

Pemahaman Konseptual tentang Hukum Administrasi Negara dalam Konteks Ilmu Hukum

Oleh: Bahder Johan Nasution

ABSTRACT

In a broad sense, Public Administration is often defined as all states' activities in implementing their political powers, while in the narrow sense, it is an executive activity in implementing governance. These definitions implied that the meaning of 'administration' in Public Administration Law differ from that of 'administration' in the science of Public Administration. This article will describe the difference between these two terms in public administration.

Kata Kunci: *Negara, Adminsitrasi Negara, Ilmu Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara.*

I. PENDAHULUAN

Pemahaman terhadap hukum lazimnya beranjak dari pemahaman tentang konsep. Salah satu cara yang seringkali digunakan untuk menjelaskan konsep adalah melalui definisi. Dalam ilmu hukum, definisi yang populer adalah definisi *presisi* dan definisi *stipulatif*. Definisi presisi beranjak dari suatu konsep yang sudah lazim dalam bahasa sehari-hari, sehingga untuk kepastian hukum dan penerapan hukum secara "transparant" dibutuhkan suatu batasan yang pasti tentang suatu konsep hukum. Sebaliknya, definisi stipulatif dapat berupa pengenalan terminologi baru atau memberikan pengertian baru terhadap terminologi yang sudah ada.

Akan tetapi perlu dipahami bahwa definisi bukanlah satu-satunya cara untuk menjelaskan suatu konsep. Di dalam literatur ilmu hukum banyak definisi yang dikemukakan tentang hukum administrasi, walaupun definisi tersebut berbeda satu sama lain setidaknya-tidaknya definisi yang dikemukakan telah memberikan gambaran tentang pemahaman yang utuh mengenai apa yang dimaksud dengan Hukum Administrasi.

Definisi yang dikemukakan oleh Utrecht¹ tentang Hukum Administrasi menyangkut dengan hal-hal yang

¹ Utrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar. hal: 7-8.

berkaitan dengan: lapangan hukum administrasi, hukum administrasi negara, ilmu pemerintahan, dan *public administration*, hukum administrasi negara sebagai himpunan peraturan-peraturan istimewa, hukum administrasi negara, dan hukum tata negara. Menurut Utrecht, hukum administrasi negara (hukum pemerintahan) berfungsi menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*ambtsdraggers*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Selanjutnya dikemukakan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lain lapangan pekerjaan administrasi negara diatur oleh hukum tata negara, hukum privat, dan sebagainya. Jadi pengertian *Hukum Administrasi Negara* dan pengertian *hukum yang mengatur pekerjaan administrasi negara* tidak identik.

Dengan menggunakan teori *Trias Politica* dari Montesquieu, Utrecht merumuskan bahwa yang dimaksud dengan administrasi negara adalah: "gabungan jabatan-jabatan (*complex van ambten*) – "apparaat" (alat) administrasi – yang di bawah pemerintah melakukan sebagian pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah, *overheidstaak*) – fungsi administrasi – yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif

(pusat) dan badan-badan pemerintah dari persekutuan hukum yang lebih rendah daripada negara, yaitu badan-badan pemerintahan dari persekutuan hukum daerah swatantra tingkat I, II, dan III, dan daerah istimewa yang masing-masing diberi kekuasaan memerintah sendiri daerahnya. Sedangkan dalam perincian lapangan pekerjaan administrasi negara oleh Utrecht diperlukan peninjauan sejarah perkembangan hukum administrasi, yang di antaranya dimulai dari kekuasaan raja yang sangat mutlak, teori pemisahan kekuasaan (*trias politica*), hingga pada teori pembagian kekuasaan.

Kuntjoro Purbopranoto sebagaimana dikutip oleh Hadjon² mengemukakan beberapa definisi dan deskripsi hukum administrasi dengan mengemukakan bahwa obyek hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat. Oppenheim mengemukakan deskripsi tentang perbedaan terhadap tinjauan negara oleh hukum tata negara dan oleh hukum administrasi negara, yaitu bahwa hukum tata negara menyoroti negara dalam keadaan diam (*staat in rust*), sedangkan hukum administrasi negara menyoroti negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Pendapat tersebut selan-

² Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press. hal: 22.

jutnya dijabarkan oleh C. Van Vollenhoven bahwa hukum tata negara merupakan keseluruhan aturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan negara tersebut, sedangkan hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengikat alat-alat perlengkapan negara setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan kenegaraan³.

Logemann mengeritik teori tersebut karena menurutnya apa yang dikemukakan dalam definisi tersebut tidak cukup memisahkan secara tegas antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Tidak cukup pembeda antara keduanya, karena masalah *penetapan wewenang* masuk bidang hukum tata negara sedangkan *penggunaan wewenang* merupakan bidang hukum administrasi negara.

Sebenarnya sarjana lain, seperti Kranenburg, dan juga Logemann sendiri tidak memisahkan antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara secara tegas. Keduanya memandang hukum administrasi negara sebagai segi khusus dari hukum tata negara. Deskripsi hukum administrasi negara menurut Logemann meliputi peraturan-peraturan khusus, yang disamping

hukum perdata positif yang berlaku umum, juga mengatur cara-cara organisasi negara ikut serta dalam lalu lintas masyarakat⁴.

