah masyarakat seluruhnya. Objek yang ditinjau adalah lembaga-lembaga sosial (*social institutes*) semuanya. Setelah mengakhiri peninjauannya itu maka dengan sendirinya diketahuilah apa yang dirasa sebagai hukum (kaidah yang diberi sanksi oleh para penguasa masyarakat) dalam berbagai lembaga-lembaga sosial tersebut. Dengan demikian, menurut ahli sosiologi, sumber hukum adalah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan-keadaan ekonomi, pandangan agama, psikologis masyarakat, dan sebagainya.

c. *Dari Sudut Filsafat*

Bagi seorang ahli filsafat, dalam meneliti apa yang menjadi sumber hukum, ada dua masalah yang terpenting. Menurut Muchsan, (1982: 19-20) dua masalah yang terpenting tersebut ialah:

- 1) Ukuran apakah yang harus digunakan orang sebagai dasar untuk menentukan sesuatu hal bersifat adil? Bukankah suatu keadilan merupakan tujuan dari suatu kaidah hukum? Oleh karenanya, bagi seorang filsuf, keadilan ini benar-benar merupakan masalah yang diperhatikan benar-benar.

- 2) Faktor apakah yang menyebabkan seseorang taat pada hukum? Apakah karena faktor kesadaran hukum masyarakat ataukah karena ada faktor kekuasaan atau wewenang penguasa? Oleh karenanya, para ahli filsafat membuat beberapa teori (ajaran) guna memecahkan masalah tersebut.

d. Dari Sudut Ekonomi

Seorang ahli ekonomi akan mengatakan bahwa kebutuhan-kebutuhan ekonomi dalam masyarakat itulah yang menyebabkan timbulnya hukum C.S.T. Kansil, (1978:44).

2. Sumber Hukum Formil dan Sumber Hukum Materiil

Menurut Moh. Kusnardi (1980: 42) pandangan seorang ahli hukum mengenai sumber hukum dapat dibagi dalam arti formal dan materiil. Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum diketahui dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan oleh yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang harus diberi perlindungan. Selanjutnya, untuk menetapkan suatu kaidah hukum itu diperlukan suatu badan yang berwenang. Kewenangan dari badan tersebut diperolehnya dari kewenangan badan yang lebih tinggi sehingga mengenal sumber hukum dalam arti formil itu sebenarnya merupakan suatu penyelidikan yang bertahap pada tingkatan badan mana suatu kaidah hukum itu dibuat. Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.

Bagi seorang sarjana hukum yang penting adalah sumber hukum dalam arti formil. Baru kemudian jika ia menganggap perlu akan asal-usul hukum itu, ia akan memperhatikan sumber hukum dalam arti materiil.

3. Sumber-sumber Faktual Hukum Tata Usaha Negara

Sumber-sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara menurut E. Utrecht dalam Muchsan (1982:23-50) terdiri atas:

- a. Undang-Undang (HAN tertulis).
- b. Praktik Administrasi Negara (HAN yang merupakan hukum kebiasaan).
- c. Yurisprudensi.
- d. Anggapan para ahli HAN.

Untuk lebih memahami sumber-sumber faktual hukum tata usaha negara sebagaimana disebutkan di atas, coba Anda ikuti penjelasan-penjelasan berikut ini.

a. *Undang-Undang (HAN yang Tertulis)*

Mengenai undang-undang sebagai sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara) tertulis berbeda dengan Hukum Pidana dan Hukum Perdata, di mana Hukum Pidana dan Hukum Perdata sudah mempunyai suatu kodifikasi, sedangkan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara) sampai sekarang belum mempunyai suatu kodifikasi sehingga Hukum Tata Usaha Negara tersebut tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undangan.

Menurut Donner kesulitan untuk membuat kodifikasi Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara) tersebut disebabkan oleh:

- 1) peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara berubah lebih cepat dan *Bering* secara mendadak, sedangkan peraturan hukum perdata dan hukum pidana hanya berubah secara berangsur-angsur saja;
- 2) pembuatan peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara tidak berada dalam satu tangan. Hampir semua departemen dan semua pemerintah daerah swatantra membuat juga peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara sehingga lapangan Hukum Administrasi Negara sangat beraneka warna dan tidak bersistem E. Utrecht, (1964: 75).

Seorang ahli hukum bangsa Jerman, Paul Laband berpendapat bahwa undang-undang dapat dilihat dalam pengertian yang materiil (*wet in materiele zin*) dan dalam pengertian yang formil (*wet in formele zin*). Undang-undang dalam arti formil ialah setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara terjadinya (*wijze van totstandkoming*). Di Indonesia, berdasarkan Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, undang-undang ditetapkan oleh Presiden (yang dibantu oleh Menteri, Pemerintah) dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal-pasal ini setelah amandemen UU 1945 terjadi perubahan, Pasal 5 pada perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999 berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”, sedangkan Pasal 20 ayat 1 diubah pada perubahan yang pertama yang berbunyi: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Oleh karenanya, semua keputusan pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR

merupakan undang-undang dalam pengertian yang formil. Dengan perkataan lain, hanya keputusan-keputusan pemerintah dengan persetujuan DPR sajalah yang merupakan undang-undang dalam pengertian formil. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Keputusan Presiden, kesemuanya bukanlah undang-undang dalam pengertian yang formil. Undang-undang dalam arti materiil adalah suatu penetapan kaidah hukum dengan tegas sehingga kaidah hukum tersebut menurut sifatnya menjadi mengikat. Agar kaidah hukum dapat mengikat para warga masyarakat, menurut pendapat Paul Laband haruslah memenuhi dua anasir sebagai berikut:

- a. Anasir yang disebutnya *Anordnung*, yakni penetapan peraturan (kaidah) hukum dengan tegas.
- b. Anasir yang disebutnya *Rechtssatz*, yakni peraturan (kaidah) hukum itu sendiri.

Apabila hanya terdapat anasir *Rechtssatz* saja tanpa anasir *Anordnung* maka yang ada itu masih merupakan bayangan semata-mata tentang hukum di dalam perasaan hukum orang yang berarti masih merupakan peraturan (kaidah) hukum kebiasaan saja. *Anordnung* merupakan penetapan resmi sesuatu (kaidah) hukum sehingga bersifat mengikat. *Anordnung* dan *Rechtssatz* ini keduanya merupakan apa yang disebut *Gesetzesinhalt*, yakni isi undang-undang. Ajaran Paul Laband ini menimbulkan ajaran legisme yang sempit, oleh karena hanya pembuatan perintah undang-undang itu saja merupakan apa yang disebut perbuatan penetapan undang-undang (*daad van wetgeving*).

Selain sumber faktual peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas, ada pula sumber hukum berdasarkan UUD 1945, yaitu terdiri atas:

- 1) Undang-Undang;
- 2) Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang; dan
- 3) Peraturan Pemerintah.

1) Undang-Undang

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Sementara itu, Pasal 20 ayat (1) berbunyi: “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 5 (ayat 1) UUD 1945 setelah amandemen tahun pertama pada tahun 1999

diubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Kemudian, Pasal 20 (ayat 1) UUD 1945 setelah amandemen pertama tahun 1999 diubah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Meskipun sudah terjadi perubahan bunyi dari kedua Pasal Undang-Undang 1945 tersebut di atas, akan tetapi juga masih mengandung pengertian adanya hak Presiden dalam membuat undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Nyatalah di sini bahwa istilah undang-undang digunakan dalam pengertian formil, yakni keputusan yang dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, di samping sebagai *executive power*, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara. Meskipun demikian, perlu diketahui bahwa tidak setiap produk yang merupakan hasil karya Presiden dengan persetujuan DPR harus selalu diwujudkan dalam bentuk undang-undang, sebab sebenarnya dengan selain harus dibentuk oleh pembuat undang-undang (Presiden dengan persetujuan DPR), pembuat undang-undang harus melalui prosedur yang tertentu, di samping harus pula diundangkan sebagaimana mestinya.

Di antara pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengalami perubahan setelah amandemen pertama sampai keempat adalah sebagai berikut.

- a) Pasal 2 ayat 1 sebelum amandemen berbunyi: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Setelah amandemen yang keempat bunyinya berubah menjadi: “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”
- b) Pasal 12 sejak amandemen pertama sampai keempat tidak mengalami perubahan.
- c) Pasal 16 sebelum amandemen terdiri dari 2 ayat, ayat 1 berbunyi: “Susunan DPA ditetapkan dengan undang-undang”, ayat 2 berbunyi: “Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Presiden.” Setelah perubahan yang keempat Pasal 16 ini hanya satu ayat yang berbunyi: “Presiden membentuk suatu Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”

- d) Pasal 18 sebelum amendemen hanya terdiri dari 1 ayat yang berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, setelah amendemen Pasal 18 diubah menjadi 7 ayat dan ditambah 2 pasal, yaitu Pasal 18A dan 18B.
- e) Pasal 19 ayat 1 sebelum amendemen berbunyi: “Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang”, setelah perubahan kedua bunyi ayat 1 tadi diatur dalam ayat 2 yang berbunyi: “Susunan DPR diatur dengan undang-undang.”
- f) Pasal 23 ayat 1 sebelum amendemen berbunyi: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.” Setelah perubahan amendemen ketiga ayat 1 berbunyi: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”
- g) Pasal 23 ayat 2 sebelum amendemen berbunyi: “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang”, setelah amendemen perubahan ketiga mengenai pajak ini diatur dalam Pasal 23A yang berbunyi: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”
- h) Pasal 23 ayat 3 sebelum amendemen berbunyi: “Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang”, setelah perubahan keempat amendemen berubah menjadi Pasal 23B yang berbunyi: “Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.”
- i) Pasal 23 ayat 4 sebelum amendemen berbunyi: “Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang”, setelah perubahan ketiga amendemen pasal mengenai keuangan negara diatur dalam Pasal 23C yang berbunyi: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”
- j) Pasal 23 ayat 5 sebelum amendemen berbunyi: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang, hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR. Setelah

perubahan keempat amandemen, hal mengenai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini diatur dalam Pasal 23D yang berbunyi: “Negara memiliki suatu Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.”

- k) Pasal 24 ayat 1 sebelum amandemen berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Kehakiman menurut undang-undang”, setelah perubahan yang ketiga berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”
Pasal 24 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: “Susunan dan kekuasaan Badan-badan Kehakiman itu diatur dengan undang-undang”, setelah amandemen ketiga berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- l) Pasal 25 mengenai syarat untuk menjadi hakim sejak amandemen pertama sampai keempat tidak mengalami perubahan.
- m) Pasal 26 sebelum amandemen hanya terdiri dari 2 ayat, sedangkan setelah amandemen kedua berubah menjadi 3 ayat. Pasal 26 ayat 1 tidak mengalami perubahan, sedangkan Pasal 26 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: “Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang”, setelah amandemen kedua berbunyi: “Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”, sedangkan di ayat 3 berbunyi: “Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.”
- n) Pasal 28 sebelum amandemen hanya terdiri dari 1 ayat yang berbunyi: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, sedangkan setelah amandemen perubahan kedua Pasal 28 ini mengalami perubahan dari Pasal 28 sampai pada Pasal 28J. Bunyi Pasal 28 setelah amandemen itu sama, tetapi ada penambahan pasal dari Pasal 28a sampai 28J.
- o) Pasal 30 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: “Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang”, sedangkan setelah perubahan amandemen Pasal 30 diubah pada ayat 5-nya berbunyi: “Susunan dan kedudukan TNI, Kepolisian Negara RI, hubungan kewenangan TNI, dan

Kepolisian Negara RI di dalam menjalankan tugasnya syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.”

- p) Pasal 31 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang.” Setelah perubahan yang keempat berbunyi: “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Perlu ditegaskan bahwa penyebutan hal-hal yang harus diatur oleh undang-undang seperti tersebut di atas bukan berarti hanya terhadap hal itu saja bisa diatur dengan undang-undang (pengertian limitatif), melainkan hal-hal lain pun dapat diatur dengan undang-undang, apabila pembentuk undang-undang menghendaknya dengan pertimbangan bahwa hal yang bersangkutan perlu untuk diatur dengan undang-undang.

Misalnya, masalah kepegawaian, agraria, dan sebagainya nyatanya diatur dalam suatu undang-undang, meskipun UUD 1945 tidak mengharuskannya. Sehubungan dengan ini maka undang-undang dapat dibedakan dalam dua golongan, yakni undang-undang organik dan undang-undang yang bukan organik. Dikatakan undang-undang organik, apabila undang-undang tersebut dibuat atas perintah langsung UUD, dalam arti kata undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang telah ditetapkan oleh UUD terlebih dahulu. Selebihnya disebut undang-undang bukan organik.

Agar Anda lebih memahami, sebaiknya Anda pelajari bunyi perubahan UUD 1945 setelah amandemen pertama sampai keempat, dan bunyi Undang-Undang RI No. 4 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

2) Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang

Menyangkut peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, dapat Anda ikuti penjelasannya sebagaimana tercantum pada Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan:

- a) Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.
- b) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- c) Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22 UUD 1945 ini setelah Amandemen Tahun 2000 ditambah dua pasal lagi, yaitu Pasal 22A yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Sementara itu, Pasal 22B berbunyi: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Dari ketentuan pasal tersebut, nyatalah bahwa Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang yang sering disebut juga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PPU) adalah suatu bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh Presiden sendiri dalam *hal ihwal kepentingan yang memaksa*. Peraturan perundangan ini setaraf dengan undang-undang, oleh karenanya mempunyai kekuatan hukum yang sama pula dengan undang-undang.

Kapan suatu negara dapat dikatakan dalam hal ihwal yang memaksa? Sering hal ihwal kepentingan yang memaksa ini diidentikkan dengan negara dalam keadaan bahaya padahal bukanlah demikian masalahnya. Untuk dapat dikatakan *dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa*, cukup apabila terjadi sesuatu hal yang mendesak sehingga Presiden selaku kepala pemerintahan menganggap perlu untuk mengeluarkan peraturan perundangan yang setaraf dengan undang-undang guna mengatasi hal yang mendesak tersebut. Masalah keadaan yang mendesak ini disebabkan karena adanya keadaan bahaya mungkin saja terjadi. Jelaslah bahwa keadaan kepentingan yang memaksa ini tidak sama dengan negara dalam keadaan darurat.

Yang dimaksud dengan negara dalam keadaan darurat adalah negara dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya ini dinyatakan oleh Presiden, sedangkan undang-undang yang mengatur tentang syarat-syaratnya, kapan boleh dinyatakan ada keadaan bahaya dan akibat-akibat hukum dari keadaan bahaya ini disebut Undang-Undang tentang Keadaan Darurat.

3) Peraturan Pemerintah

Pasal 5 ayat 2 UUD 1945 menyatakan: “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Dengan demikian, yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah adalah suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang menurut UUD 1945 dapat dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan lebih lanjut suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Sebagaimana kita ketahui bahwa berdasarkan UUD 1945, Presiden bersama-sama para menteri adalah merupakan lembaga

eksekutif (pemerintah) yang berfungsi menjalankan/melaksanakan perundangan. Dengan demikian, wajarlah apabila dalam suatu undang-undang ada suatu aturan yang memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut, sedangkan undang-undang yang bersangkutan tidak menentukan lain maka Presiden sebagai ketua eksekutif berwenang untuk memproduksi suatu peraturan perundangan guna melaksanakan undang-undang tersebut. Oleh karenanya, suatu Peraturan Pemerintah, baik bentuk maupun isinya secara yuridis tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang dilaksanakannya. Apabila sampai terjadi hal yang demikian maka yang dikalahkan adalah Peraturan Pemerintah yang bersangkutan.

