

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Disampaikan oleh : Fully Handayani Ridwan, SH.Mkn

Hukum Administrasi Negara

- RUANG LINGKUP

Pengantar hukum tata negara Indonesia belum menyelidiki secara mendalam kaidah-kaidah hukum tata negara positif, walaupun disana-sini secara sepintas lalu akan disinggung.

Pengantar hukum tata negara hanya akan membahas azas-azas dan pengertian-pengertian dari hukum tata negara yang berlaku di Indonesia.

- DEFINISI

Beberapa definisi yang akan diberikan di bawah ini menunjukkan bahwa ahli hukum tata negara masih terdapat perbedaan pendapat, karena masing-masing ahli berpendapat bahwa apa yang mereka anggap penting akan menjadi titik berat dalam arti hukum tata negara. Perbedaan itu disebabkan karena pengaruh lingkungan dan pandangan hidup yang berlainan.

Van Vollenhoven

- Hukum Tata negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan-badan tersebut.
- Sebagai murid dari Oppenheim yang terkenal dengan ajaran negara dalam keadaan tidak bergerak, beliau membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara. Hukum Tata Negara menurut Van Vollenhoven adalah:
 - 1. apa/mana saja masyarakat hukum atasan serta warganya.
 - 2. lingkup peranan terhadap wilayah serta warganya.
 - 3. kekuasaan macam apa yang diserahkan kepada aneka lembaga dalam tiap masyarakat hukum.
- Sedangkan Hukum Administrasi Negara menurut van Vollenhoven adalah Negara dalam Keadaan bergerak.

- Paul scholten memasukan hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum pidana ke dalam hukum publik karena ditinjau dari pribadi yang melakukan hubungan hukum, tujuan hukum dan kepentingan yang diatur serta kaidah hukum yang terumuskan.
- b. Logemann
- Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Menurut Logemann jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi sedangkan fungsi adalah pengertian bersifat sosiologis. Karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lainnya serta keseluruhannya, maka dalam arti yuridis, negara merupakan organisasi dari jabatan jabatan.
- Ruang lingkup hukum tata negara menurut Logemann :
 - 1. persoonsleer/ajaran tentang pribadi yaitu, masalah-masalah manusia sebagai subjek hukum yang mempunyai kewajiban, hak personifikasi, perwakilan, timbul dan hilangnya kepribadian hukum atau hak organisasi, pembatasan wewenang.
 - 2. gebiedsleer/ajaran tentang lingkup laku : mengenai batas-batas, cara-cara, waktu dan lingkup wilayah pribadi atau kelompok pribadi (sebagai subjek hukum) dapat bersikap tindak atau berperikelakuan menurut kaidah-kaidah yang berlaku.

- c. Soerjono Soekanto dan Purnadi Pubacaraka
- Hukum Tata negara menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, inti permasalahan hukum tata negara adalah :
 - a. Status/kedudukan yang menjadi subyek/pribadi dalam hukum negara
 - 1. siapa penguasa/pejabat negara dan apa lembaga-lembaga negara.
 - 2. siapa warga negara dan bukan warga negara.
 - b. Role/peranan.
 - Role atau peran ini terdiri dari:
 - 1. Menurut hukum.
 - Yaitu kewajiban dan hak, tetapi hal ini biasanya sukar untuk dipastikan, oleh karena itu ada rumus hak publik yaitu kewajiban publik dan bila peranan ini dilihat dari hubungan hirarkis maka disebut kekuasaan dari penguasa atau atasan ketaatan dari warga atau bawahan.
 - Peranan wantah, yaitu peranan diluar hukum tapi tidak bertentangan dengan hukum.

- **Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.**
- Seperti apa yang telah diuraikan di atas, bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas, maka di antara para ahli hukum masih terdapat perselisihan pendapat tentang hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.
- Pada garis besarnya pendapat-pendapat para ahli hukum itu dapat dibagi dalam dua golongan yaitu:
 - a. Yang membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara secara prinsipil,
 - Tidak membedakan secara tajam baik mengenai sistematik maupun mengenai isinya, jadi tidak terdapat perbedaan yang bersifat azasi, melainkan hanya karena pertimbangan manfaat saja. Hukum Administrasi Negara itu merupakan bagian Hukum Tata Negara dalam arti luas dikurangi dengan Hukum Tata Negara dalam arti sempit.
- Logemann yang dalam bukunya “Over de theorie van een stellig staatsrecht” mengadakan perbedaan secara tajam antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Untuk membedakannya isi, bertitik tolak pada sistematik hukum pada umumnya yang meliputi tiga hal, yaitu :
 - 1. ajaran tentang status (persoonsleer),
 - 2. ajaran tentang lingkungan (gebiedsleer),
 - 3. ajaran tentang hubungan hukum (leer de rechtsbetrekking).

- Hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara itu merupakan suatu macam hukum khusus (*als byzonder soort van recht*) yang mempunyai obyek penyelidikan hukum, maka sistimatik hukum pada umumnya itu dapat diterapkan pula terhadap Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.
- Sistimatik dalam bukunya tersebut di atas dibagi sebagai berikut :
 - 1. Hukum Tata Negara dalam arti sempit meliputi :
 - a. *Persoonsleer* yaitu yang mengenai person dalam arti hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi, pertanggungjawaban, lahir dan hilangnya hak dan kewajiban tersebut, hak organisasi, batasan-batasan dan wewenang.
 - b. *gebiedsleer*, yang menyangkut wilayah atau lingkungan di mana hukum itu berlaku dan yang termasuk dalam lingkungan itu adalah waktu, tempat dan manusia atau kelompok dan benda.
 - 2. Sedangkan Hukum Administrasi Negara meliputi ajaran mengenai hubungan hukum (*leer der rechtsbetrekkingen*).
- Jadi menurut Logemann, Hukum Tata Negara itu mempelajari :
 - a. susunan dari jabatan-jabatan,
 - b. penunjukan mengenai pejabat-pejabat,
 - c. tugas dan kewajiban yang melekat pada jabatan itu,
 - d. kekuasaan dan wewenang yang melekat pada jabatan,

- e. batas wewenang dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan orang-orang yang dikuasainya,
- f. hubungan antar jabatan,
- g. penggantian jabatan,
- h. hubungan antara jabatan dan pejabat.
- Hukum Administrasi Negara mempelajari jenisnya, bentuk serta hukum yang dilakukan oleh para pejabat dalam melakukan tugasnya.
- Dalam karangannya yang lain, van Vollenhoven membagi Hukum Tata Negara dalam Hukum Administrasi Negara agak berlainan dari karangannya yang semula. Ia berpendapat bahwa semua peraturan hukum yang tidak termasuk dalam Hukum Tata Negara Materiil, hukum perdata materiil dan hukum pidana materiil, dimasukkan dalam Hukum Administrasi Negara.
- Dengan demikian van Vollenhoven mengartikan Hukum Administrasi Negara akan meliputi seluruh kegiatan negara dalam arti luas, jadi tidak hanya terbatas pada tugas pemerintahan dalam arti sempit saja, tetapi juga meliputi tugas peradilan, polisi dan tugas membuat peraturan.
- Menurut van Vollenhoven Hukum Administrasi Negara dibagi dalam :
 - 1. bestuursrecht (hukum pemerintahan),
 - 2. justitierecht (hukum peradilan),
 - 3. politierecht (hukum kepolisian), dan
 - 4. regelaarsrecht (hukum perundang-undangan).

- ASAS-ASAS DI DALAM HUKUM TATA NEGARA
- A. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa
- B. Negara Hukum dan “The Rule of Law”.
- C. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.
- D. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan.
- E. Pemisahan Kekuasaan dan “Check and Balances”
- F. Sistem Pemerintahan Presidensial
- PENGERTIAN, RUANG LINGKUP DAN SUMBER HAN
- Prof. Prajudi Atmosudirdjo mendefinisikan Hukum Administrasi Negara sebagai berikut:
- “Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur tentang seluk beluk administrasi negara dan hukum yang merupakan hasil ciptaan administrasi negara itu sendiri”.

- Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa, hukum administrasi negara mengatur empat hal, yaitu:
- organisasi/institusi;
- bagaimana mengisi jabatan-jabatan dalam organisasi tersebut;
- bagaimana berlangsungnya kegiatan/pelaksanaan tugas dari jabatan-jabatan tersebut;
- bagaimana pemberian pelayanan dari aparatur pemerintahan kepada masyarakat.
- LETAK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM SISTEMATIKA ILMU HUKUM
- Ilmu Hukum Administrasi Negara adalah suatu sistem ilmiah dan merupakan salah satu cabang Ilmu Hukum yang lambat laun merupakan suatu disiplin hukum tersendiri. Dengan memperlakukan Hukum Administrasi Negara sebagai suatu disiplin ilmiah, maka kita menerima dua hal, yaitu:
- menerima Hukum Administrasi Negara sebagai objek dari studi dan pendidikan ilmiah;
- menerima Hukum Administrasi Negara sebagai suatu kesatuan dari aturan hukum tertentu yang memerlukan metoda tersendiri.