Pradjudi Atmosudirdjo⁵ mendefinisikan Hukum Administrasi Negara sebagai hukum mengenai administrasi negara dan hukum hasil ciptaan administrasi negara. Administrasi negara dalam definisi tersebut mempunyai arti yang luas, yaitu kombinasi antara: (a) tata pemerintahan, (b) tata usaha negara, (c) administrasi atau pengurusan rumah tangga negara, (d) pembangunan, dan (e) pengendalian lingkungan. Selanjutnya menurut beliau ada tiga arti administrasi negara, yaitu:

- (1) sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan),
- (2) sebagai *fungsi* atau sebagai aktifitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan "pemerintah operasional", dan
- (3) sebagai proses teknik penyelenggaraan undang-undang.

Prajudi juga menguraikan pengertian Hukum Administrasi Negara dalam arti luas, yaitu terdiri atas:

- (1) hukum tata pemerintahan,
- (2) hukum tata usaha negara,
- (3) hukum administrasi negara dalam arti sempit, yakni hukum tata pengurusan rumah tangga,

³ Purbopranoto, Kuntjoro. 1985. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni. hal: 16.

⁴ Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. *Op cit*, hal: 23.

⁵ Atmosudirdjo, Pradjudi. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hal: 42.

- (4) hukum administrasi pembangunan, dan
- (5) hukum administrasi lingkungan.

Dari definisi dan deskripsi serta pengertian hukum administrasi negara seperti tersebut di atas maka jelaslah bahwa pandangan Prajudi lebih dekat pada konsep *Public Administration*.

Mengacu kepada berbagai definisi dan deskripsi tersebut, P. De Haan cs mengemukakan tiga fungsi hukum administrasi negara, yaitu fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Deskripsi hukum administrasi negara tersebut menggambarkan hukum administrasi negara yang meliputi: (a) mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, (b) mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian, (c) perlindungan hukum, (d) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik.

Apa yang dikemukakan P. de Haan cs dapat dipahami bahwa unsur-unsur utama hukum administrasi negara adalah: hukum mengenai kekuasaan memerintah yang sekaligus dikaitkan dengan hukum mengenai peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan, hukum mengenai organisasi pemerintahan, dan hukum mengenai perlindungan hukum bagi rakyat. Ketiga aspek tersebut berkaitan satu sama lain, seperti tiga fungsi hukum administrasi

negara (fungsi normatif, instrumental, dan jaminan) yang juga saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Fungsi normatif yang menyangkut penormaan kekuasaan memerintah berkait erat dengan fungsi instrumental yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah dan pada akhirnya norma dan instrumen tersebut harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.

Berdasarkan ada apa yang diuraikan di atas maka pembahasan dalam tulisan singkat ini diarahkan dan dibatasi pada tiga pokok permasalahan, yaitu:

- 1) Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara
- 2) Hubungan Hukum Administrasi Administrasi Negara dengan Ilmu Pemerintahan dan *Public Administration*
- 3) Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara

II. PEMBAHASAN

Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Dalam berbagai literatur kepustakaan, apa yang dimaksud dengan arti *administrasi* dalam Ilmu Administrasi Negara sangat berbeda dengan arti *administrasi* dalam Hukum Administrasi Negara. Pengertian *administrasi* dalam Ilmu Administrasi Negara berkonotasi manajemen, karena administrasi negara merupakan

bagian dari administrasi umum. Sementara itu Ilmu Administrasi Negara merupakan cabang dari Ilmu Sosial. Jadi dalam arti luas administrasi negara adalah semua kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Sedangkan dalam arti sempit administrasi negara merupakan suatu kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bintoro Tjokroaminoto berpendapat bahwa arti administrasi dalam Ilmu Administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintahan.

Dari telaahan tentang arti administrasi, istilah administrasi dalam Ilmu Administrasi Negara meliputi seluruh kegiatan negara. Sedangkan istilah administrasi dalam Hukum Administrasi "Negara" hanya terbatas pada lapangan *bestuur*, yaitu lapangan kegiatan negara di luar legislatif dan yudisiil. Dengan demikian arti *administrasi* dalam Hukum Administrasi "Negara" berbeda dengan pengertian *administrasi* dalam Ilmu Administrasi Negara. Disamping itu administrasi negara merupakan cabang dari administrasi umum. Oleh karena itu dalam Ilmu Administrasi Negara, tambahan atribut "negara" bersifat mutlak untuk membedakannya dari istilah administrasi niaga. Untuk menambahkan atribut "negara" dalam konsep Hukum Administrasi sebenarnya tidak diperlukan lagi karena dalam

istilah *administrasi* sudah terkandung konotasi pemerintahan atau negara.

Dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) Nomor: 0232/U/2000 tentang Kurikulum Inti yang sekarang berlaku di Fakultas Hukum negeri maupun swasta digunakan istilah Hukum Administrasi Negara (lazimnya disingkat HAN). Demikian pula halnya pada kurikulum inti yang berlaku sebelumnya juga digunakan istilah Hukum Administrasi Negara. Istilah ini dipengaruhi oleh keputusan dan atau kesepakatan pengasuh mata kuliah tersebut pada pertemuan di Cibulan pada tanggal 26-28 Maret 1973. Sebelum istilah tersebut digunakan, pernah digunakan istilah lain dalam kurikulum minimal 1972, yaitu Hukum Tata Pemerintahan. Meskipun Hukum Tata Pemerintahan secara resmi digunakan dalam kurikulum minimal, namun dalam kenyataannya penggunaan istilah oleh beberapa fakultas hukum negeri maupun swasta tidak seragam. Istilah yang beraneka ragam tersebut di antaranya adalah *Hukum Tata Pemerintahan*, *Hukum Tata Usaha Negara*, dan *Hukum Administrasi Negara*.

Kesimpulan pertemuan Cibulan merumuskan bahwa sebaiknya penggunaan istilah yang digunakan untuk menyebut istilah ini adalah *Hukum Administrasi Negara*, dengan catatan bahwa pemilihan istilah *Hukum Administrasi Negara* tidak menutup kemungkinan bagi fakultas-fakultas

yang bersangkutan untuk menggunakan istilah lain, misalnya Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, asalkan silabus minimal tetap menjadi pegangan bersama.

Argumentasi ilmiah yang digunakan untuk itu, sebagaimana dikatakan Hadjon⁶, adalah bahwa:

- (1) Istilah *Hukum Administrasi Negara* mempunyai pengertian yang sangat luas sehingga membuka kemungkinan ke arah pengembangan cabang ilmu hukum ini lebih sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Indonesia di masa yang akan datang;
- (2) Tidak dapat disangkal bahwa cabang ilmu hukum ini sangat erat hubungannya dengan pengembangan Ilmu Administrasi Negara yang telah mendapat pengakuan umum, baik di lingkungan lembaga-lembaga negara maupun di kalangan perguruan tinggi. Dengan istilah tersebut maka hubungan tersebut dapat lebih mudah dipahami dan diterima;
- (3) Istilah *administrasi* yang berasal dari bahasa Latin, *administrare*, lebih mencerminkan fungsi negara moderen sesudah Perang Dunia II daripada istilah *Tata Pemerintahan* maupun *Tata Usaha Negara*.

⁶ Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. *Op cit*, hal: 1-2

Penggunaan istilah *Hukum Administrasi Negara* sebaiknya perlu dikaji kembali, terutama kalau dikaitkan dengan penggunaan istilah itu oleh disiplin ilmu lain, seperti Ilmu Administrasi Negara. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, istilah *administrasi* dalam konsep Hukum Administrasi Negara tidaklah sama dengan arti *administrasi* dalam konsep Ilmu Administrasi Negara. Untuk menelaah arti *administrasi* dalam konsep Hukum Administrasi Negara perlu diadakan penelusuran kepustakaan bidang Hukum Administrasi Negara. Sedangkan untuk menelaah arti *administrasi* dalam konsep Ilmu Administrasi Negara perlu diadakan penelusuran kepustakaan bidang Ilmu Administrasi Negara.

Dalam kepustakaan bahasa asing, yaitu bahasa Inggris, digunakan istilah *Administrative Law*. Bahasa Belanda menggunakan istilah *Administratief Recht* atau *Bestuursrecht*, bahasa Perancis menggunakan istilah *Droit Administratif*, bahasa Jerman menggunakan istilah *Verwaltungsrecht*⁷. Dari istilah-istilah asing tersebut tidak ada yang menambah atau menggunakan atribut *negara* atau sejenisnya. Istilah *administrasi* dalam konsep Hukum Administrasi "Negara" sudah mengan-

⁷ Hadjon, Philipus M. 1993. "Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi" dalam *Yuridika* No. 1 dan 2 Tahun VIII, Januari-Februari-April 1993. Surabaya: Fakultas Hukum Univ. Airlangga. hal: 2.

dung konotasi *negara* atau *publik*. Dalam kepustakaan kepustakaan Hukum Administrasi di Belanda, arti *Administratief Recht* adalah "*administrare, bestuuren*". *Besturen* mengandung pengertian fungsional dan institusional/struktural. Fungsional *bestuur* berarti fungsi pemerintahan. Sedangkan institusional/struktural *bestuur* berarti keseluruhan organ pemerintah. Lingkungan *bestuur* adalah lingkungan di luar lingkungan pembentukan undang-undang (*regelgeving*) dan peradilan (*rechtspraak*).

Dengan penegasan bahwa arti *administrasi* dalam konsep Hukum Administrasi adalah pemerintahan, maka sebenarnya tidak diperlukan lagi penambahan atribut "negara" karena pemerintahan dengan sendirinya menunjukkan negara. Dengan demikian kajian Hukum Administrasi menitikberatkan pada aspek hukum pemerintahan, diantaranya adalah hukum mengenai kewenangan, organisasi publik, hukum mengenai peran serta masyarakat, dan hukum mengenai perlindungan hukum bagi rakyat.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa: (1) Arti administrasi dalam Hukum Administrasi "Negara" tidak sama dengan arti administrasi dalam Ilmu Administrasi Negara. Hal itu dapat membingungkan mereka yang mempelajari masing-masing ilmu tersebut secara sepihak. Oleh karena itu disarankan

agar dalam menyebut istilah Hukum Administrasi "Negara" digunakan istilah lain sebagai alternatif. Istilah *Hukum Tata Pemerintahan* merupakan salah satu alternatifnya; (2) Arti administrasi dalam Hukum Administrasi "Negara" sudah mengandung konotasi pemerintahan/negara. Oleh sebab itu dalam bidang hukum ini sebenarnya tidak perlu ditambah atribut "negara", sehingga cukup dengan sebutan Hukum Administrasi.

