

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Tim Penulis:

Amelia Ayu Paramitha | Ibnu Sam Widodo | Fakhry Amin
Muhammad Fajar Sidiq Widodo | Hutrin Kamil | Mohamad Hidayat Muhtar
Achmad Taufik | Muhammad Aziz Zaelani | Saptono Jenar | Syaiful Anam
Ali Rahman | Suwandoko | Junaidi | Dika Yudanto | Dian Dewi Khasanah
Sirajul Munir | Hezron Sabar Rotua Tinambunan
Arie Yuliarti | Mardania Gazali

Editor : Anik Iftitah

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Amelia Ayu Paramitha
Ibnu Sam Widodo
Fakhry Amin
Muhammad Fajar Sidiq Widodo
Hutrin Kamil
Mohamad Hidayat Muhtar
Achmad Taufik
Muhammad Aziz Zaelani
Saptono Jenar
Syaiful Anam
Ali Rahman
Suwandoko
Junaidi
Dika Yudanto
Dian Dewi Khasanah
Sirajul Munir
Hezron Sabar Rotua Tinambunan
Arie Yuliarti
Mardania Gazali

sada
kurnia pustaka

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Tim Penulis:
Amelia Ayu Paramitha
Ibnu Sam Widodo
Fakhry Amin
Muhammad Fajar Sidiq Widodo
Hutrin Kamil
Mohamad Hidayat Muhtar
Achmad Taufik
Muhammad Aziz Zaelani
Saptono Jenar
Syaiful Anam
Ali Rahman
Suwandoko
Junaidi
Dika Yudanto
Dian Dewi Khasanah
Sirajul Munir
Hezron Sabar Rotua Tinambunan
Arie Yuliarti
Mardania Gazali

Editor	: **Anik Iftitah, S.H., M.H.**
Tata Letak	: **Asep Nugraha, S.Hum.**
Desain Cover	: **Septimike Yourintan Mutiara, S.Gz.**
Ukuran	: **UNESCO 15,5 x 23 cm**
Halaman	: **xi, 293**
ISBN	: **978-623-8385-14-0**
Terbit Pada	: **Oktober 2023**
Anggota IKAPI	: **No. 073/BANTEN/2023**

Hak Cipta 2023 @ Sada Kurnia Pustaka dan Penulis
Hak cipta dilindungi undang-undang dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

PENERBIT PT SADA KURNIA PUSTAKA
Jl. Warung Selikur Km.6 Sukajaya – Carenang, Kab. Serang Banten
Email : sadapenerbit@gmail.com
Website : sadapenerbit.com & repository.sadapenerbit.com
Telpon/WA : +62 838 1281 8431

KATA PENGANTAR

Segala puji dan rasa syukur, Tim Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang berlimpah tiada henti sehingga tim penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul Hukum Administrasi Negara.

Buku ini merupakan kolaborasi dari berbagai penulis di bidang Hukum Administrasi Negara dari berbagai perguruan tinggi ternama di Indonesia. Dalam Ilmu Hukum, salah satu cabang ilmu yaitu Hukum Administrasi Negara memiliki peran yang sangat strategis dalam dinamika perkembangan hukum yang ada di negara kita tercinta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seiring dengan dinamisasi yang ada dalam kehidupan demokrasi yang ada.

Buku dengan judul Hukum Administrasi Negara ini dapat di gunakan sebagai acuan dalam perkuliahan Hukum Administrasi Negara sebagai salah satu mata kuliah wajib yang harus di tempuh oleh setiap mahasiswa Fakultas Hukum. Buku ini juga dapat digunakan oleh pengajar atau pengampu mata kuliah Hukum Administrasi Negara dalam menyusun materi perkuliahan selama satu semester. Tidak hanya untuk kalangan akademisi dan mahasiswa, buku Hukum Administrasi Negara ini juga bisa di jadikan literatur oleh masyarakat umum dalam memahami dan mendalam keilmuan hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