- Di dalam memperlakukan hukum administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu, maka kita akan menjumpai pertanyaan mengenai pembatasan yang tegas dengan cabang-cabang ilmu hukum lainnya, terutama dengan Hukum Tata Negara.
- Memang banyak dibahas tentang perbedaan atau pemisahan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara. Untuk kaitan itu terdapat dua golongan besar, yaitu:
 - Golongan pertama, yang membedakan hakekat Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara. Pada umumnya adalah para sarjana hukum di Perancis, Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara sosialis.
 - Golongan kedua, berpendapat bahwa tidak terdapat perbedaan hakiki antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara. Golongan ini banyak terdapat di Negeri Belanda dan tersebar pula di tanah air kita.
- Menurut Prof. Prajudi Atmosudirdjo, antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara, tidak terdapat perbedaan prinsipil yuridis. HTN adalah hukum yang mengatur keseluruhan aspek konstitusi negara, sedangkan HAN ialah hukum yang mengatur satu aspek dari konstitusi negara, yaitu aspek administrasi negara.
- Hubungan antara HTN dengan HAN adalah mirip seperti hubungan antara Hukum Perdata Umum dengan Hukum Dagang, sehingga berlaku “Lex Specialis Derogat Lex Generalis”. Asas-asas yang berlaku dalam HTN yang berkaitan dengan Administrasi Negara, berlaku pula bagi HAN.

- Dalam menjalankan tugas tersebut, seorang pejabat administrasi negara dibatasi oleh asas-asas sebagai berikut:
- Asas Yuridikitas (*rechtmatingheid*): bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan) jadi tidak tertulis.
- Asas Legalitas (*wetmatigheid*): bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.
-
- Asas Diskresi dari *Freis Ermessen* yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.
- Dengan demikian, setiap pejabat administrasi negara tidak boleh menolak mengambil keputusan bila ada seorang warga masyarakat mengajukan permohonan, dengan alasan tidak ada peraturan yang mengaturnya.
- Namun penggunaan kewenangan diskresioner ini kadang kala menimbulkan akibat negatif, bila penggunaannya terlalu berlebihan.

- Akibat tersebut adalah:
 - *Abuse of power* (pelampauan kewenangan)
 - *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang)
- atau
 - *Ultravires* (penyalahgunaan wewenang)
- Oleh karena itu, walaupun seorang pejabat administrasi negara mempunyai kebebasan untuk mengambil keputusan, namun ia tetap terikat pada asas yuridiktas dan legalitas.
- Mengenai Diskresi ada dua macam, yaitu:
- (1). Diskresi terikat yaitu: Kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan, yaitu dengan menentukan pilihan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (2). Diskresi bebas yaitu: kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan yaitu dengan membentuk keputusan baru, karena tidak ditentukan (diatur) dalam peraturan perundang-undangan.
- Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)/*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan asas tidak tertulis.

- Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), pertama dikembangkan di Belanda. Pada tahun 1950, De Monchy mengadakan penelitian yurisprudensi Belanda. Hal ini dilakukan atas permintaan rakyat terhadap perlindungan hukum bagi penduduk Belanda.
- Dari hasil penelitian tersebut, disimpulkan harus adanya asas-asas umum dalam rangka menciptakan pemerintahan yang Baik/AUPB yang terdiri dari:
 - Asas kepastian hukum
 - Asas keseimbangan
 - Asas kesamaan
 - Asas bertindak cermat
 - Asas permainan yang layak
 - Asas keadilan dan kewajaran
 - Asas perlindungan atas pandangan hidup
 - Asas kebijaksanaan
 - Asas penyelenggaraan kepentingan umum

- RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
- Isi dan lingkup HAN secara tegas baru pada tahun 1926 diuraikan secara konkrit oleh Van Vallenhoven. Setelah mengadakan peninjauan yang luas tentang pembedangan hukum terutama di negara-negara Perancis, Jerman dan Amerika Van Vallenhoven telah menggambarkan suatu skema mengenai tempat HAN di dalam kerangka hukum seluruhnya.
- Berdasarkan kesimpulan tersebut yang kemudian terkenal dengan sebutan “Residu Theorie”, Van Vallenhoven dalam skemanya itu menyajikan pembedangan seluruh materi hukum sebagai berikut:
- Staatsrecht (materieel/Hukum Tata Negara) meliputi:
 - bestuur (pemerintahan)
 - rechtspraak (peradilan)
 - politie (kepolisian)
 - regeling (perundang-undangan)
- Burgerlijkerecht (materieel/Hukum Perdata)
- Strafrecht (materieel/Hukum Pidana)

- Administrasi Negara /materieel & formeel Hukum administrasi negara (M&F) meliputi:
 - bestuursrecht (hukum pemerintahan)
 - justitierecht (hukum peradilan) yang meliputi:
 - Staatsrechterlijke rechtspleging (formeel/staatsrecht/ peradilan tata negara)
 - Administratieve rechtspleging (formeel) administratiefrecht (peradilan administrasi negara)
 - Burgerlijke rechtspleging/ hukum acara perdata
 - Strafrechtspleging/ hukum acara pidana
 - politierecht (hukum kepolisian)
 - regelaarsrecht (hukum proses perundang-undangan).