Istilah lain dalam penyebutan mata kuliah Hukum Administrasi Negara adalah Hukum Tata Usaha Negara. Istilah ini digunakan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Penggunaan istilah ini merupakan hal yang dipaksakan. Istilah Hukum Tata Usaha Negara dalam undang-undang tersebut secara terpaksa disejajarkan dengan istilah yang digunakan untuk peradilannya, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Istilah Peradilan Tata Usaha Negara digunakan dalam pasal 7 Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam penjelasan pasal 7 tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah yang disebut *peradilan administratif* dalam TAP MPRS No. II/MPRS/1960. Dengan demikian Undang-undang No. 19 Tahun 1964 telah merubah istilah *peradilan administratif* menjadi

Peradilan Tata Usaha Negara dan secara hirarki norma hukum pasal 7 Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964, khususnya tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bertentangan dengan TAP MPRS No. II/MPRS/1960. Oleh karenanya penggunaan istilah tersebut menjadi inkonstitusional.

Prins⁸ dalam bukunya *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (terjemahan R. Kosim Adisapoetra) menempatkan kedudukan hukum administrasi negara dalam ilmu hukum dengan mengutip pendapat Van Vollenhoven tentang administrasi negara sebagai berikut: (1) untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap kebebasan pemerintah. Jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat kepada pemerintah; (2) akan tetapi untuk sebagian besar hukum administrasi negara mengandung arti pula bahwa mereka yang harus taat kepada pemerintah menjadi dibebani berbagai kewajiban yang tegas bagaimana dan sampai dimana batasnya, dan berhubungan dengan itu berarti pula bahwa wewenang pemerintah menjadi luas dan tegas batasnya. Dalam arti yang kedua, hukum administrasi negara menjadi amat penting artinya karena denan

hukum negara maka Hukum Administrasi Negara terdiri atas apa yang tersisa dari hukum publik setelah dikurangi hukum pidana, hukum perdata, hukum acara pidana, dan juga hukum perdata. Jadi apa yang termasuk hukum perdata jelas ada di luar hukum administrasi negara. Akan tetapi pembatasan ini menjadi tidak jelas kalau istilah hukum administrasi negara dipakai tersendiri.

Untuk mengukur luas bidang hukum administrasi biasanya para ahli berpangkal pada ajaran *Trias Politica*. Dalam salah satu bentuk teoritis dikenal dengan teori *residu* oleh C. Van Vollenhoven yang menyatakan bahwa segala yang tidak termasuk fungsi perundang-undangan (legislatif) dan fungsi peradilan (yudisiil) ialah fungsi pemerintahan. Teori *residu* tersebut berkaitan erat dengan sejarah lahirnya hukum administrasi. Dilihat dari sejarahnya dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi baru timbul sejak terjadinya pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis, sehingga bidang hukum administrasi mengatur di luar kekuasaan legislatif dan yudisiil yang berarti tidak sekedar kekuasaan eksekutif, tapi lebih luas dari itu.

Dalam literatur dinyatakan bahwa kekuasaan pemerintah (*bestuur*) yang menjadi obyek hukum administrasi adalah kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisiil. Dalam konsep *bestuur* terkandung konsep *sturen* yang terdiri atas unsur-

⁸ Prins WF. 1983. *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (terjemahan R. Kosim Adisapoetra). Jakarta: Pradnya Paramita. hal: 7.

unsur: (1) kegiatan kontiniu atau terus menerus, (2) penggunaan kekuasaan yang berlandaskan azas negara hukum, azas demokrasi, dan azas instrumental, (3) bidang di luar eksekutif dan yudisiil, dan (4) diarahkan pada suatu tujuan. Philipus M. Hadjon⁹ membagi hukum administrasi menjadi hukum administrasi positif sebagai lapangan hukum administrasi khusus dan lapangan hukum administrasi umum. Yang dimaksud dengan lapangan hukum administrasi khusus adalah peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Sedangkan lapangan hukum administrasi umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa.

Dengan berkembangnya kekuasaan pemerintahan, dapat dilihat bahwa dalam berbagai urusan pemerintahan terjadi penumpukan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menjadikan pembentukan hukum administrasi positif harus dilakukan melalui berbagai sektor, sehingga hukum administrasi positif sebagian besar masih bersifat sektoral. Hukum Administrasi dalam bentuknya yang demikian senantiasa merupakan *hukum administrasi luar biasa* atau *hukum administrasi khusus*. Dalam

perkembangan dewasa ini terdapat suatu kecenderungan untuk mengembangkan hukum administrasi umum (*general administrative law*). Usaha ke arah itu dilakukan dengan menginventarisasi unsur-unsur umum dari hukum administrasi positif yang sebagian terbesar masih bersifat sektoral dan dijadikan sebagai bahan kodifikasi hukum administrasi umum.