Sebagai gambaran untuk memberikan pemahaman tentang perundang-undangan sebagai sumber hukum, Anda dapat mengikuti uraian perundang-undangan yang dapat dijadikan sumber hukum sekaligus memaparkan tata urutan perundang-undangan yang memberikan hierarkis peraturan perundang-undangan, baik yang tidak berlaku lagi maupun yang tidak berlaku lagi, yaitu:

- a) Peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Jo Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. V/MPR/1973.
- b) Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 adalah ketetapan tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut dikatakan bahwa bentuk-bentuk peraturan perundangan RI menurut UUD 1945 adalah:
 - (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
 - (2) Ketetapan MPR.
 - (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - (4) Peraturan Pemerintah.
 - (5) Keputusan Presiden.
 - (6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Ketetapan MPR No XX/MPRS/1966 dinyatakan tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan menimbang hal-hal sebagai berikut.

- a) Bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh.
- b) Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
- c) Bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
- d) Bahwa dalam rangka menetapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
- e) Bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.
- f) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, c, d, e dipandang perlu menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah ketetapan yang menyangkut sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan tersebut di atas dinyatakan tidak berlaku lagi maka sebagai penggantinya dikeluarkanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/2000 Pasal 2 yang mengatur bahwa sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Pemerintah

Selanjutnya, setelah berlakunya TAP MPR RI No. III/MPR/2000 maka Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 tidak berlaku lagi. Selanjutnya perkembangan ketatanegaraan terus berjalan sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan kembali mengalami perubahan ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan susunan hierarki perundang-undangan berubah sebagaimana diatur pada Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tersebut sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Keputusan Presiden.
5. Peraturan Daerah.

Setelah berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 sejumlah pakar dan praktisi menilai hierarki perundang-undangan ini sangat sempit dan belum mencakup seluruh aspek, instansi, atau lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, seperti pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota, oleh karena itu lahirlah UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana hierarkinya dapat Anda lihat pada Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut sebagaimana diurai berikut ini:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Demikianlah uraian secara terperinci mengenai undang-undang (HAN yang tertulis) sebagai salah satu sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara. Untuk selanjutnya, coba Anda pelajari sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara yang kedua, yaitu Praktik Administrasi Negara (HAN yang merupakan hukum kebiasaan) pada bagian berikut ini.

b. Praktik Administrasi Negara (HAN yang merupakan Hukum Kebiasaan)

Tugas dari alat administrasi negara adalah melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari undang-undang. Dalam melaksanakan fungsinya ini maka alat administrasi memproduksi keputusan-keputusan guna menyelesaikan suatu masalah konkret yang terjadi berdasarkan peraturan hukum yang abstrak sifatnya. Dalam memproduksi keputusan-keputusan inilah timbul praktik administrasi negara yang membentuk hukum administrasi negara kebiasaan (HAN yang tidak tertulis). Sebagai suatu sumber hukum formil, sering terjadi praktik administrasi negara ini berdiri sendiri (*zelfstandig*) di samping undang-undang sebagai sumber hukum, bahkan tidak jarang praktik administrasi negara ini dapat mengesampingkan perundangan yang telah ada atau mungkin terjadi ada peraturan perundangannya sebagai peraturan dasar yang abstrak, akan tetapi peraturan perundangan ini sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi pada waktu itu sehingga langkah yang diambil oleh alat administrasi sama sekali tidak berdasarkan peraturan perundangan tersebut, bahkan mungkin bertentangan sama sekali dengan peraturan dasar. Pernah terjadi bahwa seolah-olah pemberian izin terhadap lokalisasi perjudian merupakan suatu langkah yang legal bagi pemerintah daerah dalam menggali sumber keuangan daerahnya. Tidak jarang terjadi bahwa suatu keputusan yang diambil oleh suatu alat administrasi negara tertentu dijadikan dasar tindakan oleh alat administrasi negara lain yang sejenis fungsinya sehingga akhirnya tindakan dari alat administrasi negara yang terdahulu menjadi sumber hukum bagi perbuatan alat administrasi negara yang lain.

Perlu diketahui bahwa tidak semua keputusan-keputusan alat administrasi negara dapat membentuk hukum administrasi negara menjadi sumber hukum yang faktual.

Keputusan-keputusan alat administrasi negara ada dua macam, yaitu:

- 1) Keputusan yang memberi kesempatan kepada yang dikenai keputusan (*administrabele*) untuk memohon bandingan (*beroep*) pada pengadilan. Dalam hal ini, keputusan alat administrasi negara tersebut tidak

membentuk hukum administrasi negara, melainkan yang membentuknya adalah keputusan hakim (yurisprudensi). Hal ini dikarenakan suatu keputusan yang masih bisa dimohonkan banding belum mempunyai kekuatan hukum yang formil.

- 2) Keputusan alat administrasi negara yang tidak memberi kesempatan pada pihak *administrabele* untuk memohon banding kepada pengadilan. Keputusan yang demikian mempunyai kekuatan hukum, baik yang formil maupun materiil. Oleh karenanya, begitu lahir sudah mengikat pihak *administrabele* sehingga langsung dapat membentuk hukum administrasi negara.

c. *Yurisprudensi*

Yurisprudensi adalah keputusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Keputusan hakim ini pun merupakan sumber hukum yang faktual, oleh karena mengikat para pihak yang bersengketa. Dengan adanya keputusan hakim tersebut dapat menimbulkan hukum positif pada mereka yang bersangkutan, yakni timbulnya, berubahnya, atau hapusnya hak dan kewajiban baru bagi masing-masing pihak. Sudah barang tentu yang dapat membentuk HAN adalah keputusan hakim administrasi atau pun hakim umum yang memutus dalam perkara administrasi negara.

Fungsi hakim adalah mengadili, yakni memutuskan atau menyelesaikan perselisihan yang timbul antara para pihak, di mana hakim berada di luar pihak yang bersengketa. Dalam Undang-Undang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu UU No. 48 Tahun 2009 dalam Undang-Undang ini diatur bahwa pada Pasal 1 (5) yang menyatakan “Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut.”

Selanjutnya, dijelaskan pula bahwa hakim melakukan proses peradilan wajib menggali nilai hukum sebagaimana diatur pada Pasal 5 (1) “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. (2) “Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.” (3) “Hakim

dan Hakim Konstitusi wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.”

Sehubungan dengan ini, dalam tindakannya mengambil keputusan terhadap masalah sengketa yang diajukan kepadanya dapat berupa:

- 1) Pengetrapan saja aturan-aturan hukum yang sudah ada dan berlaku sebelumnya.

Dalam menetapkan hukum *in concreto*-nya hakim hanya mengetrapkan saja hukum *in abstracto* yang sudah ada dan berlaku sebelumnya.

- 2) Penerapan suatu aturan hukum yang berasal dari hasil penggalian hukum itu sendiri dari nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Dalam hal ini berarti hukum yang timbul tersebut berasal dari karya hakim itu sendiri. Hal yang demikian terjadi apabila:

- a) aturan hukum *in abstracto* sudah ada, akan tetapi tafsirannya sudah tidak cocok lagi dengan situasi pada waktu itu sehingga memerlukan tafsir baru atau memang materi aturan tersebut sudah tidak tepat lagi diterapkan pada masalah yang konkret yang timbul;
- b) belum ada aturan hukum *in abstracto* yang berhubungan dengan pokok sengketa. Oleh karena hakim tidak dapat menolak untuk mengadili berdasarkan alasan tidak ada aturan hukumnya maka hakim dengan keyakinannya sendiri harus menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dengan adanya wewenang untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan selanjutnya wewenang untuk mengesampingkan aturan hukum yang menurut penilaiannya sudah tidak cocok lagi dengan keadilan pada waktu tertentu berarti bahwa ada wewenang pada hakim untuk menguji (*toetsingsrecht*) peraturan perundangan yang berlaku. Hak menguji ini bersifat materiil maksudnya suatu hak untuk menguji apakah materi (isi) suatu peraturan perundangan masih memenuhi rasa keadilan ataukah tidak, baik berdasarkan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya maupun berdasarkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Perlu diketahui bahwa berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku sekarang ini (hukum positif), hak menguji ini diberikan kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dari ketentuan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa meskipun Mahkamah Agung diberikan hak/wewenang untuk menguji secara materiil

terhadap peraturan perundangan, akan tetapi dengan batasan-batasan tertentu, yakni:

- a) Hak menguji hanya dapat dilakukan terhadap peraturan perundangan yang derajatnya lebih rendah daripada undang-undang.
- b) Hak menguji hanya dapat dilaksanakan dalam pemeriksaan perkara dalam tingkat kasasi.
- c) Pernyataan tidak sahnya suatu peraturan perundangan tersebut tidak berarti bahwa peraturan perundangan itu dengan sendirinya dicabut. Pencabutan tetap dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Menurut Muchsan (1982: 47) bahwa hak menguji yang ada pada Mahkamah Agung dapat dilaksanakan terhadap peraturan perundangan yang setara dengan undang-undang, sedangkan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya daripada undang-undang, yakni Ketetapan MPR dan UUD hak menguji diserahkan kepada lembaga yang membuatnya, yakni MPR sendiri. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 sendiri, di mana ditentukan bahwa MPR berhak untuk menetapkan UUD. Dalam hal ini, menetapkan meliputi pengertian mengubah, mengganti, maupun mencabutnya.

Dalam hal pencabutan suatu ketetapan (*beschikking*) adalah menjadi kompetensi alat administrasi yang membuat ketetapan tersebut. Meskipun suatu ketetapan sudah sah dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan, akan tetapi alat administrasi yang membuatnya dapat atau berwenang untuk mencabutnya. Hal ini karena:

- 1) ketetapan merupakan perbuatan hukum alat administrasi negara yang sepihak sifatnya sehingga oleh karena terjadinya ketetapan tersebut tergantung dari kehendak pihak alat administrasi negara maka dengan tidak usah memperhatikan kehendak pihak *administrable* alat administrasi negara tersebut dapat mencabut ketetapan yang telah dibuatnya;
- 2) asas *rebus sic stantibus*, di mana suatu ketetapan dengan sendirinya akan tidak berlaku apabila keadaan sosial yang disebutkan dalam ketetapan tersebut tidak sesuai lagi dengan kondisi yang nyata.

d. Anggapan Para Ahli Hukum Administrasi Negara

Anggapan atau pendapat para ahli Hukum Administrasi Negara dapat merupakan sumber faktual dari HAN. Hal ini karena anggapan tersebut dapat

melahirkan teori-teori baru dalam HAN itu sendiri, teori mana merupakan sebab timbulnya kaidah HAN. Sebagai misal, dengan adanya *teori fonctionnaire de fait* maka dapatlah dianggap sah ketetapan-ketetapan yang diproduksi oleh seorang alat administrasi negara yang sebenarnya secara yuridis formil kewenangannya guna memproduksi ketetapan-ketetapan tersebut adalah tidak sah

Meskipun anggapan para ahli HAN ini dapat merupakan sumber faktual dari HAN, akan tetapi berlainan dengan peraturan perundangan atau pun yurisprudensi. Suatu peraturan perundangan apabila sudah diundangkan langsung mengikat terhadap alat administrasi maupun warga negara. Begitu pula keputusan hakim (yurisprudensi) setelah mempunyai kekuatan tetap mengikat terhadap pihak-pihak yang bersangkutan, sedangkan suatu anggapan ataupun pendapat untuk menjadi sumber HAN, memerlukan proses yang cukup lama.

C. HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DENGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA/HUKUM TATA USAHA NEGARA

Di kalangan para sarjana sebenarnya telah terdapat kesamaan pandangan bahwa antara HTN dan HAN (HTUN) itu memiliki keterkaitan yang erat. Keterkaitan dengan hukum ini antara lain dapat disimak dari perkataan Van Vollenhoven berikut ini:

“Badan pemerintah tanpa aturan hukum negara akan lumpuh, oleh karena badan ini tidak mempunyai wewenang apa pun atau wewenangnya tidak berketentuan dan badan pemerintah tanpa Hukum Administrasi Negara akan bebas sepenuhnya, oleh karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendak sendiri.”

Keterkaitan antara HTN dan HAN tampak pula dari pendapat J.B. J. M. Ten Berge di atas bahwa Hukum Administrasi Negara adalah sebagai perpanjangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Sekunder dari HTN. Pendapat J. B. J. M. Ten Barge ini agaknya dipengaruhi oleh perkembangan sejarah karena memang pada abad ke-19 Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan satu kesatuan dan Hukum Tata Negara atau sebagai bagian dari Hukum Tata Negara.

Keterkaitan antara dua bidang hukum ini tampak pula dari penamaan mata kuliah di negeri Belanda, sebagaimana tercantum pada Pasal 9 Reglement Rechtshogeschool 1924, yaitu terhimpun dalam satu nama *staats-*

en Administratief Recht, sebelum akhirnya dipisahkan karena perkembangan sejarah dan persoalan spesifik yang dihadapi oleh Hukum Administrasi Negara. Bahsan Mustafa mengatakan bahwa Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara itu merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan, akan tetapi tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya. Kalaupun dilakukan pembedaan maka sebagaimana disebutkan oleh Van Vollenhoven dan Kranenburg, pembedaan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ini sesungguhnya tidaklah prinsipil, melainkan berdasarkan satu “*deolmetige arbeidsverdelling*” akibat perkembangan sejarah. Menurut WF. Prins, tidaklah mungkin untuk menarik garis batas yang tegas antara kedua jenis hukum mungkin untuk menarik garis batas yang tegas antara kedua jenis hukum ini. Oleh karena kedua bidang hukum ini memiliki keterkaitan yang erat maka Kranenburg berpendapat bahwa “Kita tidak mungkin memelajari Hukum Administrasi Negara, tanpa didahului (dengan pelajaran) Hukum Tata Negara.” Hubungan semacam ini agaknya sama seperti yang terjadi pada Hukum Dagang dan Hukum Perdata, tidak mungkin mengkaji secara ilmiah hukum dagang, tanpa didahului dengan (pelajaran) hukum perdata.

Untuk lebih memahami korelasi antara HTN dan HAN, patut diperhatikan pendapat F. A. M. Stroink dan J. G. Stenbeek yang menyebutkan bahwa susunan dan kegiatan organ pemerintahan dan kenegaraan diatur dalam konstitusi yang merupakan hukum tertulis. Lebih lanjut disebutkan sebagai berikut.

Di samping peraturan perundang-undangan (UUD) tertulis, ada peraturan-peraturan tidak tertulis, ada peraturan-peraturan tidak tertulis yang melengkapi konstitusi tertulis. Keseluruhan dari peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis ini dinamakan hukum konstitusi. Istilah ini sinonim dengan Hukum Administrasi Negara (dalam arti sempit). Hukum Administrasi Negara (dalam arti sempit) dan bersama-sama Hukum Administrasi Negara dinamakan Hukum Tata Negara (dalam arti luas)

Membedakan antara Hukum Administrasi Negara (dalam arti sempit) dengan Hukum Administrasi Negara tidak menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Kedua bagian hukum (Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi) saling berhubungan erat. Hukum Administrasi Negara (dalam arti sempit) tanpa bantuan Hukum Administrasi tidak dapat dipahami, begitu pula sebaliknya).