Buku ini terdiri dari 20 Bab yang terdiri dari Bab 1 Pengantar Hukum Administrasi Negara, Bab 2 Hukum Administrasi Negara dalam Kerangka Hukum Nasional, Bab 3 Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Hukum yang Lainnya, Bab 4 Asas-Asas Hukum Administrasi Negara, Bab 5 Sumber Hukum Administrasi Negara, Bab 6 Kewenangan, Bab 7 Sistem Hukum Administrasi Negara, Bab 8 Organisasi dan Tata Kelola Pemerintahan, Bab 9 Perbuatan Administrasi Negara, Bab 10 Keputusan Administrasi dan Proses Pembuatan Keputusan, Bab 11 Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Administrasi, Bab 12 Pengawasan Administrasi Negara, Bab 13 Sanksi Administrasi Negara, Bab 14 Mekanisme

Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara, Bab 15 Proses Peradilan Administrasi Negara, Bab 16 Alternatif Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara, Bab 17 Aspek Hukum Pengujian, Bab 18 *Good Governance*, Bab 19 Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan, dan Bab 20 Tantangan dan Isu Kontemporer Hukum Administrasi Negara.

Tim Penulis memahami dan meyakini bahwa dinamika demokrasi dan Hukum Administrasi Negara akan terus berkembang sehingga buku ini akan melengkapi berbagai kajian dan literatur dalam bidang ilmu Hukum Administrasi Negara dan memberikan manfaat yang sebesar besarnya bagi akademisi, mahasiswa, dan pemerhati Hukum Administrasi Negara. Akhir kata Tim Penulis mohon maaf yang sebesar besarnya jika dalam penyusunan buku ini terdapat kesalahan baik yang tentunya tidak lepas dari kelemahan Tim Penulis sebagai manusia yang terus belajar.

Salam hormat,

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iv**
DAFTAR ISI ..... **vi**
BAB 1 PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA **1**
Pengertian Hukum Administrasi Negara 1
Hukum Administrasi Negara Menurut Para Ahli 5
Subjek dan Objek Hukum Administrasi Negara 11
Perbuatan Pemerintah 11
Daftar Pustaka 14
Profil Penulis 17
BAB 2 HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM KERANGKA HUKUM NASIONAL **18**
Negara Hukum 18
Kedudukan Hukum Administrasi Negara 21
Fungsi Hukum Administrasi Negara 25
Daftar Pustaka 30
Profil Penulis 32
BAB 3 HUBUNGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN ILMU HUKUM YANG LAINNYA **33**
Pendahuluan 33
Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara 36
Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Konstitusi 38
Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Perdata 40
Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana 41
Hubungan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah 42
Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Internasional 43
Penutup 43

Daftar Pustaka 44
Profil Penulis 47
BAB 4 ASAS-ASAS HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 48
Pengertian Asas 48
Asas-Asas Hukum Administrasi Negara 52
Daftar Pustaka 57
Profil Penulis 58
BAB 5 SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 59
Pendahuluan 59
Pengertian Hukum Administrasi Negara 60
Sumber Hukum 61
Administrasi Negara 64
Sumber Hukum Administrasi Negara 65
Daftar Pustaka 71
Profil Penulis 72
BAB 6 KEWENANGAN DISKRESI PEMERINTAH DAERAH 73
Latar Belakang 73
Pengaruh Desentralisasi terhadap Ruang Diskresi Pemerintah Daerah 74
Pengelolaan Ruang Diskresi dalam Konteks Pemerintahan Demokratis 78
Transformasi Hukum dan Masyarakat dalam Pengelolaan Diskresi 80
Kesimpulan 81
Daftar Pustaka 83
Profil Penulis 84
BAB 7 SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 85
Pendahuluan 85
Definisi dan Konsep Dasar 86
Konsep Dasar dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi dalam Administrasi Publik 86
Ruang Lingkup Hukum Administrasi dalam Administrasi Publik 87
Prinsip-Prinsip Sistem Hukum Administrasi Negara Prinsip Kedaulatan Hukum 88