Perkembangan hukum administrasi umum pada mulanya hanya merupakan suatu perkembangan ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri yang kemudian berlanjut dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara. Perkembangan berikutnya timbul manakala pembuat undang-undang memutuskan dengan tujuan menyelaraskan tindakan pemerintah untuk mengadakan pembuatan undang-undang hukum administrasi umum. Ketentuan tentang kodifikasi hukum administrasi umum di Indonesia saat ini sifatnya adalah mutlak jika dikaitkan dengan perkembangan pemerintahan dan pembangunan, khususnya jika dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengefektifkan peradilan tata usaha negara. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa perlunya pengkajian tentang kodifikasi hukum administrasi umum dengan maksud untuk membangkitkan minat dalam menggali unsur-unsur umum hukum administrasi dari hukum administrasi positif yang sebagian terbesar masih bersifat sektoral.

⁹ Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. *Op cit*, hal: 32

Hubungan Hukum Administrasi Administrasi Negara dengan Ilmu Pemerintahan dan *Public Administration*

Hukum administrasi tidak memasuki tingkatan politik pemerintahan, tetapi akan memasuki tingkatan hubungan hukum yang terlebih dahulu sudah ditentukan oleh tingkatan politik pemerintahan itu. Hukum administrasi mempelajari bentuk yuridis dari penyelenggaraan politik pemerintahan dan merupakan bentuk yuridis dari penyelenggaraan keikutsertaan pemerintah dalam bidang sosial ekonomi. Bagian lain dari lapangan *bestuur* diserahkan kepada suatu ilmu yang disebut sebagai Ilmu Pemerintahan. Untuk merumuskan segi ilmu pemerintahan, para sarjana membuat suatu perbandingan antara tugas ilmu pemerintahan dan tugas ilmu perusahaan. Ilmu perusahaan mengajarkan cara yang terbaik untuk memimpin suatu perusahaan. Sedangkan ilmu pemerintahan mengajarkan cara yang terbaik untuk menyusun dan memimpin urusan publik dalam arti yang seluas-luasnya. Ada dua hal khusus yang menarik perhatian ilmu pemerintahan, yaitu: (1) Organisasi terbaik, yaitu suatu organisasi yang dapat menjalankan birokrasi dengan baik dalam rangka hubungan antar alat pemerintahan dan antar urusan publik dengan masyarakat, (2) Anasir perseorangan, yaitu orang-orang dalam urusan publik yang mempunyai

pendidikan yang baik dan taraf penghidupan yang layak dapat menjalankan urusan publik yang bermanfaat bagi masyarakat.

Mengenai pembatasan hukum administrasi dan ilmu pemerintahan, Utrecht setuju dengan pendapat Wiarda yang menegaskan bahwa hukum administrasi negara juga mempelajari azas-azas hukum yang mengatur turut sertanya pemerintah dalam bidang sosial ekonomi. Sebenarnya persoalan yang menjadi lapangan hukum administrasi dan lapangan ilmu pemerintahan menjadi titik sentralnya. Hukum administrasi dengan titik berat pada hubungan hukum yang memungkinkan administrasi negara menjalankan tugasnya. Sedangkan untuk ilmu pemerintahan titik beratnya adalah kebijaksanaan politik. Namun demikian kedua ilmu pengetahuan tersebut tetap mempunyai hubungan yang sangat erat. Untuk dapat mengerti sebaik-baiknya hubungan hukum yang menjadi titik berat hukum administrasi maka seseorang juga harus mengetahui latar belakang politiknya. Sebaliknya, agar dapat merencanakan tindakan pemerintah, seseorang perlu mengetahui sifat hubungan hukum yang bersangkutan.

Bagaimana kaitannya dengan *Public Administration*? Menurut Dwight Waldo *Public Administration* mengandung dua arti: (1) *Public Administration* sebagai organisasi dan

sistem yang menyelenggarakan kepentingan umum, dan (2) *Public Administration* sebagai *art and science*. Dibandingkan dengan ilmu pemerintahan, maka *Public Administration* lebih melihat usaha pemerintah sebagai suatu perusahaan. Oleh karenanya cara-cara yang dipakai oleh *Public Administration* sama dengan sifat yang dipakai dalam ilmu ekonomi perusahaan (*Business Administration*). Disamping itu, dibandingkan ilmu pemerintahan maka lapangan *Public Administration* lebih luas, karena *Public Administration* juga mempelajari masalah di luar lapangan pemerintahan asal saja masalah tersebut ada hubungannya dengan pemerintahan.

Perkembangan hukum administrasi umum pada mulanya hanya merupakan suatu perkembangan ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri yang kemudian berlanjut dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara. Perkembangan berikutnya timbul manakala pembuat undang-undang memutuskan dengan tujuan menyelaraskan tindakan pemerintah untuk mengadakan pembuatan undang-undang hukum administrasi umum. Ketentuan tentang kodifikasi hukum administrasi umum di Indonesia saat ini sifatnya adalah mutlak jika dikaitkan dengan perkembangan pemerintahan dan pembangunan, khususnya jika dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengefektifkan peradilan tata usaha negara. Dari

uraian tersebut dapat disimpulkan perlunya pengkajian tentang kodifikasi hukum administrasi umum dengan maksud untuk membangkitkan minat dalam menggali unsur-unsur umum hukum administrasi dari hukum administrasi positif yang sebagian terbesar masih bersifat sektoral.