Meskipun terdapat kesamaan pandangan mengenai keterkaitan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, tetapi para sarjana berbeda pendapat ketika menentukan objek kajian dari kedua hukum ini. Perbedaan pendapat ini telah berlangsung cukup lama dan sampai sekarang belum menampakkan tanda-tanda akan berakhir yang diwujudkan dalam bentuk kesamaan pandangan. Perbedaan pandangan tentang hal ini agaknya tidak akan berakhir karena di samping pada sarjana masing-masing memiliki cara pandangan dan pendekatan yang berbeda-beda juga disebabkan karena sukarnya menentukan garis batas yang tegas antara kedua bidang hukum ini, yang sama-sama menjadikan negara dan pemerintahan sebagai objek kajian. Secara umum, dapat disebutkan bahwa di kalangan para sarjana terdapat dua kubu perbedaan, ada yang menganggap ada perbedaan prinsip dan ada yang menganggap tidak ada perbedaan prinsip antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara. Berkenaan dengan perbedaan objek kajian antara HTN dan HAN, C. J. N. Verstedden mengatakan bahwa:

Terdapat perbedaan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang dapat dicatat dengan cara berbeda. Hal ini berjalan seiring dengan perkembangan teori. Kita cukup dengan penuturan kembali cara pandang Oppenheim. Ia menggunakan perumpamaan mengenai Negara dalam keadaan diam dan Negara dalam keadaan bergerak. Hukum Tata Negara mengkaji Negara dalam keadaan diam. Hukum Tata Negara dibentuk melalui peraturan hukum di mana organ-organ itu dibentuk dan diberi kewenangan. Hukum Administrasi Negara memuat peraturan hukum yang mengikat organ-organ dan kapan organ-organ ini menggunakan wewenangnya.

Pendapat Oppenheim yang menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mempelajari Negara dalam keadaan diam dan Hukum Administrasi Negara mempelajari Negara dalam keadaan bergerak merupakan pendapat yang semula diikuti oleh para sarjana. Terhadap pendapat Oppenheim ini, H. J. Romeijn mengatakan pendapat Oppenheim, barangkali dirasa lebih dengan menggunakan istilah yang berasal dari ilmu teknik dan kita dapat mengatakan, Hukum Tata Negara itu statis, sedangkan Hukum Administrasi Negara itu dinamis. Dalam perkembangannya pendapat Oppenheim ini ditentang pula oleh sarjana-sarjana lain, terutama karena sukarnya menentukan kualifikasi kapan negara itu dalam keadaan diam dan kapan negara dalam keadaan bergerak. Di samping itu, apakah kegiatan kenegaraan yang dilakukan oleh alat-alat negara selain Administrasi Negara dapat

dikategorikan dalam keadaan diam, padahal sama-sama melakukan aktivitas yang didasarkan pada Hukum Tata Negara, sebagaimana aktivitas Administrasi Negara yang didasarkan pada Hukum Administrasi Negara.

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

Menurut Kranenburg dan Vegting, Hukum Tata Negara berkenaan dengan struktur umum dari negara, undang-undang dasar, dan undang-undang organik, yaitu undang-undang provinsi, undang-undang kotapraja, dan undang-undang perairan, sedangkan hukum tata pemerintahan mempelajari undang-undang yang khusus, yang mengatur susunan dan wewenang yang khusus, yang mengatur susunan dan wewenang yang khusus dari organ-organ jabatan umum, hukum kepegawaian, termasuk di dalamnya hukum pensiun pegawai, undang-undang milisi, undang-undang sosial, undang-undang perumahan, undang-undang perburuan, dan sebagainya. Seiring dengan perkembangan Hukum Administrasi Negara, pendapat Kranenburg dan Vegting ini tidak sejalan dengan kenyataan, khususnya berkenaan dengan adanya dua jenis Hukum Administrasi Negara, yaitu Hukum Administrasi Negara khusus dan umum. Hukum Administrasi Negara umum tidak hanya mempelajari peraturan-peraturan yang khusus.

Menurut W.F. Prins, batas antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara sebagaimana dijelaskan oleh beberapa pengarang, satu pun tidak ada yang sama. Akan tetapi, bila diteliti di dalam membuat batas tersebut, sadar maupun tidak yang telah diambil sebagai dasar pikiran ialah bahwa Hukum Tata Negara mengenai hal pokok, dasar susunan negara, yang

berlangsung mengenai setiap warga negara, sedangkan jika Hukum Administrasi Negara yang dihadapi maka akan terlintas pada pikiran kita ialah peraturan teknis, yang kita tidak langsung tersangkut kepadanya, yang hanya penting buat para ahli saja. Apakah benar bahwa Hukum Administrasi Negara tidak langsung bersangkutan dengan warga negara dan hanya penting buat para ahli saja? Hal ini tidak sepenuhnya benar karena sebagaimana disebutkan J. B. J. M. Ten Berge bahwa dengan demikian kebanyakan Hukum Administrasi Negara dapat dipahami sebagai keseluruhan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara secara individual. Hukum Administrasi Negara juga memiliki fungsi jaminan dan fungsi perlindungan hukum dengan warga negara. Di samping itu, Hukum Administrasi Negara juga mengakomodir partisipasi warga negara, terutama dalam rangka pengaduan dan keterbukaan pemerintahan.

E. M. H. Hirsch Ballin, setelah menyebutkan bahwa pada abad ke-19 Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan satu kesatuan dan Hukum Administrasi Negara dianggap sebagai bagian atau tambahan dari Hukum Tata Negara yang kemudian pendapat ini ditinggalkan karena perkembangan sejarah menempatkan Hukum Administrasi Negara sebagai bidang kajian hukum tersendiri, mendefinisikan Hukum Administrasi Negara sebagai (keseluruhan norma yang berasal dari Hukum Tata Negara yang mengatur hubungan hukum di antara aparat negara, mengatur prosedur pembentukan keputusan yang mengikat pemerintahan, dan memuat ketentuan mengenai hubungan hukum dengan subjek hukum lain).

Guna mengakhiri perbedaan pendapat mengenai perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, cukuplah disebutkan pendapat dari Bagir Manan yang mengatakan bahwa secara keilmuan hukum yang mengatur tingkah laku negara (alat perlengkapan negara) dimasukkan ke dalam kelompok Hukum Tata Negara, sedangkan hukum yang mengatur tingkah laku pemerintah (dalam arti Administrasi Negara) masuk ke dalam kelompok Hukum Administrasi Negara (Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", 2011).



LATIHAN

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

- 1) Diskusikan dengan teman Anda mengenai pendapat Bachsan Mustafa dan bandingkan dengan pendapat Purnadi Pubacaraka tentang asas-asas hukum!
- 2) Diskusikan dengan teman Anda tentang sumber-sumber hukum, kelompokkan bagian mana yang termasuk dalam sumber hukum formil dan sumber hukum materiil!
- 3) Diskusikan bersama teman Anda letak hubungan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Usaha Negara.

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Kembalilah membaca materi asas Hukum Tata Usaha Negara dalam pendapat para pakar.
- 2) Cermati materi sumber-sumber Hukum Tata Usaha Negara.
- 3) Pahami materi hubungan antara HTN dengan HAN/HTUN melalui membaca ulang secara saksama untuk dapat menemukan di mana perbedaan dan persamaannya.



RANGKUMAN

- 1) Dalam istilah asing asas disebut *beginsel* yang berasal dari perkataan *begin* yang berarti permulaan. Jadi, asas itu adalah mengawali atau menjadi permulaan sesuatu dan yang dimaksud sesuatu di sini itu ialah *kaidah*. Asas-asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum disebut *Asas Hukum*.
- 2) Asas-asas HTUN tersebut terdiri atas:
 - a) asas legalitas bahwa setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum;
 - b) asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain, asas tidak boleh melakukan *detournement de pouvoir*.

- 3) Asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut asas *exes de pouvoieur*.
- 4) Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas *non-diskriminatif*.
- 5) Asas upaya pemaksa atau bersanksi sebagai jaminan penataan kepada Hukum Administrasi Negara.
- 6) Tentang berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil, dikenal beberapa asas. Asas peraturan perundangan tersebut adalah sebagai berikut.
 - a) Undang-undang tidak berlaku surut, ini berarti bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
 - b) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*).
 - c) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex Posteriore Derogat Lex Periore*).
 - d) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, asas ini dinyatakan dengan tegas dalam UUDS Pasal 95 ayat (2). Akan tetapi, dalam UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang memuat asas ini.
 - e) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian.
- 7) Dalam lapangan Hukum Tata Usaha Negara dikenal juga asas-asas hukum sebagai berikut.
 - a) Asas legalitas bahwa setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum.
 - b) Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain tidak boleh melakukan *detournement de pouvoir*.
 - c) Tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut asas *exes de pouvoir*.
 - d) Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas *non-diskriminatif*.
 - e) Asas upaya pemaksa atau bersanksi sebagai jaminan penataan kepada hukum administrasi negara.

- 8) Semua asas HTUN tersebut di atas mempunyai *fungsi* sebagai berikut.
 - a) Sebagai dasar dalam pembentukan Hukum Administrasi Negara (HTUN).
 - b) Sebagai pedoman bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas-tugasnya.
 - c) Memulihkan suatu kerja sama dan koordinasi rasional di antara para pejabat administrasi negara tersebut.
 - d) Memelihara kewibawaan dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara.

- 9) Pengertian Sumber Hukum dan Berbagai Pandangan Mengenai Sumber Hukum
 - a) Dari sudut sejarah
Untuk mengetahui perkembangan hukum, seorang ahli sejarah menggunakan dua jenis sumber Muchsan (1982: 18), yaitu sebagai berikut.
 - 1) Undang-undang serta sistem-sistem hukum tertulis dari suatu masa (misalnya abad ke-XX) yang mungkin oleh pembuat undang-undang dari zaman sekarang dipergunakan, ketika hukum untuk zaman sekarang ditetapkannya.
 - 2) Dokumen-dokumen serta surat-surat, keterangan-keterangan yang lain dari masa itu pula dan yang memungkinkan ia mengetahui hukum yang sedang berlaku pada masa tersebut.

 - b) Dari sudut sosiologi/antropologi budaya
Bagi seorang ahli sosiologi/antropologi budaya yang menjadi sumber hukum adalah masyarakat seluruhnya. Objek yang ditinjau adalah lembaga-lembaga sosial (*social institutes*) semuanya.

 - c) Dari sudut filsafat
Bagi seorang ahli filsafat, dalam meneliti apa yang menjadi sumber hukum, ada dua masalah yang terpenting.

 - d) Dari sudut ekonomi
Seorang ahli ekonomi akan mengatakan bahwa kebutuhan-kebutuhan ekonomi dalam masyarakat itulah yang menyebabkan timbulnya hukum.

- 10) Sumber Hukum Formil dan Sumber Hukum Materiil
 Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati. Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.
- 11) Sumber-sumber Faktual Hukum Tata Usaha Negara
 Sumber-sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara menurut E. Utrecht dalam Muchsan (1982: 23-50), terdiri atas:
- Undang-Undang (HAN tertulis).
 - Praktik administrasi negara (HAN yang merupakan hukum kebiasaan).
 - Yurisprudensi.
 - Anggapan para ahli HAN.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- Dalam istilah asing asas disebut *beginsel* yang berasal dari perkataan *begin* yang berarti
 - permulaan
 - pertemuan
 - peraturan
 - perkataan
- Asas adalah mengawali atau menjadi permulaan sesuatu dan yang dimaksud sesuatu di sini itu ialah *kaidah*. Asas-asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum disebut
 - asas
 - kaidah
 - asas hukum*
 - prinsip
- Setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum disebut asas
 - legalitas
 - keadilan
 - kepastian
 - kegunaan

- 4) Asas hukum yang menegaskan bahwa undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum jika pembuatnya sama disebut
 - A. *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*
 - B. *Lex Generalis Lex Specialis Derogat*
 - C. asas yang mendahulukan yang umum
 - D. asas ketidakpastian hukum

- 5) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu disebut
 - A. asas ketidakadilan
 - B. *Lex Periore Lex Posteriore derogat*
 - C. *Lex Generalis Lex Specialis Derogat*
 - D. *Lex Posteriore Derogat Lex Periore*

- 6) Lapangan Hukum Tata Usaha Negara sangat luas oleh karena luasnya maka diistilahkan sebagai teori
 - A. sisa atau teori residu
 - B. administrator
 - C. sebab akibat
 - D. hukum yang adil

- 7) Badan administrasi negara diberikan kebebasan melakukan tindakan di luar dari yang diatur sebelumnya. Kata *kebebasan* biasa juga disebut dengan
 - A. *freermessen*
 - B. *ermessen*
 - C. *freies ermessen*
 - D. *presiesermessen*

- 8) Semua Asas Hukum Tata Usaha Negara mempunyai fungsi, salah satunya adalah
 - A. sebagai instruksi pembentukan hukum administrasi negara (HTUN)
 - B. sebagai standar operasional pejabat administrasi negara dalam menjalankan kewenangannya
 - C. memulihkan suatu kerja sama dan koordinasi rasional di antara para pejabat administrasi negara tersebut
 - D. memelihara stabilitas masyarakat

- 9) Sumber hukum adalah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan ekonomi, pandangan agama, psikologis masyarakat, dan sebagainya. Hal ini merupakan pengertian

- A. ekonomi
 - B. antropologi budaya
 - C. filsafat
 - D. sejarah
- 10) Sumber hukum yang dikenal dari segi bentuknya adalah sumber hukum yang menyebabkan hukum itu berlaku umum. Sumber hukum ini disebut sumber hukum dalam arti
- A. formal
 - B. materiil
 - C. faktual
 - D. sosial

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 dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Hukum Tata Usaha Negara dalam Berbagai Bentuk Negara

Lapangan Hukum Tata Usaha Negara atau lapangan pekerjaan Administrasi Negara tergantung daripada sistem pemerintahan dan bentuk dari negaranya. Dengan perkataan lain, sistem pemerintahan dan bentuk suatu negara sangat menentukan bentuk Hukum Tata Usaha Negaranya, serta lapangan pekerjaan administrasi negaranya. Oleh karenanya, setiap negara akan berbeda dalam mengatur lapangan pekerjaan administrasi negaranya. Hal ini sehubungan dengan *Ide Negara* yang mewujudkan bentuk negara dan sistem pemerintahan masing-masing negara berbeda. Meskipun demikian, bentuk negara serta sistem pemerintahan yang ada pada dewasa ini hanyalah berkisar diantara tiga bentuk negara (Muchsan, 1982: 51), yaitu:

1. Monarki Absolut.
2. Monarki Konstitusional/Republik Konstitusional.
3. Monarki Parlementer/Republik dengan (Negara Kesejahteraan).

A. NEGARA MONARKI ABSOLUT

Pada abad pertengahan, abad ke-14 sampai dengan abad ke-15 kebanyakan negara terutama di Eropa berbentuk monarki absolut (mutlak), di mana seluruh kekuasaan yang ada dalam negara berada pada sepenuhnya di satu tangan, yaitu raja. Dalam negara yang berbentuk monarki absolut ini sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem pemerintahan *sentralisasi* dan *konsentrasi*. Pada sistem pemerintahan yang desentralisasi ini, semua kekuasaan terpusat pada tangan raja, sedangkan sistem konsentrasi berarti bahwa aparat negara yang lain hanyalah sebagai pembantu raja. Mereka hanya melaksanakan tugas pembantu tidak diperbolehkan untuk mengambil inisiatif sendiri-sendiri dalam melaksanakan fungsinya.