Fungsi dan Tujuan Sistem Hukum Administrasi Negara Regulasi dan Standarisasi Tugas Administratif 90
Perlindungan Hak-Hak Warga Negara dalam Administrasi Publik 91
Pengawasan dan Penegakan Hukum terhadap Tindakan Administratif 92
Komponen-Komponen Utama Sistem Hukum Administrasi Negara 93
Dampak Sistem Hukum Administrasi Negara pada Tata Kelola Negara 95
Kesimpulan 96
Daftar Pustaka 97
Profil Penulis 100
BAB 8 ORGANISASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN 101
Pendahuluan 101
Organisasi Pemerintahan 102
Tata Kelola Pemerintah 104
Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) 106
Dasar Hukum Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia 109
Tata Kelola Pemerintahan di Era era *Society* 5.0 112
Penutup 113
Daftar Pustaka 113
Profil Penulis 115
BAB 9 PERBUATAN ADMINISTRASI NEGARA 116
Pendahuluan 116
Jenis dan Klasifikasi Perbuatan Administrasi Negara 117
Asas-Asas dalam Perbuatan Administrasi Negara 123
Syarat Perbuatan Administrasi Negara 126
Daftar Pustaka 128
Profil Penulis 130
BAB 10 KEPUTUSAN ADMINISTRASI DAN PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN 131
Keputusan Administrasi Pemerintahan 131
Istilah Keputusan 132
Pengertian Keputusan 133

Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia 134
Pengertian Keputusan Administrasi Pemerintahan 138
Proses Pembuatan Keputusan Administrasi Pemerintahan ... 140
Syarat Sah Suatu Keputusan Administrasi Pemerintahan 141
Pengaturan Susunan dan Bentuk Keputusan Administrasi Pemerintahan 143
Daftar Pustaka 146
Profil Penulis 148
BAB 11 PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN ADMINISTRASI 149
Pendahuluan 149
Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Administrasi 150
Manfaat Partisipasi Masyarakat dalam Keputusan Administrasi 151
Tantangan dalam Menerapkan Partisipasi Masyarakat 154
Strategi dan Pendekatan untuk Menggalang Partisipasi Masyarakat 156
Metodologi untuk Memfasilitasi Keterlibatan Publik 158
Implikasi dan Dampak Lebih Lanjut 160
Kesimpulan 161
Daftar Pustaka 162
Profil Penulis 166
BAB 12 PENGAWASAN ADMINISTRASI NEGARA 167
Definisi dan Ruang Lingkup 167
Bentuk-Bentuk Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan 169
Prinsip-Prinsip Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan 172
Undang-Undang yang Mengatur Pengawasan Administrasi Pemerintahan 175
Daftar Pustaka 176
Profil Penulis 177
BAB 13 SANKSI ADMINISTRASI NEGARA 178
Definisi Sanksi Administrasi 178

Tujuan dan Komponen Wewenang dalam Mengimplementasikan Penerapan Sanksi Administrasi 179
Jenis Sanksi Administrasi 180
Karakteristik Sanksi Administrasi 185
Daftar Pustaka 186
Profil Penulis 187
BAB 14 MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI NEGARA 188
Pendahuluan 188
Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara 190
Mekanisme Penyelesaian Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara 193
Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara 195
Daftar Pustaka 201
Profil Penulis 202
BAB 15 PROSES PERADILAN ADMINISTRASI 203
Awal Mula Peradilan Administrasi di Indonesia 203
Proses Beracara di Peradilan Administrasi Negara 207
Penutup 214
Daftar Pustaka 215
Profil Penulis 216
BAB 16 ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI NEGARA 217
Konsep Pelindungan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara 217
Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara 219
Daftar Pustaka 231
Profil Penulis 232
BAB 17 DASAR-DASAR PENGUJIAN (*TOETSING GRONDEN*) 233
Pendahuluan 233
Legalitas Penyelenggaraan Pemerintahan 236
Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik 239
Kesimpulan 242
Daftar Pustaka 243
Profil Penulis 246