Hukum Administrasi Negara telah berkembang saat pihak pemerintah mulai menata kehidupan masyarakat dengan menggunakan sarana hukum. Dengan demikian hukum administrasi dalam bentuk awalnya sudah sangat kuno karena pemerintah sejak dulu telah bertanggungjawab atas penataan kehidupan masyarakat. Dengan berkembangnya tugas-tugas pemerintah, maka dengan sendirinya telah terjadi penumpukan atas pengeluaran peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah dalam bentuk hukum administrasi khusus sebagai hukum yang berdiri sendiri seperti hukum pajak, hukum lingkungan, hukum perburuhan, dan sebagainya. Setiap bidang hukum administrasi mengenal undang-undangnya sendiri, pemberian aturan, dan yurisprudensi yang selanjutnya diberlakukan.

Sebagai lawan istilah hukum administrasi khusus (hukum administrasi luar biasa), dikenal pula istilah hukum administrasi umum. Dengan peran pemerintahan yang begitu luas maka hukum administrasi khusus meningkat kedudukannya, sehingga timbul kebutuhan untuk mempelajari

unsur-unsur umum hukum administrasi khusus dalam kaitannya satu sama lain. Oleh karena itu di segala bidang yang menjadi urusan pemerintah ditemukan unsur-unsur umum yang ada kaitannya dengan segi-segi hukum publik dari tindakan pihak pemerintah.

Hukum administrasi umum boleh dikatakan baru tumbuh di banyak negara. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa baru sejak perang dunia kedua mulai berkembang hukum administrasi umum sebagai bagian dari ilmu hukum. Pertumbuhan hukum administrasi umum di banyak negara bergerak dalam tiga taraf secara berturut-turut, yaitu:

- 1) Perkembangan awal hukum administrasi umum hanya merupakan suatu perkembangan dalam ilmu pengetahuan sendiri. Buku-buku diterbitkan untuk menjelaskan bentuk hukum bersama dan bentuk tersebut menjadikan suatu teori. Tetapi perkembangan ilmiah tersebut tidak mencukupi untuk membuat hukum administrasi umum menjadi berkembang dengan baik;
- 2) Perkembangan kedua adalah dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara. Pada saat pembuat undang-undang memutuskan untuk memberi kesempatan mengajukan banding pada seorang hakim administrasi ter-

hadap putusan atas dasar sejumlah besar undang-undang. Melalui yurisprudensi timbul suatu interpretasi bersama atas unsur serupa dalam berbagai undang-undang. Kemungkinan hakim terikat pada prinsip pemerintahan yang tidak tertulis akhirnya menimbulkan suatu pola norma bersama yang berlaku pada semua jenis undang-undang dari instansi pemerintahan. Tanpa peradilan administrasi yang mencakup semuanya maka perkembangan hukum administrasi akan sangat terbatas.

- 3) Perkembangan ketiga timbul saat pembuat undang-undang memutuskan untuk menyelaraskan tindakan pemerintah dengan mengadakan pembuatan undang-undang umum, yaitu aturan-aturan umum yang berlaku bagi pelaksanaan wewenang tertentu. Perkembangan undang-undang umum memungkinkan pertumbuhan hukum administrasi umum secara mantap.

Perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia menjadi sangat luas semenjak pemerintah Belanda memberlakukan *etische politiek*, yakni suatu politik balas budi dimana pemerintah Hindia Belanda memberikan sedikit perhatian pada kesejahteraan rakyat Indonesia. Akan tetapi baru pada zaman krisis ekonomi pemerintah Hindia Belanda turut serta secara aktif dalam usaha peningkatan kesejahteraan rakyat di Indonesia. Turut

sertanya pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan rakyat tersebut dilakukan karena terpaksa, sebab sebenarnya pemerintah Kolonial Belanda bukan merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Kemudian Indonesia lahir sebagai suatu negara yang bertujuan untuk mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya. Hal tersebut secara formil telah diatur dalam ketiga undang-undang dasar di Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950). Ketentuan penting dalam UUDS adalah pasal-pasal 36-43 yang mengatur tentang asas-asas negara, pasal 26 ayat 3 yang mengatur tentang hak milik berfungsi sosial, pasal 82 tentang tugas negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan ini mencakup kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Demikian juga halnya dengan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 sebagai landasan membuat undang-undang organik dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat Indonesia di antaranya adalah:

- 1) Pasal 27 ayat (2), yaitu tentang asas dasar jaminan (keadilan) sosial. Lihat juga pasal 34. Selain itu secara lebih luas asas jaminan sosial ditetapkan dalam UUDS 1950 pasal 26, 36, 37, 38 dan 39;
- 2) Pasal 29, yaitu tentang asas dasar agama. Dalam ayat (2) diatur tentang jaminan negara atas kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya. Dalam

UUDS 1950 yang mirip ketentuan pasal 29 UUD 1945, yaitu pasal 43 dengan tambahan ayat (3) yang menjelaskan bahwa penguasa memberikan perlindungan yang sama kepada perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui;

- 3) Pasal 30, yaitu tentang asas pertahanan negara yang menjelaskan bahwa tiap warga negara berhak dan wajib turut serta dalam usaha pembelaan negara atau tanah air Indonesia;
- 4) Pasal 31, yaitu tentang asas dasar pendidikan dan pengajaran. Dalam UUDS 1950 asas dasar pendidikan dan pengajaran ini diatur dalam pasal 41;
- 5) Pasal 32, yaitu tentang asas dasar kebudayaan nasional Indonesia. Dalam UUDS 1950 asas ini diatur dalam ketentuan pasal 40;
- 6) Pasal 33, yaitu tentang asas dasar perekonomian Indonesia, yang menjelaskan bahwa perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan.