Dalam sistem pemerintahan *sentralisasi* dan *konsentrasi* ini, raja sekaligus menjadi pembuat undang-undang, menjalankan, dan mempertahankan undang-undang. Biasanya dalam melaksanakan tugas, raja dibantu oleh para pembantunya yang bersifat *birokratis*. Akan tetapi, dalam

pemerintahan yang bersifat birokratis ini belum dikenal sistem pembagian kekuasaan, seperti yang kita kenal sekarang ini, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sehingga aparat pemerintah tersebut merupakan pegawai raja yang berbuat dan bertindak selalu atas nama raja. Untuk melaksanakan tugasnya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi maka raja mengeluarkan peraturan-peraturan/keputusan-keputusan yang harus dilaksanakan oleh aparat pembantu raja tersebut. Para aparat pemerintah tidak dapat berbuat lain kecuali apa yang telah digariskan oleh raja harus dilaksanakan. Hal inilah yang menyebabkan dalam satu negara yang berbentuk monarki absolut, Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara) berupa instruksi-instruksi saja yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan tugasnya. Instruksi-instruksi ini merupakan aturan yang mengatur tentang cara bagaimana alat perlengkapan negara melaksanakan fungsinya.

B. NEGARA MONARKI KONSTITUSIONAL

Pada abad ke-17 sampai dengan abad ke-18 muncullah beberapa ahli negara dengan hukum dan ajaran-ajarannya, yang pada dasarnya menghendaki perombakan sistem pemerintahan monarki absolut menjadi monarki konstitusional. Ajaran-ajaran tersebut antara lain berasal dari:

1. John Locke (1632-1704)

Di Inggris ajaran monarki konstitusional ini pertama kali dikembangkan oleh John Locke pada tahun 1690, dalam buku karangannya yang berjudul “*Two Treatises on Civil Government*” yang mengajarkan ajaran tentang pembagian kekuasaan: *distribution of power atau macthen scheidung* ke dalam tiga macam kekuasaan, yang masing-masing harus diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara yang berdiri sendiri, terlepas satu sama lain. Ketiga pembagian kekuasaan tersebut ialah kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan faderatif. Untuk lebih jelasnya, ikutilah penjelasan berikut ini.

- a. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan.
- b. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yakni kekuasaan pengadilan (yudikatif).

- c. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang tidak termasuk kekuasaan mengadakan hubungan antara alat-alat aparat negara, baik intern maupun ekstern.

2. C.H. De Montesquieu (Tahun 1689-1755)

C.H. De Montesquieu adalah seorang mantan ketua parlemen (pengadilan) di Bordeaux. Dalam suatu karangannya yang berjudul “*L’esprit des lois*” (tahun 1748) yang berarti *jiwa dari undang-undang*, Montesquieu mengemukakan teorinya bahwa untuk membatasi kewenangan raja yang absolut hendaknya dalam suatu negara diadakan suatu pemisahan kekuasaan (fungsi) ke dalam tugas kekuasaan yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri-sendiri yang terpisah-pisah satu sama lain.

Ajaran-ajaran yang dikenal dengan *Teori Montesquieu* menghendaki pula adanya pemisahan kekuasaan (*separation du pouvoir*) dalam suatu negara, kekuasaan mana diserahkan pada lembaga-lembaga yang terpisah dengan tugas berbeda satu sama lainnya. Kekuasaan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan.
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan yang menjalankan peraturan perundangan.
- c. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan.

Kekuasaan legislatif dijalankan oleh parlemen (Lembaga Perwakilan Rakyat), kekuasaan eksekutif oleh raja, dan kekuasaan yudikatif oleh pengadilan (hakim). Dengan adanya desentralisasi kekuasaan pada tiga lembaga yang terpisah-pisah ini kemerdekaan individu akan terjamin dari tindakan raja yang sewenang-wenang. Ajaran Montesquieu akan terjamin dari tindakan raja yang sewenang-wenang. Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan istilah *trias politica* yang berasal dari Immanuel Kant. Ajaran *trias politica* menuntut adanya kebebasan individu yang terjamin dan dilindungi oleh hukum. Tujuan pertama dari negara ialah membuat hukum dan mempertahankan hukum sehingga para warga negaranya mempunyai kemerdekaan yang dijamin oleh hukum dan masyarakat tetap teratur. Tujuan dari negara bukanlah menjadi suatu alat kekuatan melainkan menjadi suatu alat hukum. Menurut Utrecht, Negara Hukum dalam arti kata sempit ini

disebut dengan negara hukum klasik. Lapangan pekerjaan Administrasi Negara dalam Negara Hukum seperti ini hanyalah terdiri dari membuat dan mempertahankan hukum saja. Sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang ada dalam suatu negara dipisahkan menjadi tiga kekuasaan, seperti yang telah dijelaskan di atas lebih dikenal dengan sistem Tri Praja.

Meskipun Teori Montesquieu ini boleh dikatakan diterima oleh hampir semua negara di Eropa Barat, tetapi hanya sebagian dari teori tersebut menjadi dasar Tata Negara. Di suatu negara modern telah terbukti bahwa Teori Montesquieu seluruhnya tidak bisa dipraktikkan. Pada zaman sekarang rupanya Teori Montesquieu ini seluruhnya hanya dipraktikkan di Amerika Serikat saja, tetapi itu pun tidak secara mutlak. Dalam hal ini, tentu menimbulkan pertanyaan bagi kita, yaitu apakah sebabnya Teori Montesquieu tidak dapat dipraktikkan seluruhnya. Untuk menjawab ini marilah kita lihat kelemahan-kelemahan atau keberatan-keberatan terhadap teori tersebut.

a. Kelemahan-kelemahan Teori Montesquieu adalah sebagai berikut:

Pemisahan kekuasaan yang ada dalam satu negara mutlak sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak dapat ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lain. Tidak adanya pengawasan kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu, kerja sama oleh masing-masing badan kenegaraan sangat sulit. Sebetulnya setiap subjek hukum sebagai pendukung kekuasaan atau hak dengan sendirinya cenderung melampaui batas kekuasaannya, bila kekuasaan yang diberikan kepadanya tidak cukup luas.

Anggapan Kelsen, suatu pembagian kekuasaan memang perlu, tetapi pembagian kekuasaan itu tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak. Pembagian kekuasaan ini perlu supaya ada pembagian pekerjaan antara masing-masing badan kenegaraan dan pembagian itu perlu agar kepentingan umum diselenggarakan secara efisien.

Pemisahan kekuasaan secara mutlak menurut teori *trias politician* tidak sesuai dengan Teori Kedaulatan Rakyat yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau yang sampai sekarang dalilnya masih digunakan oleh pemerintahan negara-negara modern. Dalam ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipegang oleh rakyat. Dengan demikian, rakyat melalui lembaga perwakilan harus dapat mengontrol atau mengawasi keaktifan lembaga-lembaga lain dalam suatu negara.

Jadi, dalam hal ini terdapat apa yang disebut *legislative supremacy*. Dalam ajaran kedaulatan rakyat, kemauan rakyat merupakan sumber dari pada kekuasaan pengusaha. Kedaulatan rakyat akan dapat dilaksanakan dengan baik, apabila rakyat mempunyai hak untuk mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan atau tindakan pengusaha. Sementara itu, *trias politician* menghendaki pemisahan mutlak antara badan-badan yang melaksanakan kekuasaan negara. Dengan demikian, atas kedaulatan rakyat tidak dapat dilaksanakan dengan baik jika negara menganut ajaran pemisahan kekuasaan secara mutlak.

b. Penafsiran yang terjadi di Amerika Serikat

Perancang konstitusi USA menafsirkan bahwa yang dimaksud oleh Montesquieu dengan ajaran atau teori *trias politician* adalah suatu pemisahan kekuasaan secara mutlak. Itulah sebabnya di USA masing-masing kekuasaan diserahkan pada satu organ, yaitu:

- 1) Kekuasaan legislatif diserahkan kepada kongres, yang terdiri dari *The House of Representative* dan *The Senate*.
- 2) Kekuasaan eksekutif diserahkan kepada Presiden.
- 3) Kekuasaan yudikatif diserahkan kepada *Supreme Court* (Mahkamah Agung).

Ketiga badan kenegaraan di atas diberi tiga fungsi yang berlainan, tetapi satu sama lainnya dapat juga saling mengawasi. Sistem pengawasan itu dikenal dengan nama *check and balance*, yang bertujuan agar ketiga fungsi tersebut seimbang dalam tiap-tiap keadaan tertentu. Dengan demikian pengawasan, tetapi hanya dalam keadaan-keadaan tertentu yang dipandang perlu.

c. Penafsiran yang terjadi di negara-negara Eropa Barat

Di Eropa Barat kekuasaan yang ada pada negara juga dipisahkan menjadi kekuasaan-kekuasaan perundang-undangan diserahkan kepada Parlemen (DPR) bersama-sama dengan Badan Eksekutif (Pemerintah). Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya (melaksanakan peraturan perundang-undangan) bertanggung jawab kepada Parlemen. Dengan demikian, dalam hal ini terdapat pengawasan yang lebih ketat dari sistem yang dianut di USA. Meskipun demikian, raja sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dijauhkan oleh Parlemen, hanya para menteri yang bertanggung jawab kepada Parlemen.

- d. Penafsiran yang dilaksanakan di Swiss
- Di negara Swiss ini Badan Eksekutif (*Bundesrat*) bersifat suatu Dewan, yang merupakan bagian badan legislatif (*Bundesversammlung*). "*Bundesversammlung*" ini terdiri dari *Nationalrad* dan *Standerad*. Tugas dari *Bundesrat* melaksanakan semua kehendak atau keputusan *Bundesversammlung*. *Bundesrat* tidak dapat dibubarkan oleh *Bundesversammlung*. Untuk mencegah perbuatan sewenang-wenang dari *Bundesversammlung* dibuat suatu lembaga negara yang disebut *Referendum* yang bertugas menjaga tindakan atau keputusan *Bundesversammlung*. Penafsiran ini menimbulkan sistem pemerintahan referendum atau sistem badan pekerja.
- e. Penafsiran yang terdapat di Indonesia
- Semenjak berlakunya UUD 1945, konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan sampai kembali ke UUD 1945, ternyata tidak pernah didasarkan pada Teori Trias Politica. Namun demikian, kalau teori Trias Politica ditafsirkan sebagai ajaran pembagian kekuasaan saja, dapat dikatakan memang Indonesia menganutnya karena dari keempat UUD yang berlaku tersebut, selalu dibentuk atas dasar pemisahan kekuasaan, untuk menghindarkan kekuasaan absolut pada tingkat pemerintahan pusat. Perlu Anda ketahui bahwa setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 maka bunyi pasal yang tersebut di atas ada yang diubah dan ada yang pasalnya diganti, seperti:
- 1) Pasal (1) ayat (2) sebelum amandemen berbunyi: "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR", setelah amandemen berubah pada perubahan ketiga yang disahkan tanggal 10 Oktober 2001 yang berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD." Setelah amandemen keempat yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 berbunyi: "MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan UU."
 - 2) Pasal 19 terdiri dari 2 ayat yang berbunyi: ayat (1) "Susunan DPR ditetapkan dengan UU" dan ayat (2), "DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun." Setelah perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2002 Pasal 19 terdiri dari 3 ayat, yang berbunyi ayat (1) "Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum", ayat (2): "Susunan DPR diatur dengan UU", dan ayat (3): "DPR bersidang

sedikitnya sekali dalam setahun.” Sementara itu, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, pada perubahan pertama yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR.” Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi: “Anggota DPR berhak mengajukan rancangan UU”, setelah amandemen pada perubahan pertama yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 berbunyi: “Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan UU.”

- 3) Pasal 4 ayat (1) setelah amandemen tidak ada perubahan yang berbunyi: “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UU.”
- 4) Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain kehakiman menurut UU”, setelah perubahan ketiga berbunyi tanggal 10 Oktober 2001 berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”
- 5) Pasal 16 ayat (2) sebelum amandemen berbunyi: “Dewan ini (DPA) berkewajiban memberi tanggung jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah.” Setelah perubahan keempat yang disahkan tanggal 10 Agustus 2002 pasal 16 yang tadinya 2 pasal menjadi 1 pasal saja yang berbunyi: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU.”

Untuk lebih memantapkan pengetahuan Anda mengenai makna yang terkandung dalam UUD 1945, silakan Anda mempelajari UUD 1945 hasil amandemen secara lengkap (dari perubahan pertama sampai perubahan yang keempat).

Dari penjelasan-penjelasan di atas, kita mengenal berbagai fungsi pemerintahan, yaitu: *Eka Praja* dan *Tri Praja*. Alangkah baiknya jika kita lihat berbagai fungsi pemerintahan yang lain sehingga makin memberikan gambaran yang jelas mengenai lapangan Hukum Tata Usaha Negara (Administrasi Negara) tersebut, di antaranya adalah sebagai berikut:

1) Teori Catur Praja

Prof. Mr. C. Van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul “*Omtrek van het administratief recht*” menguraikan kedudukan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) dalam kerangka hukum secara keseluruhan. Menurut beliau materi hukum dapat diperinci sebagai berikut (Muchsan, 1982: 60-66).

- a) Hukum Tata Negara (materiil), meliputi: pemerintahan, peradilan, kepolisian, dan perundang-undangan.
- b) Hukum perdata (materiil).
- c) Hukum pidana (materiil).
- d) Hukum Tata Pemerintahan (*materiil dan formil*), yang meliputi:
 - (1) hukum pemerintahan (*bestuursrecht*);
 - (2) hukum peradilan (*justitierecht*) yang meliputi: peradilan tata negara, hukum acara perdata, hukum peradilan dan pemerintahan, serta hukum acara pidana;
 - (3) hukum kepolisian;
 - (4) hukum (acara) perundang-undangan.

Dari seluruh materi hukum tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa yang termasuk lapangan Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan adalah seluruh materi hukum yang ada setelah dikurangi dengan Hukum Tata Negara (materiil), Hukum Pidana (materiil), dan Hukum Perdata (materiil). Teori yang demikian dikenal dengan Teori Residu (Teori Sisa atau *aftek teori*).

Jadi, menurut Van Vollenhoven Hukum Administrasi Negara meliputi bidang, yaitu:

- a. *Bestuursrecht* (Hukum Keprajaan).
- b. *Politie recht* (Hukum Kepolisian).
- c. *Yustitierecht* (Hukum Peradilan), dan
- d. *Regalaarsrecht* (Hukum Perundang-undangan).

Sehubungan dengan empat bidang di atas maka pemerintah mempunyai empat fungsi pula, yaitu fungsi memerintah, fungsi polisi, fungsi mengadili, dan fungsi mengatur. Dalam negara modern fungsi *bestuur* mempunyai tugas yang amat luas yang tidak hanya terbatas pada pelaksanaan undang-undang saja, seperti yang dikemukakan oleh Monstesquieu.

Menurut Van Vollenhoven, dengan menggunakan Teori Residunya mengatakan bahwa dalam negara modern fungsi *bestuur* meliputi

penyelenggaraan sesuatu yang tidak termasuk mempertahankan ketertiban hukum secara preventif (*prentive rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan atau membuat peraturan). Oleh karena dalam negara hukum modern pemerintah banyak mencampuri urusan kehidupan masyarakat, baik dalam bidang ekonomi, sosial, budaya maupun politik maka fungsi *bestuur* semakin luas.