BAB 18 ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAH YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE)* 247
Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik 247
AUPB dalam Sistem Hukum Indonesia 248
Fungsi dan Arti Penting AUPB 255
Good Governance dalam Hukum Administrasi Negara 255
Karakteristik *Good Governance* 258
Pilar *Good Governance* 260
Daftar Pustaka 264
Profil Penulis 267
BAB 19 HUKUM ADMINISTRASI LINGKUNGAN DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN 268
Pendahuluan **268**
Izin Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia 271
Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan 273
Pajak Lingkungan Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia 274
Tindakan Hukum dan Sanksi dan Penegakan Hukumnya Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia 276
Keterlibatan Masyarakat Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia 278
Penutup 279
Daftar Pustaka 281
Profil Penulis 282
BAB 20 TANTANGAN DAN ISU KONTEMPORER DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 283
Pendahuluan 283
Kedudukan Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) 284
Perluasan Objek Pengujian PTUN 286
Daftar Pustaka 292
Profil Penulis 293

BAB 1
PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Amelia Ayu Paramitha, S.H., M.H.
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya

Pengertian Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara sebagai cabang Ilmu Hukum, dapat dikatakan sebagai salah satu tonggak penggerak rekayasa kehidupan masyarakat. Pasalnya sebagai cabang Ilmu Hukum sendiri, Hukum Administrasi Negara memiliki keunikan dari cabang-cabang Ilmu Hukum lainya. Keunikan dan karakteristik keilmuan ini dapat dilihat keberadaan ilmu ini sendiri yakni hadir diseluruh kehidupan bermasyarakat sejak subjek hukum (manusia) pertama kali lahir ke dunia hingga kematian. Apabila diandaikan pada organ tubuh manusia, Hukum Administrasi Negara seperti seluruh otot-otot yang berada pada ujung kepala hingga ujung kaki yang dapat menggerakan tubuh. Hukum Administrasi Negara menjadikan sebuah konsep kerangka "*welfare state*" secara nyata keberadaannya di tengah masyarakat. Konsep *welfare state* menurut Jeremy Betham di abad ke-18 memberikan anggapan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk mengupayakan kebahagiaan masyarakat *"the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their citizens".*

Hukum Administrasi Negara memiliki kaitan yang sangat erat antara Pemerintah dan Masyarakat didalam suatu negara. Kedekatan ini menjadi sebuah irisan yang saling melengkapi satu sama lain. Dikutip oleh Hadjon, dalam buku P. de Haan Cs., yang berjudul "*Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*" yang menyebutkan

pemaknaan "*het bestuursrecht vervult dus een diedelige function: norm, instrument en waarborg* (hukum administrasi memenuhi tiga fungsi: norma, instrument, jaminan)" (Hadjon, 2008). Kemudian pandangan ini dihubungkan oleh pendapat Van Wijk-Konijnenbelt dalam bukunya yang berjudul "*Hoofdstukken van Administratief recht, 1984, page 1)* yang menyebutkan pemaknaan *"Administratief recht, bestuursrecht-het heft alles te maken met Administratie, bestuur, het bestuuren. Global gezegd: het is het juridische instrumentarium voor de overhead die zich actief bemoiet met de samenleving; e naan de andere kant het recht dat de leden van de samenleving invloed op en bescherming tegen diezelfde, zich met hen en hun omgeving bemoiende overheid moet geven. Dat is nog maar een zeer voorlopige en oppervlakkiege aanduiding* (Hukum Administrasi, Hukum Tata Pemerintah, semuanya menyangkut *administratie, bestur, besturen* yang secara umum dapat dikatakan Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkikna anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa)" (Hadjon, 2008). Kemudian Hadjon menggambarkan kedua pandangan tersebut sebagai berikut (Gambar 1.1):