Dengan keikutsertaan Negara dalam kehidupan masyarakat melalui jaminan kesejahteraan rakyat, baik semasa pemerintahan Hindia Belanda sampai proklamasi dan berlanjut pada masa pelaksanaan ketiga undang-undang dasar tersebut di atas, maka berkembanglah hukum administrasi Negara Indonesia yang bertugas mengatur hubungan hukum antara Negara dan rakyatnya.

Deskripsi yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa terdapat dua pandangan berbeda tentang hukum administrasi dan hukum tata Negara. Di satu pihak ada yang memandang bahwa terdapat perbedaan prinsip antara hukum administrasi dengan hukum tata negara. Sementara di pihak lain ada pula yang memandang bahwa tidak terdapat perbedaan prinsip antara keduanya.

Oppenheim mengemukakan perbedaan terhadap tinjauan negara, bahwa hukum tata negara menyoroiti negara dalam keadaan diam (*staat in trust*). Sedangkan hukum administrasi negara menyoroiti negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Sementara itu C. Van Vollenhoven menjabarkan bahwa hukum tata negara merupakan keseluruhan aturan yang membentuk dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan negara. Sementara hukum administrasi adalah keseluruhan aturan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara setelah alat-alat perlengkapan negara akan menggunakan kewenangan-kewenangan kenegaraan¹⁰.

Menurut Logemann pendapat tersebut tidak cukup kmat emisahkan hukum administrasi negara dari hukum tata negara. Dikatakan tidak cukup pembeda karena masalah penetapan wewenang termasuk ke

dalam bidang hukum tata negara, sedangkan penggunaan wewenang termasuk ke dalam bidang hukum administrasi negara. Sebenarnya sarjana lain, seperti Kranenburg, dan juga Logemann sendiri tidak memisahkan antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara secara tegas. Keduanya memandang hukum administrasi negara sebagai segi khusus dari hukum tata negara. Deskripsi hukum administrasi negara menurut Logemann meliputi peraturan-peraturan khusus, yang disamping hukum perdata positif yang berlaku umum, juga mengatur cara-cara organisasi negara ikut serta dalam lalu lintas masyarakat.

Pandangan lama yang secara umum diterima oleh ahli hukum adalah Hukum Tata Negara dalam arti luas yang meliputi Hukum Tata Negara dalam arti sempit (Hukum Konstitusi) dan Hukum Administrasi. Oleh karenanya kajian terhadap Hukum Tata Negara tanpa memasuki lapangan Hukum Administrasi adalah suatu kajian hukum yang tidak lengkap. Demikian juga sebaliknya, kajian terhadap Hukum Administrasi tanpa memasuki Hukum Tata Negara merupakan kajian yang tidak cukup bermanfaat, khususnya bagi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

Asumsi tersebut dengan mudah dapat kita pahami kalau kita menganalisis ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang menyangkut

¹⁰ Purbopranoto, Kuntjoro. 1985. *Op cit*, hal: 16.

kekuasaan pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menentukan: "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar". Demikian pula halnya kalau kita menganalisis penjelasan umum UUD 1945 yang menyangkut sistem pemerintahan negara. Atas dasar ketentuan UUD 1945 tersebut, khususnya yang menyangkut kekuasaan pemerintahan, maka akan sangat tidak bermanfaat dan tidak memadai kalau kajian hukum kita hanya terbatas pada hukum konstitusi (hukum tata negara dalam arti sempit) tanpa menyentuh lapangan hukum administrasi yang obyeknya adalah pemerintahan. Hukum tata negara dalam arti sempit meletakkan landasan negara hukum bagi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan hukum administrasi melalui tiga fungsi utamanya (normatif, instrumental, dan jaminan) melaksanakan asas negara hukum dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara

Istilah sumber hukum digunakan dalam berbagai macam makna karena hukum itu dapat ditinjau dari berbagai cara. Orang akan dapat menjelaskan hukum positif tertentu dan dengan demikian orang akan dapat menjelaskan dengan tegas sumber-sumber tempat hukum positif itu digali. Namun jika orang menulis suatu studi yang bersifat sejarah, maka sumber-

sumber sejarah hukum itu kebanyakan adalah juga sumber-sumber yang lain seperti tulisan ilmu pengetahuan yang lama, notulen dari sidang-sidang rapat tertentu dan selanjutnya akan lebih dalam ditelaah sejumlah pengertian dari istilah sumber hukum itu.