Fungsi luas, yaitu fungsi melaksanakan pengawasan secara preventif, yaitu memaksa penduduk suatu wilayah untuk menaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya agar tata tertib dalam masyarakat terpelihara. Menurut Donner fungsi polisi termasuk dalam pengertian *bestuur*, sebab pelaksanaan undang-undang tidak ada artinya, jika di dalamnya tidak inklusif kekuasaan untuk melaksanakan tindakan preventif sehingga antara fungsi *bestur* dan fungsi polisi tidak bisa dipisahkan.

Fungsi pengadilan merupakan fungsi pengawasan yang represif sifatnya, berarti fungsi ini melaksanakan pengawasan terhadap ketertiban hukum apabila sudah terjadi perselisihan yang konkret agar perselisihan tersebut dapat diselesaikan berdasarkan peraturan hukum yang seadil-adilnya, sedangkan fungsi pengaturan adalah tugas perundang-undangan untuk memperoleh semua hasil legislatif dalam arti materiil.

Teori yang mengajarkan pembagian fungsi pemerintahan dalam empat fungsi seperti tersebut di atas dalam Hukum Tata Usaha Negara dikenal dengan *Teori Catur Praja*.

2) Teori Panca Praja

Teori Van Vollenhoven mengenai lapangan atau pembidangan Hukum Administrasi (Hukum Tata Pemerintahan) ke dalam Teori Catur Praja mendapat kritikan dari Kranenberg, Van Polje, Romeyn, akan tetapi dalam perkembangan sejarah Teori-teori Catur Praja ini masih digunakan sebagai pedoman dalam pemerintahan.

Pada akhir tahun 1952 Teori Van Vollenhoven itu ternyata ditegaskan kembali oleh Stelinga dalam bukunya *Grondtrekken van het Nederland administratiefrecht* Kuntjoro Poerbopronoto (1981: 28). Menurut Stelingga, bidang-bidang hukum administrasi itu telah ditambah dengan satu bidang baru, yaitu yang disebut *administratiefrecht voor de burbergs* atau hukum administrasi untuk warga negara sehingga Hukum Tata Pemerintahan itu menjadi 5 bidang, yaitu:

- a. Hukum Tata Pemerintahan untuk perundang-undangan;

- b. Hukum Tata Pemerintahan untuk pangreh;
- c. Hukum Tata Pemerintahan kepolisian;
- d. Hukum Tata Pemerintahan untuk peradilan;
- e. Hukum Tata Pemerintahan untuk warga negara.

Dengan penambahan teori bidang hukum tata pemerintahan Van Vollenhoven menjadi lima bidang itu maka Stelinga telah mengembangkan teori catur praja menjadi *Teori Praja*.

Menurut Mr. Wirjono Prodjokoro dalam majalah *Hukum* tahun 1952 No. 1 mengatakan bahwa UUDS 1950 kekuasaan pengusaha meliputi enam jenis, yaitu kekuasaan:

- a. Pemerintahan.
- b. Perundang-undangan.
- c. Pengadilan.
- d. Keuangan yang meliputi kekuasaan penetapan anggaran belanja negara dan pengawasan oleh pengawas keuangan.
- e. Hubungan luar negeri, dan
- f. Pertahanan dan keamanan umum.

Oleh karena kekuasaan dibedakan dalam enam jenis maka teori ini dikenal dengan Teori Sad Praja, sedangkan Teori Dwi Praja, yang dikemukakan oleh A. M. Donner dalam bukunya *Nederland Bestuursrecht* membagi fungsi yang ada dalam negara menjadi dua golongan (tingkatan), yaitu:

- a. kekuasaan yang menentukan tugas dari alat pemerintah atau kekuasaan yang menentukan politik negara; dan
- b. kekuasaan yang menyelenggarakan tugas yang telah ditentukan atau merealisasikan politik negara yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam tingkatan pertama ditentukan jalan mana yang harus ditempuh oleh kehidupan negara. Dalam menjalankan usaha ini orang ada di lapangan politik, yaitu lapangan pemerintah dalam arti kata yang tertinggi (luas). Sementara itu, tingkatan kedua adalah frase menyelenggarakan keputusan-keputusan yang telah dibuat di lapangan politik. Tingkatan kedua ini membawa orang dalam lapangan Administrasi Negara. Yang tergolong pada tingkatan pertama ialah MPR, pemerintah, dan DPR, sedangkan yang

tergolong pada tingkatan kedua juga pemerintah, pamong praja, dan pengadilan.

Setelah kita panjang lebar menjelaskan lapangan Hukum Tata Usaha Negara dalam suatu negara, baik dalam bentuk Monarki Absolut maupun Monarki Konstitusional/Republik Konstitusional, marilah kita lihat pula Monarki Parleментар/Republik dengan tipe *welfare state* (Negara Kesejahteraan).

Sebetulnya mengenai tipe *welfare state* ini sudah juga dikemukakan dalam bentuk Negara Monarki Konstitusional, yaitu mengenai salah satu kelemahan dari teori pemisahan kekuasaan menurut ajaran Montesquieu. Namun, sungguh pun demikian secara khusus alangkah baiknya jika dikemukakan pula bagaimana lapangan Hukum Tata Usaha Negara dalam suatu negara yang berbentuk Monarki Parleментар dengan tipe *welfare state* tersebut.

C. NEGARA MONARKI PARLEMENTER/REPUBLIK DENGAN TIPE *WELFARE STATE*

Sebagaimana diketahui bahwa konsepsi *trias politica* dalam perkembangannya menghasilkan negara dengan tipe klasik liberal, di mana alat perlengkapan negara hanya diperbolehkan mencampuri sesuatu bilamana ada gangguan keamanan dan ketertiban. Kehidupan dan penghidupan masyarakat, baik dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan terlepas dari campur tangan negara. Lama-kelamaan rupanya sistem yang demikian menimbulkan kekacauan dalam negara. Untuk mengatasi hal ini, muncullah suatu teori baru, yaitu Teori Negara Kesejahteraan. Dalam teori ini, dituntut kepada pemerintah untuk mencampuri segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis, di mana fungsi Hukum Tata Usaha Negara bertambah karena justru hukum inilah yang sangat erat dan peka sekali terhadap keadaan politik. Mulailah diadakan tindakan-tindakan dengan mengadakan undang-undang untuk mengatur kehidupan ekonomi, misalnya undang-undang tentang perdagangan yang meliputi impor dan ekspor. Sebagai akibatnya muncullah paham baru yang dikenal dengan sebutan *sosialisme*. Dengan berkembangannya *sosialisme* ini terciptalah suatu tipe negara baru yang disebut *welfare state* (Negara Kesejahteraan).

Konsep Negara Kesejahteraan mengandung suatu program sosial dengan perincian antara lain tentang:

- a. meratakan pendapatan masyarakat;
- b. usaha kesejahteraan sosial sejak lahir sampai meninggal;
- c. mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya;
- d. pengawasan atas upah oleh pemerintah, dan
- e. usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah, pendidikan lanjutan/latihan kerja.

Setelah Perang Dunia II, konsep *welfare state* dapat diterima secara luas. Indonesia bisa digolongkan pada negara yang menggunakan tipe *welfare state* ini. Hal ini dapat dibuktikan dari:

- a. Salah satu sila dari Pancasila sebagai dasar falsafah negara, yaitu sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Dalam pembukaan UUD 1945, alinea keempat dikatakan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa lapangan tugas Administrasi Negara dalam negara hukum modern adalah menjaga keamanan dalam arti kata-kata seluas-luasnya. Dalam suatu negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia, di mana sedang giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang maka fungsi alat Administrasi Negara menjadi semakin amat luas.



LATIHAN

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

- 1) Diskusikan dengan teman Anda, mengenai sistem pemerintahan dari tiga bentuk negara yang Anda sudah pelajari!
- 2) Diskusikan dan lakukan perbandingan dari segi kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem pemerintahan yang dianut oleh ketiga bentuk negara!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Cermati kembali materi tentang Negara Monarki Absolut, Negara Monarki Konstitusional, dan Negara Monarki Parlementer/Republik tipe *Welfare State*.
- 2) Amati materi dari ketiga bentuk negara monarki tersebut sampai Anda dapat membandingkan ketiga bentuk negara monarki tersebut.

**RANGKUMAN**

- 1) Hukum Tata Usaha Negara sangat tergantung dari pada sistem pemerintahan dan bentuk dari negaranya. Oleh karenanya, setiap negara akan berbeda dalam mengatur lapangan pekerjaan administrasi negaranya. Hal ini sehubungan dengan *Ide Negara* yang mewujudkan bentuk negara dan sistem pemerintahan masing-masing negara berbeda.
- 2) Bentuk negara serta sistem pemerintahan yang ada pada dewasa ini berkisar di antara tiga bentuk negara, yaitu:
 - a) Monarki Absolut
Sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem pemerintahan *sentralisasi* dan *konsentrasi*. Pada sistem pemerintahan yang desentralisasi ini semua kekuasaan terpusat pada tangan raja, sedangkan sistem konsentrasi berarti bahwa aparat negara yang lain hanyalah sebagai pembantu raja.
 - b) Monarki Konstitusional/Republik Konstitusional
Ajaran-ajaran tersebut antara lain berasal dari:
 - John Locke (1632-1704)
 - CH De Montesquieu (Tahun 1689-1755)
 - c) Monarki Parlementer/Republik dengan (Negara Kesejahteraan)
Konsep Negara Kesejahteraan mengandung suatu program sosial dengan perincian, antara lain tentang:
 - 1) meratakan pendapatan masyarakat;
 - 2) usaha kesejahteraan sosial sejak lahir sampai meninggal;
 - 3) mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya;
 - 4) pengawasan atas upah oleh pemerintah; dan
 - 5) usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah, pendidikan lanjutan/latihan kerja.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sistem pemerintahan yang diberlakukan pada negara yang berbentuk Monarki Absolut adalah sistem pemerintahan
 - A. sentralisasi
 - B. dekonsentrasi
 - C. desentralisasi
 - D. konversi

- 2) Lapangan pekerjaan administrasi negara yang hanya terbatas pada mempertahankan peraturan serta keputusan yang dibuat oleh raja, terdapat pada negara
 - A. Monarki Absolut
 - B. Monarki Konstitusional
 - C. Republik Konstitusional
 - D. Republik dengan tipe *Welfare State*

- 3) Ajaran tentang pembagian kekuasaan *distribution of power atau macthen scheiding* ke dalam tiga macam kekuasaan dikembangkan oleh....
 - A. J.J. Rosseau
 - B. Montesquieu
 - C. Lincoln
 - D. John Locke

- 4) Bahwa untuk membatasi kewenangan raja yang absolut, hendaknya dalam suatu negara diadakan suatu pemisahan kekuasaan (fungsi) ke dalam tugas kekuasaan yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri-sendiri yang terpisah-pisah satu sama lain, hal ini dikemukakan oleh....
 - A. John Locke
 - B. J.J.Rousseau
 - C. Montesquieu
 - D. Immanuel Kant

- 5) Kekuasaan untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan disebut....
 - A. eksekutif
 - B. legislatif

- C. federatif
 - D. yudikatif
- 6) Tujuan pertama dari negara ialah membuat hukum dan mempertahankan hukum sehingga para warga negaranya mempunyai kemerdekaan yang dijamin oleh hukum dan masyarakat tetap teratur, hal ini sesuai dengan ajaran....
- A. *Trias Politica*
 - B. *Distribution of Power*
 - C. *Separation of Power*
 - D. Catur Praja
- 7) Menurut Hans Kelsen, dalam suatu negara memang perlu pembagian kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan tersebut
- A. harus diawasi
 - B. harus berimbang
 - C. tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak
 - D. harus sesuai dengan fungsi-fungsi masing-masing
- 8) Suatu zaman di mana pemerintahan *Eka Praja* mulai ditentang dan sistem demokrasi mulai didengungkan, disebut zaman
- A. demokrasi
 - B. *renaissance*
 - C. pembaharuan
 - D. peralihan
- 9) Menurut Dr. Lemaire, penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah disebut
- A. *welfare state*
 - B. *bestuurszorg*
 - C. *rechtstaat in engen zin*
 - D. *freies ermessen*
- 10) Pemerintah diperbolehkan untuk mencampuri segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat, teori ini merupakan Teori Negara
- A. *Welfare State*
 - B. Liberal
 - C. Monarki
 - D. Republik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

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

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 4. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 4

Pembagian dan Kedudukan Hukum Tata Usaha Negara dalam Ilmu Hukum

A. PENGERTIAN HUKUM

Dalam kehidupan masyarakat, manusia selalu mengadakan hubungan satu sama lain. Dalam berhubungan tersebut sering kali terjadi perbedaan-perbedaan kepentingan, bahkan ada juga yang bertentangan sehingga dapat menimbulkan pertikaian yang mengganggu keserasian hidup bersama. Oleh sebab itu, manusia atau anggota masyarakat itu harus memperhatikan kaidah, norma, ataupun peraturan hidup yang ada dan hidup dalam masyarakat. Peraturan-peraturan hidup itu memberikan ancar-ancar perbuatan mana yang boleh dijalankan dan perbuatan mana yang harus ditinggalkan. Peraturan hidup itu memberi petunjuk kepada manusia, bagaimana ia harus bertingkah laku dan bertindak di dalam masyarakat. Peraturan hidup kemasyarakatan yang bersifat mengatur dan memaksa untuk menjamin tata tertib dalam masyarakat, dinamakan peraturan hukum atau kaidah-kaidah hukum.

Agar lebih memahami apa sebetulnya pengertian hukum tersebut, akan dikemukakan beberapa definisi mengenai hukum itu. Menurut S. M. Amin S.H. dalam C.S.T. Kansil, SH (1982: 36) bahwa kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara.

Sementara itu, menurut Simorangkir, SH., 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 tadi, akan berakibat timbulnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.

Dari kedua definisi tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa hukum itu memiliki beberapa unsur, yaitu:

1. peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat;
2. peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib;
3. peraturan itu bersifat memaksa;
4. sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

Untuk mengenal hukum itu, kita harus mengenal ciri-ciri hukum, yaitu:

1. adanya perintah atau larangan, dan
2. perintah atau larangan itu harus ditaati setiap orang.

Setiap orang wajib bertindak sedemikian rupa dalam masyarakat sehingga tata tertib dalam masyarakat itu tetap terpelihara dengan sebaik-baiknya. Itulah sebabnya hukum tersebut meliputi berbagai peraturan yang menentukan dan mengatur perhubungan orang yang satu dengan yang lain, yakni peraturan hidup kemasyarakatan yang dinamakan *Kaidah Hukum*.

Barang siapa yang dengan sengaja melanggar sesuatu Kaidah Hukum akan dikenakan sanksi, sebagai akibat dari pelanggaran Kaidah Hukum yang dilakukannya. Sanksi yang diberikan, yaitu berupa hukuman.

Hukuman terhadap seseorang akibat pelanggaran Kaidah Hukum yang dilakukannya itu bermacam-macam jenisnya, yang menurut Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) ialah:

1. Hukuman pokok, yang terdiri atas:
 - a. Hukuman mati.
 - b. Hukuman penjara.
 - c. Hukuman seumur hidup.
 - d. Hukuman sementara (setinggi-tingginya 20 tahun dan sekurang-kurangnya 1 tahun).
 - e. Hukuman kurungan, sekurang-kurangnya satu hari dan setinggi-tingginya satu tahun.
 - f. Hukuman denda (sebagai pengganti hukuman kurungan).
2. Hukuman tambahan, yang terdiri atas:
 - a. Pencabutan hak-hak tertentu.
 - b. Perampasan (penyitaan) barang-barang tertentu.
 - c. Pengumuman keputusan hakim.

Tujuan hukuman tersebut menimbulkan pendapat yang berbeda-beda. Berbagai macam pendapat mengenai tujuan hukuman tersebut dapat digolongkan dalam tiga macam pendapat, yaitu:

1. Teori Mutlak (*Absolute*) atau Teori Klasik (*Classic*);
2. Teori Tujuan/Nisbi (*Relative*);
3. Teori Gabungan keduanya.

- ad.1. Teori Mutlak (*Absolute*) berdasarkan pendapatnya kepada keharusan membalas kejahatan karena penjahat telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan suatu kepentingan, baik umum maupun perorangan, ia harus menerima balasnya. Kejahatan yang dilakukan oleh seseorang harus dibalas dengan hukuman yang setimpal, oleh sebab itu Teori Mutlak disebut pula dengan Teori Pembalasan atau Teori Keharusan. Penganjur utama teori ini ialah seorang pakar Jerman bernama Immanuel Kant.
- ad. 2. Teori Tujuan/Nisbi (*Relative*) menurut teori ini orang jahat dijatuhi hukuman dengan maksud tertentu. Ada suatu tujuan yang hendak dicapai dengan menjatuhkan hukuman itu, tujuan itu ada bermacam-macam, antara lain untuk mempertahankan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, untuk memperbaiki orang yang telah melakukan kejahatan. Pendapat lain mengatakan tujuan hukuman ialah pencegahan. Dengan adanya hukuman orang akan takut melakukan pelanggaran terhadap suatu peraturan hukum pidana. Pencegahan itu bersifat umum dan khusus, Teori Pencegahan Umum adalah pendapat seorang Jerman yang bernama Von Feuerbach, ia mengatakan dengan adanya hukuman terhadap pelanggaran peraturan hukum pidana, orang akan takut untuk melakukannya, sedangkan Teori Pencegahan Khusus, dengan menghukum secara langsung diri orang yang telah melakukan kejahatan dapat dicegah orang itu untuk melakukannya lagi.
- ad. 3. Teori Gabungan keduanya, pada Teori Gabungan ini terdapat unsur-unsur Teori Mutlak dan Teori Tujuan. Dalam memberikan hukuman, titik berat diletakkan pada perlindungan kepentingan-kepentingan dengan jalan menakut-nakuti untuk memperbaiki penjahat atau menjadikannya tidak berbahaya lagi harus pula diperhatikan perlindungan ketertiban masyarakat dengan mengingat rasa pembalasan terhadap perbuatan salah si penjahat.

Agar tata tertib di dalam masyarakat itu tetap terpelihara maka haruslah kaidah-kaidah hukum itu ditaati, tetapi tidaklah semua orang mau menaati kaidah-kaidah hukum itu, oleh sebab itu agar sesuatu peraturan hidup kemasyarakatan benar-benar dipatuhi dan ditaati sehingga menjadi Kaidah Hukum maka peraturan hidup kemasyarakatan itu harus dilengkapi dengan unsur memaksa. Dengan demikian, hukum tersebut mempunyai sifat mengatur dan memaksa serta memberikan sanksi yang tegas pada siapa yang tidak mau menaatinya.

Setelah Anda mengetahui pengertian hukum beserta unsur-unsur, ciri-ciri, serta sifat dari hukum tersebut, alangkah baiknya jika Anda juga mengetahui tujuan hukum tersebut. Dalam pergaulan masyarakat terdapat macam-macam hubungan antara anggota masyarakat yang ditimbulkan oleh kepentingan-kepentingan anggota masyarakat itu. Para anggota masyarakat memerlukan aturan-aturan yang dapat menjamin keseimbangan agar dalam hubungan-hubungan itu tidak terjadi kekacauan dalam masyarakat.

Peraturan-peraturan hukum yang bersifat mengatur dan memaksa anggota masyarakat untuk menaatinya, menyebabkan terdapatnya keseimbangan dalam tiap perhubungan dalam masyarakat. Hubungan-hubungan dalam masyarakat tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang ada dan berlaku dalam masyarakat. Setiap pelanggar peraturan hukum yang ada akan dikenakan sanksi. Untuk menjaga agar peraturan-peraturan itu dapat berlangsung terus dan diterima oleh masyarakat maka peraturan hukum yang ada harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas keadilan dari masyarakat tersebut. Dengan demikian, hukum itu bertujuan menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan dari masyarakat tersebut.

Berkenaan dengan tujuan hukum tersebut di atas, cobalah Anda ikuti beberapa pendapat sarjana ilmu hukum berikut ini.

1. Prof. Subekti S.H dalam C.S.T. Kansil S.H., (1982: 39-43) dalam bukunya yang berjudul *Dasar-dasar Hukum dan Peradilan*, mengatakan bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyat. Hukum menurut Prof Subekti, S.H., melayani tujuan negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, merupakan syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Menurut beliau bahwa keadilan itu dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketenteraman di dalam hati orang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan. Keadilan selalu mengandung unsur *penghargaan, penilaian*, atau *pertimbangan* dan karena itu, ia lazim dilambangkan dengan suatu *Neraca Keadilan*. Keadilan itu menuntut bahwa dalam keadaan yang sama tiap orang harus mendapat keadilan yang sama pula. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa hukum tidak saja harus memberikan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang

bertentangan satu sama lain untuk mendapatkan keadilan, tetapi hukum juga harus mendapatkan keseimbangan lagi antara tuntutan keadilan tersebut dengan tuntutan *ketertiban*.

2. Mr. Dr L. J. Apeldoorn, menurut beliau bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai. Hukum menghendaki perdamaian, perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan hukum manusia tertentu, seperti kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda terhadap pihak yang merugikannya. Kepentingan perseorangan sering bertentangan dengan kepentingan golongan-golongan manusia. Pertentangan kepentingan ini dapat menjadi pertikaian, bahkan dapat menjelma menjadi peperangan, seandainya hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian. Hukum hanya dapat mencapai tujuan, jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan pada mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, pada setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Keadilan tidak dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa setiap orang memperoleh bagian yang sama. Menurut Aristoteles di dalam tulisannya yang bernama *Rhetorica* membagi dua macam keadilan, yaitu keadilan *distributif* dan keadilan *komutatif*. Keadilan *distributif* ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya; bukan persamaan melainkan kesebandingan. Keadilan *komutatif* ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.
3. Tujuan hukum menurut Van Kan dalam B. Bastian Tafal, (1992:11) ialah untuk ketertiban dan perdamaian. Dengan adanya peraturan hukum orang akan dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya dan melindungi kepentingannya dengan tertib sehingga tercapai kedamaian dalam hidup bermasyarakat.

B. PEMBAGIAN HUKUM MENURUT ASAS PEMBAGIANNYA

Pada dasarnya pembagian hukum menurut asas pembagiannya dapat dibagi ke dalam beberapa golongan, seperti pembagian hukum menurut

sumbernya, menurut bentuknya, menurut tempat berlakunya hukum itu, menurut waktu berlakunya, menurut cara mempertahankannya, menurut sifatnya, menurut wujudnya, serta menurut isinya.

Untuk lebih dapat mengetahui dan memahaminya, lihatlah satu per satu dari masing-masing pembagian hukum tersebut.

1. Pembagian Hukum menurut Sumbernya

Menurut sumbernya hukum itu dapat dibagi ke dalam:

- a. Hukum Undang-undang, yaitu hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Hukum Kebiasaan (Adat), yaitu hukum yang terletak dalam peraturan-peraturan kebiasaan (adat).
- c. Hukum Traktat, yaitu hukum yang ditetapkan oleh negara di dalam suatu perjanjian antara negara (traktat);
- d. Hukum Yurisprudensi, yaitu yang terbentuk karena keputusan hakim.

2. Pembagian Hukum menurut Bentuknya

Pembagian hukum menurut bentuknya ini dapat dibagi dalam hukum tertulis, yang dibagi ke dalam dua macam, yaitu:

- a. Hukum tertulis yang dikodifikasikan.
 - b. Hukum tertulis yang tidak dikodifikasikan.
- ad. a. Hukum tertulis yang telah dikodifikasikan, misalnya: Hukum Pidana yang telah dikodifikasikan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) pada tahun 1918, Hukum Sipil yang telah dikodifikasikan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Sipil (KUHSP) pada tahun 1948, Hukum Dagang yang telah dikodifikasikan dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) pada tahun 1948.
- ad. b. Hukum tertulis yang tidak dikodifikasikan, misalnya: Peraturan hak mereka perdagangan, peraturan tentang hak *Otroi* (Hak menemukan di bidang industri), peraturan tentang Hak Cipta (*Auteursrecht*), Peraturan tentang Ikatan Perkreditan, Peraturan tentang Ikatan Panen, Peraturan tentang Penelitian, Peraturan tentang Penundaan Pembayaran dalam Keadaan Politik. Semua peraturan-peraturan di atas berlaku sebagai peraturan-peraturan dalam bidang Hukum Dagang dan merupakan Hukum Dagang yang tidak dikodifikasikan.

3. Pembagian Hukum menurut Tempat Berlakunya

Pembagian hukum menurut tempat berlakunya ini dapat dibagi ke dalam:

- a. Hukum Nasional, yaitu hukum yang berlaku dalam suatu negara;
- b. Hukum Internasional, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukum dalam dunia internasional;
- c. Hukum Asing, yaitu hukum yang berlaku dalam negara lain;
- d. Hukum Gereja, yaitu kumpulan norma-norma yang ditetapkan oleh gereja untuk para anggota-anggotanya.

4. Pembagian Hukum menurut Waktu Berlakunya

Pembagian hukum menurut waktu berlakunya hukum itu dapat pula dibagi ke dalam:

- a. Hukum Positif (*Ius Constitutum*), yaitu hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu;
- b. *Ius Constituendum*, yaitu hukum yang diharapkan berlaku pada waktu yang akan datang;
- c. Hukum Alam (Hukum Asasi), yaitu hukum yang berlaku di mana-mana dalam segala waktu dan untuk segala bangsa di dunia. Hukum ini tidak mengenal batas waktu, melainkan berlaku untuk selamanya, terhadap siapa pun di seluruh tempat.

5. Pembagian Hukum menurut Cara Mempertahankannya

Pembagian hukum menurut cara mempertahankannya dapat dibagi dalam:

- a. Hukum Materiil, yaitu hukum yang memuat peraturan-peraturan yang mengatur kepentingan-kepentingan dan hubungan-hubungan yang berwujud perintah-perintah dan larangan-larangan, seperti Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Dagang, dan lain-lainnya;
- b. Hukum Formal (Hukum Proses atau Hukum Acara), yaitu hukum yang memuat peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana cara melaksanakan dan mempertahankan hukum materiil, atau peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana cara-caranya mengajukan suatu perkara ke muka pengadilan dan bagaimana caranya hakim memberi putusan, seperti Hukum Acara Pidana dan Hukum Acara Perdata, sekarang setelah adanya Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

6. Pembagian Hukum menurut Sifatnya

Pembagian hukum menurut sifatnya dapat dibagi ke dalam:

- a. Hukum yang memaksa, yaitu hukum yang dalam keadaan bagaimanapun harus dilaksanakan dan mempunyai paksaan;
- b. Hukum yang mengatur (Hukum Pelengkap), yaitu hukum yang dapat dikesampingkan, apabila pihak-pihak yang bersangkutan telah membuat peraturan-peraturan sendiri dalam suatu perjanjian.

7. Pembagian Hukum menurut Wujudnya

Pembagian hukum menurut wujudnya ini dapat dibagi ke dalam:

- a. Hukum Objektif, yaitu hukum dalam suatu negara yang berlaku umum dan tidak mengenai orang atau golongan tertentu. Hukum ini hanya menyebut peraturan hukum saja, yang mengatur hubungan hukum antara dua orang atau lebih;
- b. Hukum Subjektif, yaitu hukum yang timbul dari hukum objektif dan berlaku terhadap orang tertentu atau lebih. Hukum Subjektif ini disebut juga dengan hak.

8. Hukum menurut Isinya

Pembagian hukum menurut isinya dibagi ke dalam:

- a. Hukum Privat (Hukum Sipil), yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan pada kepentingan perorangan atau perseorangan.
- b. Hukum Publik (Hukum Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara).

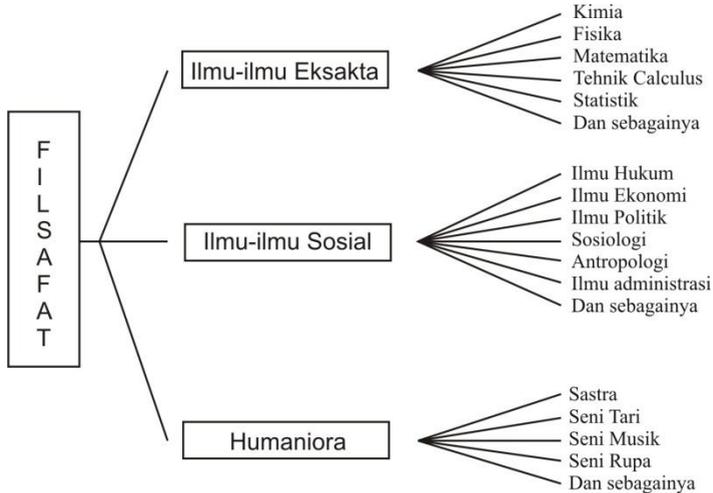
C. LETAK HUKUM TATA USAHA NEGARA DALAM PEMBAGIAN HUKUM

Sebelum Anda mempelajari Hukum Tata Usaha Negara dalam pembagian hukum, perlu Anda ketahui terlebih dahulu di mana letak hukum tersebut dalam ilmu pengetahuan. Dalam buku Dr. ST Siagian M.P.A., yang berjudul *Filsafat Administrasi* (1973:33) dikemukakan bahwa pada mula timbulnya Ilmu pengetahuan, semuanya disebut *filsafat*. Filsafat dalam bahasa Yunani terdiri dari dua suku kata, yaitu *Philos* dan *Sophia*. *Philos* diterjemahkan

dengan istilah *gemar, senang, atau cinta. Sophia* diartikan *kebijaksanaan*. Jadi, *filsafat berarti cinta kepada kebijaksanaan*. Menjadi bijaksana berarti berusaha mendalami hakikat sesuatu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa berfilsafat berarti berusaha mengetahui tentang sesuatu dengan sedalam-dalamnya, baik mengenai hakikat adanya sesuatu itu, fungsinya, ciri-cirinya, kegunaannya, masalah-masalahnya, serta pemecahan-pemecahan terhadap masalah-masalah itu. Dari filsafat itu, timbullah tiga cabang, yaitu:

1. Ilmu eksakta, seperti ilmu kimia, matematika, fisika, dan lain-lain;
2. Ilmu-ilmu sosial, seperti ilmu hukum, ekonomi, politik;
3. Humaniora, seperti musik, seni tari, seni rupa, sastra dan lain-lain.