Sumber hukum dalam arti materiil ialah sumber hukum sebagai tempat asalnya hukum itu. Setiap peraturan hukum, bagaimanapun bentuk dan sifatnya, mempunyai tempat asal peraturan itu dihasilkan. Sumber hukum ini dihasilkan dari suatu penghargaan (penilaian) kaidah hukum yang dibuat atas keyakinan individu dan pendapat umum. Keyakinan individu dan pendapat umum tersebut bersifat menentukan petunjuk hidup yang diterima sepenuhnya oleh pihak pemerintah. Penghargaan itu juga menentukan *isi* dari petunjuk hidup tersebut dan selanjutnya diberi sanksi oleh pihak pemerintah. Sumber hukum yang menentukan isi kaedah hukum (yaitu tindakan manusia yang sesuai dengan apa yang dianggap seharusnya) diberi nama sumber hukum *materiil*. Sebagai sebuah catatan yang dikemukakan oleh M. Nata Saputra¹¹ bahwa sumber hukum materiil adalah mata air. Sedangkan sumber formal air adalah sungai, laut, danau, bak, kolam dan lain-lain. Jadi sumber hukum administrasi negara dalam arti materiil ialah keputusan penguasa yang berwenang.

¹¹ Saputra, M. Nata. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali. hal: 22.

Sumber hukum dalam arti formil ialah sumber hukum dimana hukum itu diketemukan. Dalam sumber-sumber hukum dalam arti formil diperhitungkan terutama bentuk tempat hukum itu dibuat menjadi positif oleh instansi yang berwenang. Dengan kata lain bahwa bentuk wadah badan atau instansi pemerintah tertentu dapat menciptakan hukum. Sumber hukum administrasi dalam arti formil terdiri dari:

- 1) Undang-undang (hukum administrasi negara tertulis),
- 2) Praktek administrasi negara,
- 3) Yurisprudensi, dan
- 4) Anggapan para ahli hukum administrasi negara.

Seperti ditetapkan dalam pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 Undang-undang Dasar 1945 yang telah diamandemen bahwa peraturan yang disebut sebagai undang-undang adalah produk legislatif, yaitu Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian kedua belah pihak, baik Presiden dan atau DPR berhak membuat usulan rancangan undang-undang. Undang-undang dikeluarkan untuk melaksanakan UUD 1945 yang disebut Undang-undang organik. Akan tetapi undang juga dapat dikeluarkan untuk melaksanakan Ketetapan MPR atau bahkan untuk melaksanakan undang-undang (pokok). Semua undang-undang tersebut yang mengatur tentang kekuasaan pemerintah atau kekuasaan

negara merupakan sumber hukum administrasi.

Mengenai praktek administrasi sebagai sumber hukum formil, dapat dikatakan bahwa praktek itu membentuk hukum administrasi negara kebiasaan (tidak tertulis). Hukum administrasi negara kebiasaan tersebut dibentuk dan dipertahankan dalam keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara, dan praktek administrasi negara tersebut adalah berdiri sendiri. Bahkan menurut Utrecht, tidak jarang praktek administrasi negara mengesampingkan undang-undang. Tidak semua keputusan pejabat administrasi membentuk hukum administrasi. Keputusan yang memberi kesempatan kepada yang dikenai keputusan untuk banding kepada pengadilan maka pembentuk hukum administrasi adalah hakim melalui yurisprudensi. Sedangkan keputusan yang tidak memberi kesempatan banding maka pembentuk hukum administrasi adalah pejabat yang bersangkutan.

Yurisprudensi merupakan salah satu sumber hukum formil. Pengertian yurisprudensi dalam arti luas sebenarnya adalah putusan hakim, sedangkan dalam arti sempit adalah ajaran hukum yang tersusun dari dan dalam peradilan yang kemudian dipakai sebagai landasan hukum. Putusan hakim yang dapat dipakai sebagai landasan hukum jelas dapat dilihat dari ketentuan pasal 31

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah suatu peraturan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang.

III. PENUTUP

Dari uraian yang telah dikemukakan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum tata negara yang meletakkan landasannya pada negara hukum akan selalu bersentuhan dengan hukum administrasi yang melaksanakan asas negara hukum tersebut. Demikian juga sebaliknya, bila kita mengkaji hukum administrasi maka kita akan selalu menyentuh asas

negara hukum dalam pelaksanaan pemerintahan.

Oleh karenanya hubungan antara hukum tata negara dan hukum administrasi dilihat dari sudut kajiannya akan sangat erat hubungannya meskipun jenis objeknya berbeda. Hukum tata negara menekankan objeknya pada asas negara hukum. Sedangkan hukum administrasi menekankan pada objeknya pada pelaksanaan asas negara hukum dalam pemerintahan. Sehingga dalam pemahaman secara konseptual, hukum administrasi disebut sebagai hukum yang mengatur negara dalam keadaan bergerak, sedangkan hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur negara dalam keadaan diam.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Atmosudirdjo, Pradjudi. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hadjon, Philipus M. 1993. "Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi" dalam *Yuridika* No. 1 dan 2 Tahun VIII, Januari-Februari-April 1993. Surabaya: Fakultas Hukum Univ. Airlangga.
- Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Prins WF. 1983. *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (terjemahan R. Kosim Adisapoetra). Jakarta: Pradnya Paramita.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1985. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Saputra, M. Nata. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.
- Utrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.