Untuk lebih jelasnya, lihatlah bagan berikut ini.



Gambar 1.2
Bagan Pencabangan Ilmu Pengetahuan

Dari bagan di atas terlihat bahwa hukum itu termasuk salah satu bagian dari ilmu-ilmu sosial, namun dalam perkembangannya ilmu hukum digolongkan dalam ilmu sosial humaniora sehingga pemberian gelar magister (S2) bagi alumni program strata dua (S2) ilmu hukum diberi gelar Magister Humaniora (M.Hum) berdasarkan keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 036/U/1993 tentang Gelar dan Sebutan Lulusan Perguruan Tinggi. Dari dasar ini setidaknya dapat Anda peroleh pengetahuan baru mengenai pembagian cabang ilmu dalam ilmu hukum.

Ilmu hukum dapat pula dibagi ke dalam berbagai macam pembagian ilmu. Untuk dapat mengetahui dengan jelas letak HTUN dalam pembagian hukum, alangkah baiknya kita ikuti pembahasan pembagian hukum yang secara popok dapat dibagi atas dua bagian, yaitu: Hukum Privat dan Hukum Publik, yang merupakan sebuah pembahasan penting dalam pembagian hukum. Sekarang marilah kita tinjau dahulu masing-masing pembagian hukum ini sehingga dapat diketahui mengapa Hukum Privat dan Hukum Publik menjadi sebuah pembahasan penting.

1. Hukum Privat (Hukum Sipil)

- a. Hukum sipil dalam arti luas yang meliputi hukum perdata dan hukum dagang.
- b. Hukum sipil dalam arti sempit, yaitu meliputi hukum perdata saja.

Orang sering mempersamakan saja antara hukum sipil dengan hukum perdata. Agar tidak membingungkan maka perlu diketahui bahwa jika diartikan secara luas maka hukum perdata itu adalah sebagian dari hukum sipil, tetapi jika diartikan secara sempit maka hukum perdata itu adalah sama dengan hukum sipil. Dalam bahasa asing, hukum sipil disebut dengan *privaatrecht* atau *civilrecht*, hukum perdata disebut *burgelijkrecht*. *privaatrecht* dalam arti luas meliputi *burgelijkrecht* dan *handelsrecht* (Hukum Dagang).

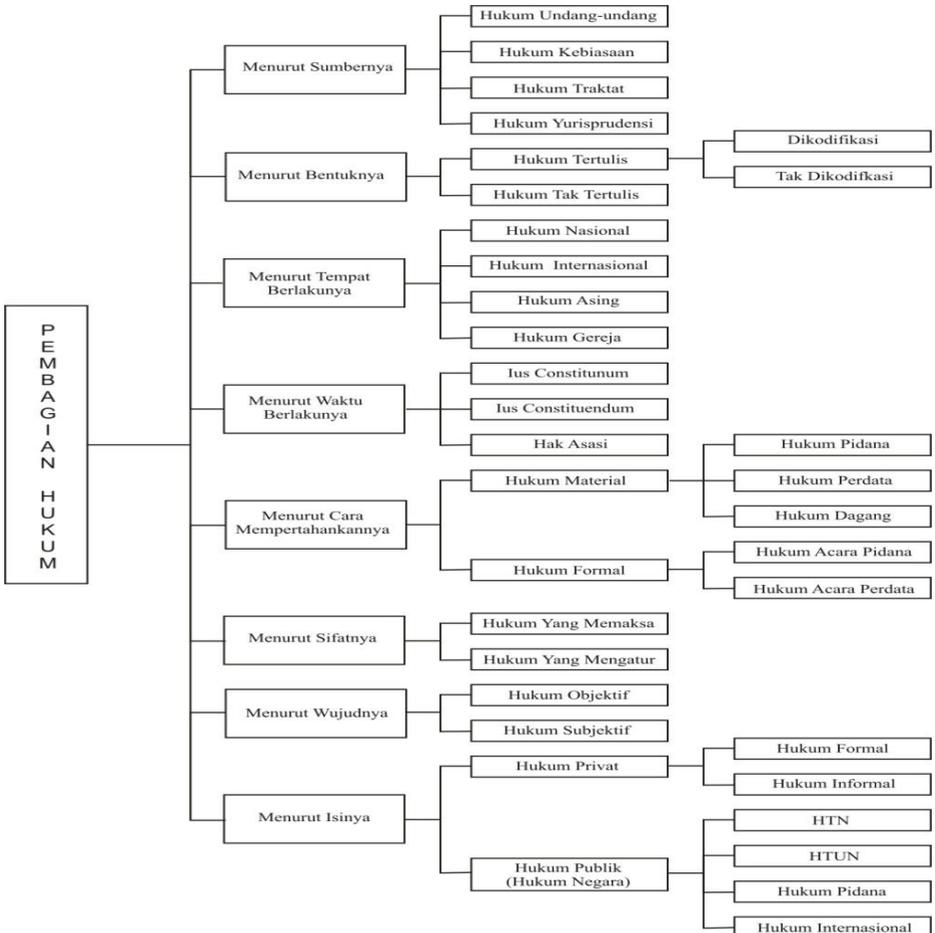
2. Hukum Publik (Hukum Negara)

Hukum Publik atau Hukum Negara terdiri atas:

- a. Hukum Tata Negara, yaitu hukum yang mengatur bentuk dan susunan pemerintahan suatu negara, serta hubungan kekuasaan antara alat-alat perlengkapan satu sama lain dan hubungan antara negara (pemerintah pusat) dengan bagian-bagian negara (swatantra).
- b. Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintahan), yaitu hukum yang mengatur cara-cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dari kekuasaan alat-alat perlengkapan negara.
- c. Hukum Pidana yaitu hukum yang mengatur perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan memberikan pidana (hukuman) kepada siapa yang melanggarnya, serta mengatur bagaimana cara-cara mengajukan perkara-perkara ke muka pengadilan.
- d. Hukum Internasional, terdiri atas:

- 1) Hukum Perdata Internasional, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukum antara warga negara dalam suatu negara dengan warga negara dari negara lain dalam hubungan internasional.
- 2) Hukum Publik Internasional (Hukum Antara Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara yang satu dengan negara-negara yang lain dalam hubungan internasional. Jika membahas Hukum Internasional maka yang dimaksud ialah Hukum Publik Internasional.

Apabila pembagian hukum ini dituangkan dalam suatu skema maka akan terdapat gambaran sebagai berikut:



Berdasarkan skema tersebut, tampak bahwa Hukum Tata Usaha Negara merupakan bagian dari Hukum Publik (Hukum Negara) di mana Hukum Publik (Hukum Negara) tersebut terdiri dari Hukum Tata Negara, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Internasional. Akan tetapi, menurut Philipus M. Hadjon cs (1993: 45) Hukum Administrasi materiil terletak di antara Hukum Privat dan Hukum Pidana. Hukum Pidana berisi norma-norma yang begitu penting (esensial) bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan pada pihak partikelir, tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum Privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Di antara kedua bidang hukum itu, terletak hukum administrasi. Hukum Administrasi dapat dikatakan sebagai *hukum antara*.

Setelah Anda mengetahui letak HTUN dalam pembagian hukum ini maka selanjutnya Anda akan dapat melihat HTUN itu dari berbagai pembagian hukum tersebut. Jika Anda melihat dari sumbernya maka Hukum Tata Usaha Negara bersumberkan Undang-Undang; Praktik Administrasi Negara (Hukum Administrasi Negara yang merupakan Hukum Kebiasaan); Yurisprudensi; Anggapan para ahli Hukum Administrasi Negara. Menurut bentuknya maka Hukum Tata Usaha Negara dapat digolongkan kepada hukum yang tertulis, dimana salah satu sumbernya adalah Undang-Undang yang selalu tertulis. Di samping itu, dapat juga dikatakan tidak tertulis karena salah satu sumbernya ada yang dikenal dengan kebiasaan. Pada umumnya kebiasaan ini tidak tertulis, meskipun ada juga yang tertulis.

Jika dilihat dari tempat berlakunya, HTUN dapat digolongkan kepada Hukum Nasional karena berlakunya pada negara-negara tertentu. Hukum Tata Usaha Negara Indonesia berlaku hanya pada negara Indonesia. Menurut waktu berlakunya maka HTUN ini merupakan *Ius Constitutum* (Hukum Positif), sebab hukum itu berlaku sekarang bagi masyarakat dan negara Indonesia. Cara mempertahankan Hukum Tata Usaha Negara ini dapat dilakukan dengan diterapkannya sanksi-sanksi pidana bagi pelanggarnya. Di samping adanya sanksi-sanksi administratif.

Selanjutnya, Hukum Tata Usaha Negara ini dapat pula dilihat dari sifatnya, yaitu lebih bersifat memaksa (tentu Anda ingat kenapa HTUN disebut hukum yang istimewa). Menurut objeknya dapat digolongkan pada Hukum Objektif, sebab hukum ini berlaku umum dan tidak mengenai orang atau golongan tertentu, akan tetapi mengatur hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan, bahwa letak Hukum Tata Usaha Negara itu dalam pembagian hukum tersebut tidaklah semata-mata terletak pada Hukum Publik, akan tetapi terletak di antara Hukum Privat dengan Hukum Pidana sehingga Hukum Tata Usaha Negara tersebut disebut dengan *Hukum Antara*.

Guna memantapkan penguasaan Anda mengenai letak Hukum Tata Usaha Negara dalam Ilmu Hukum menurut asas pembagiannya, kerjakanlah latihan berikut ini.



LATIHAN

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

- 1) Diskusikan dengan teman Anda mengenai pembagian hukum menurut waktu berlakunya dan lakukan analisis mengenai hukum yang ada di Indonesia!
- 2) Diskusikan dan cermati letak kedudukan HTUN dalam pembagian hukum!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Kaji kembali materi mengenai pembagian hukum, cermati pembagian-pembagiannya.
- 2) Baca secara saksama materi kedudukan HTUN dalam kegiatan pembelajaran sampai Anda dapat menemukan di mana letak kedudukan HTUN.



RANGKUMAN

- 1) Hukum itu memiliki beberapa unsur, yaitu:
 - a) peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat;
 - b) peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib;
 - c) peraturan itu bersifat memaksa;
 - d) sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

- 2) Ciri-ciri hukum, yaitu:
 - a) adanya perintah atau larangan;
 - b) perintah atau larangan itu harus ditaati setiap orang.

- 3) Hukuman terhadap seseorang akibat pelanggaran Kaidah Hukum yang dilakukannya itu bermacam-macam jenisnya, yang menurut Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) ialah:
 - a) Hukuman pokok, yang terdiri atas:
 - hukuman mati;
 - hukuman penjara;
 - hukuman seumur hidup;
 - hukuman sementara (setinggi-tingginya 20 tahun dan sekurang-kurangnya 1 tahun);
 - hukuman kurungan, sekurang-kurangnya satu hari dan setinggi-tingginya satu tahun;
 - hukuman denda (sebagai pengganti hukuman kurungan).

 - b) Hukuman tambahan yang terdiri atas:
 - pencabutan hak-hak tertentu;
 - perampasan (penyitaan) barang-barang tertentu;
 - pengumuman keputusan hakim.

- 4) Tujuan hukuman dapat digolongkan dalam tiga macam pendapat, yaitu:
 - a) Teori Mutlak (*Absolute*) atau Teori Klasik (*Classic*);
 - b) Teori Tujuan/Nisbi (*Relative*);
 - c) Teori Gabungan keduanya.

- 5) Pembagian Hukum menurut Sumbernya
Menurut sumbernya hukum itu dapat dibagi ke dalam:
 - a) Hukum Undang-Undang;
 - b) Hukum Kebiasaan (Adat);
 - c) Hukum Traktat, yaitu hukum yang ditetapkan oleh negara di dalam suatu perjanjian antara negara (traktat);
 - d) Hukum Yurisprudensi, yaitu yang terbentuk karena keputusan hakim.

- 6) Pembagian Hukum menurut Bentuknya
Pembagian hukum menurut bentuknya ini dapat dibagi dalam hukum tertulis, yang dibagi ke dalam dua macam, yaitu:
 - a) hukum tertulis yang dikodifikasikan;

- b) hukum tertulis yang tidak dikodifikasikan.
- 7) Pembagian Hukum menurut Tempat Berlakunya
Pembagian hukum menurut tempat berlakunya ini dapat dibagi dalam:
- a) Hukum Nasional,
 - b) Hukum Internasional,
 - c) Hukum Asing, dan
 - d) Hukum Gereja.
- 8) Pembagian Hukum menurut Waktu Berlakunya
Pembagian hukum menurut waktu berlakunya hukum itu dapat pula dibagi ke dalam:
- a) Hukum Positif (*Ius Constitutum*);
 - b) *Ius Constituendum*; dan
 - c) Hukum Alam (Hukum Asasi).
- 9) Pembagian Hukum menurut Cara Mempertahankannya
Pembagian hukum menurut cara mempertahankannya dapat dibagi dalam:
- a) Hukum Materiil;
 - b) Hukum Formal.
- 10) Pembagian Hukum menurut Sifatnya
Pembagian hukum menurut sifatnya dapat dibagi ke dalam:
- a) Hukum yang memaksa;
 - b) Hukum yang mengatur (Hukum Pelengkap).
- 11) Pembagian Hukum menurut Wujudnya
Pembagian hukum menurut wujudnya ini dapat dibagi ke dalam:
- a) Hukum Objektif;
 - b) Hukum Subjektif.
- 12) Hukum menurut Isinya
Pembagian hukum menurut isinya dibagi ke dalam:
- a) Hukum Privat (Hukum Sipil);
 - b) Hukum Publik (Hukum Negara).
- 13) Letak Hukum Tata Usaha Negara dalam Pembagian Hukum
Hukum Publik (Hukum Negara)
Hukum Publik atau Hukum Negara terdiri atas:
- a) Hukum Tata Negara,

- b) Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintahan),
- c) Hukum Pidana,
- d) Hukum Internasional,
- e) Hukum Perdata Internasional, dan
- f) Hukum Publik Internasional (Hukum Antara Negara).

Berdasarkan pembagian tersebut di atas, Hukum Tata Usaha Negara merupakan bagian dari Hukum Publik (Hukum Negara), di mana Hukum Publik (Hukum Negara) tersebut terdiri atas Hukum Tata Negara, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Internasional.



TES FORMATIF 4

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) 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 tadi berakibat akan timbulnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu, hal tersebut menurut pendapat
 - A. S. M. Amin, SH.
 - B. Simorangkir, SH.
 - C. Prof. Subekti, SH.
 - D. Prof. Mr. Dr. L. J. Apeldoorn.
- 2) Berikut ini adalah merupakan unsur-unsur dari suatu hukum, *kecuali*
 - A. peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat
 - B. peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib
 - C. peraturan itu bersifat memaksa
 - D. sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tidak tegas
- 3) Peraturan yang menentukan dan mengatur perhubungan orang yang satu dengan yang lain disebut
 - A. asas hukum
 - B. fungsi hukum
 - C. tinjauan hukum
 - D. kaidah hukum

- 4) Berikut ini adalah hukuman Pokok dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), *kecuali*
 - A. hukuman mati
 - B. hukuman penjara
 - C. hukuman seumur hidup
 - D. hukuman pencabutan hak

- 5) Perampasan atau penyitaan barang-barang tertentu, pengumuman putusan hakim adalah merupakan bagian dari hukuman
 - A. tambahan
 - B. ringan
 - C. biasa
 - D. yang didasarkan pada putusan peradilan

- 6) Keharusan membalas kejahatan, karena penjahat telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan suatu kepentingan, baik umum maupun perorangan, ia harus menerima balasannya, menurut Teori
 - A. Absolut
 - B. *Relative*
 - C. Teori Gabungan
 - D. Hukuman

- 7) Hukum yang mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyat, pendapat tersebut dikemukakan oleh
 - A. S.M. Amin, SH.
 - B. Simorangkir SH
 - C. Prof. Subekti S.H.
 - D. Prof. Mr. Dr L.J. Apeldoorn

- 8) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) termasuk hukum
 - A. tertulis yang telah dikodifikasikan
 - B. tertulis yang tidak dikodifikasikan
 - C. produk Belanda
 - D. sudah harus diperbaharui

- 9) Menurut sifatnya, HTUN ini merupakan hukum yang bersifat
 - A. objektif
 - B. subjektif
 - C. memaksa
 - D. terbuka

- 10) Menurut bentuknya maka HTUN itu dapat digolongkan pada hukum
- A. tertulis
 - B. tidak tertulis
 - C. tertulis dan tidak tertulis
 - D. formal dan tidak formal

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 4 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 4.

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

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 modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 4, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B. Belanda. Hukum administrasi di negara Belanda menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht* berbeda dengan yang berkembang di Prancis yang merupakan bidang sebagai bidang tersendiri.
- 2) A. Pemerintahan. Para sarjana Indonesia menerjemahkan kata *administratie* sebagai tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan administrasi, sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan sebagai pemerintahan.
- 3) B. Adanya peralatan dan perlengkapan yang digunakan, unsur ini merupakan unsur yang sangat penting dalam menunjang unsur lainnya karena tanpa peralatan dan perlengkapan yang memadai dapat menghambat jalannya penyelesaian kasus yang sedang ditangani.
- 4) D. Utrecht, definisi yang dikemukakan Utrecht ini menunjukkan hubungan hukum istimewa dan para pejabat melakukan tugas secara khusus pula.
- 5) C. Hukum Administrasi Negara, diartikan sebagai seperangkat peraturan yang mendasari Administrasi Negara menjalankan fungsinya dalam melindungi warga negara terhadap tindakan administrasi negara itu sendiri.
- 6) A. Menjalankan tugasnya, yakni suatu tugas tertentu (khusus) yang hanya diserahkan kepada Administrasi Negara.
- 7) B. Pemerintah dalam arti luas, pemerintah sebagai alat kelengkapan negara mencakup semua alat kelengkapan negara terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sedangkan pemerintah sebagai kekuasaan eksekutif adalah pemerintah dalam arti sempit.
- 8) B. Pemerintah dalam arti sempit, merupakan pemerintahan yang bersifat eksekutif, tidak mencakup cabang-cabang lain, seperti legislatif dan yudikatif.
- 9) A. *Bestuurszorg* merupakan istilah dalam lapangan hukum istimewa yang menjalankan tugas istimewa, suatu tugas khusus yang hanya di serahkan kepada Administrasi Negara.

- 10) B. Karena Hukum Tata Usaha Negara memuat petunjuk-petunjuk hidup, sedangkan hukum pidana memuat sanksi-sanksi yang dijalkan dalam hal pelanggaran terhadap petunjuk hidup itu, sanksi ini istimewa karena lebih keras, orang tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang telah ada.

Tes Formatif 2

- 1) A. Permulaan. Makna asas dalam hukum merupakan landasan yang mengawali atau menjadi permulaan dari sesuatu berupa kaidah atau norma.
- 2) C. Asas Hukum. Penjelasan mengenai asas hukum merupakan penjabaran lebih lanjut mengenai landasan kaidah yang berbentuk aturan.
- 3) A. Asas legalitas. Mengandung makna bahwa segala sesuatu yang diperbuat harus berdasarkan hukum.
- 4) A. *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*. Adagium ini bermakna bahwa bila ada undang-undang yang bersifat khusus mengatur sesuatu hal maka undang-undang khusus tersebut dapat mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- 5) D. *Lex Posteriore Derogat Lex Periore*. Adagium ini menunjukkan bahwa apa bila ada undang-undang yang baru dibuat mengatur hal tertentu maka undang-undang yang lama yang mengatur hal tertentu tersebut tidak berlaku lagi.
- 6) A. Teori Sisa atau Teori Residu. Biasa juga disebut Teori Catur Praja, yang membagi kekuasaan/fungsi pemerintahan menjadi empat, yaitu fungsi pemerintahan, fungsi polisi, fungsi mengadili, fungsi mengatur, dari teori residu ini memberi kebebasan pemerintah atau badan peradilan administrasi negara bertindak dengan prinsip *freies ermesen*.
- 7) C. *Freies ermesen*. Merupakan suatu bentuk kewenangan kepada pejabat administrasi untuk mengambil kebijakan terhadap suatu permasalahan yang perlu di selesaikan yang belum diatur cara penyelesaian atau penangananannya.
- 8) C. Memelihara kewibawaan dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara. Ini merupakan salah satu fungsi dari asas Hukum Tata Usaha Negara, menjaga wibawa bagi pemerintah sangat penting, untuk dapat didengarkan dan diikuti petunjuknya.

- 9) B. Sosiologi/Antropologi Budaya. Bila dikaji secara mendalam sumber hukum ini sangat besar pengaruhnya terhadap pembentukan hukum karena hukum menyangkut manusia dan peradabannya dan sangat menentukan apakah hukum bisa diterima di tengah masyarakat.
- 10) A. Sumber Hukum dalam arti Formal. Setelah terbentuk hukum dari segi isi atau materi hukumnya maka untuk menerapkan atau menegakkan hukum dalam arti materiil tersebut diperlukan hukum formal.

Tes Formatif 3

- 1) A. Sentralisasi. Salah satu sistem pemerintahan yang berkaitan dengan penyerahan wewenang kepada pemerintah untuk menjalankan urusan pemerintahan selain sistem sentralisasi, ada sistem desentralisasi, dekonsentrasi, dan madebewin (pembantuan).
- 2) A. Monarki Absolut. Karena pada negara yang berbentuk monarki absolut, lapangan pekerjaan administrasi negara yang hanya terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.
- 3) B. John Locke. Karena John Locke mengemukakan ajaran tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*) ke dalam tiga macam kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif, dan federatif.
- 4) C. Montesqueui. Untuk membatasi kewenangan raja yang absolut, hendaknya dalam suatu negara diadakan suatu pemisahan kekuasaan (fungsi) ke dalam tugas kekuasaan yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri-sendiri, yang terpisah-pisah satu sama lain.
- 5) D. Yudikatif. Lembaga ini merupakan lembaga yang bertugas menjalankan penegakan hukum yang dilaksanakan oleh lembaga peradilan.
- 6) A. Trias Politika. Tujuan pertama dari negara ialah membuat hukum dan mempertahankan hukum sehingga para warga negaranya mempunyai kemerdekaan yang dijamin oleh hukum dan masyarakat tetap teratur.
- 7) C. Tidak boleh menjadi pemisahan mutlak. Karena menurut Hans Kelsen dalam suatu negara perlu pembagian kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan tersebut tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak.

- 8) B. *Renaissance*. Karena pada zaman *Renaissance* mulai didengungkan sistem demokrasi dan ditentanginya pemerintahan Eka Praja.
- 9) B. *Bestuurszorg*. Karena *Bestuurszorg* menurut Dr. Lemaire adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan pemerintah.
- 10) A. *Welfare State*. Teori ini lahir atas ketidaksempurnaan teori trias politika, dimana negara hanya boleh mencampuri urusan warga negara bila ada gangguan keamanan dan ketertiban, sedangkan kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya dibiarkan menjadi urusan masing-masing warga negara. Dengan adanya teori *welfare state* ini pemerintah ikut campur dalam mengatasi segala permasalahan dalam masyarakat.

Tes Formatif 4

- 1) B. Simorangkir SH. 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 tadi berakibat akan timbulnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.
- 2) D. Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tidak tegas. *Statemen* ini tidak merupakan unsur hukum karena hukum itu sanksinya tegas.
- 3) D. Kaidah Hukum. Kaidah dapat dikatakan sebagai aturan, patokan, atau ukuran bagi manusia untuk bertindak sehingga manusia memiliki perilaku yang baik sesuai kaidah yang ada dalam masyarakat atau yang ditentukan oleh negara.
- 4) D. Hukuman pencabutan hak. Pada dasarnya hukuman itu adalah mencabut atau membatasi hak seseorang yang melakukan pelanggaran hukum. Namun, pada dasarnya dalam ketentuan KUHP, hukuman tersebut di tentukan secara terperinci.
- 5) A. Hukuman tambahan. Setiap orang yang melakukan pelanggaran hukum, selain dijatuhkan hukuman pokok, biasa juga dijatuhkan hukuman tambahan, berupa pencabutan hak-hak tertentu.
- 6) A. Absolut. Makna dari teori ini adalah sebuah kejahatan yang dilakukan oleh seseorang harus dibalas dengan hukuman yang setimpal. Oleh sebab itu, teori mutlak disebut pula dengan teori pembalasan atau teori keharusan. Penganjur utama teori ini ialah seorang pakar Jerman bernama Immanuel Kant.

- 7) C. Prof. Subekti, SH. Pendapat Subekti ini memberikan arahan bahwa hukum itu diadakan untuk membantu negara mencapai tujuannya, yaitu untuk kemakmuran dan kebahagiaan rakyat.
- 8) A. Hukum tertulis yang telah dikodifikasikan. Dari segi bentuknya salah satunya adalah hukum tertulis yang sudah dikodifikasi atau sudah dibukukan
- 9) C. Memaksa. Karena Hukum Tata Usaha Negara menurut sifatnya adalah memaksa.
- 10) C. Hukum tertulis dan tidak tertulis. Karena menurut bentuknya Hukum Tata Usaha Negara itu ada merupakan hukum tertulis dan ada juga hukum yang tidak tertulis.

Glosarium

<i>Administrative law.</i>	:	Hukum administrasi dari istilah Inggris.
<i>Asas exes de pouvoieur.</i>	:	Asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya.
<i>Audi et alteram partem</i>	:	Asas para pihak harus didengar para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil.
<i>Auteursrecht</i>	:	Peraturan tentang hak cipta.
<i>Beschikking</i>	:	Suatu ketetapan.
<i>Bestuursrecht dan administratief recht</i>	:	Hukum administrasi dari istilah Belanda.
<i>Budgeting</i>	:	Penganggaran.
<i>Bijzonder leed</i>	:	Sanksi istimewa.
<i>Bestuurvoering</i>	:	Pelaksanaan tugas pemerintahan.
<i>Beginsel,</i>	:	Permulaan.
<i>Check and balance,</i>	:	Seimbang dalam tiap-tiap keadaan tertentu.
<i>Coordinating</i>	:	Pengoordinasian.
<i>Detournement de pouvoir.</i>	:	Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan.
<i>Detournement de povoir</i>	:	Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain tidak boleh melakukan.
<i>Directing</i>	:	Pemberian bimbingan.
<i>Distribution of power atau machten scheidung</i>	:	Ajaran tentang pembagian kekuasaan.
<i>Freies ermessen</i>	:	Kebebasan bertindak.
<i>Gesetzinhalt</i>	:	Isi undang-undang.
<i>Hak Otroi</i>	:	Hak menemukan di bidang industri.
<i>Ius Constitutum</i>	:	Hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.
<i>Ius Constituendum</i>	:	Hukum yang diharapkan berlaku pada waktu yang akan
<i>Justitierecht</i>	:	Hukum peradilan

- Keadilan komutatif* : Keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.
- Non diskriminatif.* : Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas.
- Omtrek van het administratief recht* : Kedudukan Hukum Administrasi Negara.
- Organizing* : Pengorganisasian.
- Presumption of innocence* : Yang berarti bahwa orang harus dianggap tidak bersalah selama pengadilan tidak membuktikan dan menyatakan ia bersalah dalam satu putusan yang menyebabkannya dihukum.
- Principle of legal security* : Asas kepastian hukum.
- Principle of proportionality* : Asas keseimbangan.
- Principle of equality* : Asas kesamaan dalam mengambil keputusan.
- Principle of carefulness* : Asas bertindak cermat.
- Principle of motivation* : Asas motivasi untuk setiap keputusan.
- Principle of non misuse of competence* : Asas jangan mencampuradukkan kewenangan Badan-badan Pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengambil suatu keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan itu untuk lain tujuan selain daripada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan itu.
- Principle of fair play* : Asas permainan yang layak.
- Principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness* : Asas keadilan dan kewajaran.

<i>Principle of meeting raised expectation</i>	:	Asas menanggapi pengharapan yang wajar.
<i>Principle of undoing the consequences of an annulled decision</i>	:	Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal.
<i>Principle of protecting the personal way of life</i>	:	Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi.
<i>Privaatrecht, Civielrecht, Burgelijkrecht</i>	:	Hukum Perdata.
<i>Planning</i>	:	Perencanaan.
<i>Principle of public service</i>	:	Asas penyelenggaraan kepentingan umum.
<i>Rechtmatig (vermoeden van rechtmatigheid, praesumptio iustae causa)</i>	:	Asas praduga.
<i>Reporting</i>	:	Pelaporan.
<i>Rechtssatz</i>	:	Peraturan (kaidah) hukum.
<i>Regeling</i>	:	Peraturan Perundangan.
<i>Salus populi supreme le</i>	:	Kepentingan rakyat adalah merupakan hukum yang tertinggi.
<i>Sapientia</i>	:	Asas kebijaksanaan.
<i>Social institutes</i>	:	Lembaga-lembaga sosial.
<i>Staat en administratief recht</i>	:	Hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara.
<i>Staffing</i>	:	Pengadaan tenaga kerja.
<i>Separation du pouvoir</i>	:	Pemisahan kekuasaan.
<i>Supreme Court</i>	:	Mahkamah Agung.
<i>Lex Specialis Derogat Lex Generalis).</i>	:	Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama.
<i>Lex Posteriore derogat Lex Periore)</i>	:	Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
<i>L'esprit des lois</i>	:	Jiwa dari undang-undang, datang.

Daftar Pustaka

- Ali, Abdullah. 2014. *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Bachsan, Mustafa. 1982. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- B. Bastian, Tafal. 1992. *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- C.S.T. Kansil. 1992. *Latihan Ujian Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dwight Waldo. Terjemahan Drs. Slamet W. Admosoedarmo. 1984. *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta: Aksara Baru.
- E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran.
- J. Wayong. 1969. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Djambatan.
- Kusumadi, Pudjosewojo. 1976. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru.
- Marbun. 2003. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Uli Press.
- M. Kusnardi. 1980. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti.
- Muchsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Bina Usaha.
- Muin, Fahmal. 2008. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.

- Moh. Kusnardi. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara . Universitas Indonesia: Fak. Hukum.
- Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada.
- _____.1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- S.P. Siagian. 1973. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Suarna, dkk. 2009. *Hukum dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Titik Triwulan Tutik. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*. Jakarta: Cerdas Pustaka.
- _____. 2010. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- The Liang Gie, Sutarto. 1977. *Ilmu Administrasi*. Yogyakarta: Karya Kencana.
- Zairin, Harahap. 2002. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____.2000. *UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2004. *UU Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*. Bandung: Utomo.
- _____. 2002. *UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.