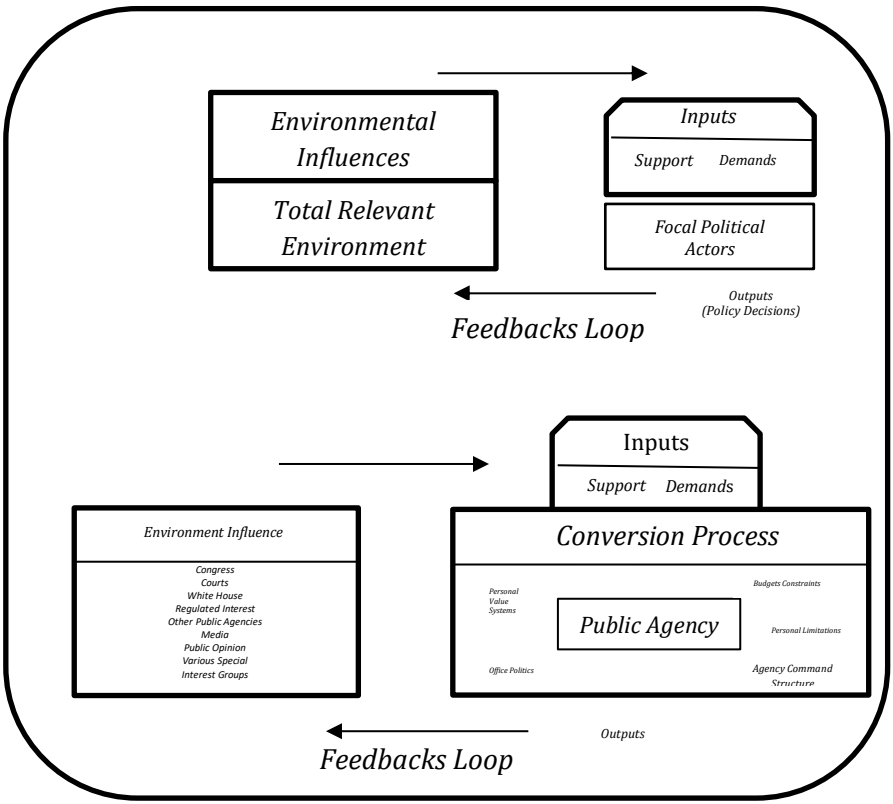


Gambar 1.1. Konsep Hukum Administrasi Negara Menurut P. de Haan Cs dan Van Wijk-Konijnenbelt Ilustrasi : Philipus. M. Hadjon

Deskripsi tersebut oleh Hadjon kemudian dideskripsikan bahwa Hukum Administrasi Negara meliputi (Hadjon, 2008):

1. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
2. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut; dan
3. Perlindungan hukum (*Rechtsbescherming*)".

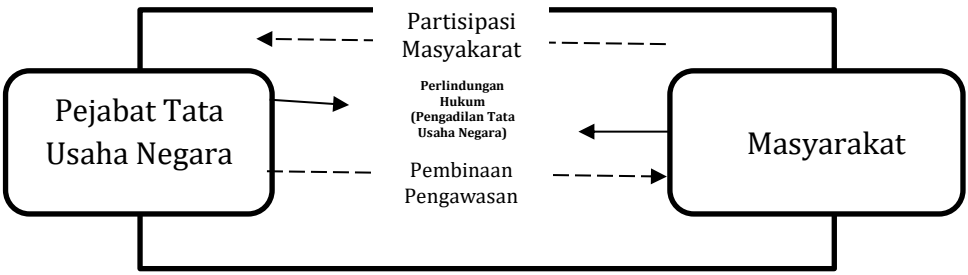
Selaras dengan pandangan tersebut, Kenneth F Warren memberikan konsep dalam bentuk skema mengenai model umum dan sistem administrasi negara sebagai berikut (Gambar 1.2):



Gambar 1.2: Konsep Model Umum dan Sistem Administrasi Negara Menurut Kenneth F Warren
Sumber: Kenneth F, 2011

Perkembangan hukum yang sangat cepat dari tahun ke tahun mengingat, kondisi sosial masyarakat dan serta perkembangan pemikiran-pemikiran para ahli, kini perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia bukan hanya masyarakat saja yang mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah, namun pemerintah yang di dalam praktiknya dididuduki oleh Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) memiliki hak untuk dilindungi secara hukum, perkembangan Hukum Administratif ini secara normatif tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UU AP).

Penulis menggambar konsep ini sebagai berikut (Gambar 1.3):



Gambar 1.3:
Konsep Hukum Administrasi Negara di Indonesia Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UU AP)

Dari gambar di atas dapat penulis uraikan sebagai berikut:

1. Masyarakat kini dapat berpartisipasi dalam tatanan pemerintah yang direpresentasikan oleh pejabat tata usaha negara.
2. Pejabat tata usaha negara memiliki kewenangan untuk membina dan mengawasi seluruh kegiatan bermasyarakat.
3. Pejabat tata usaha negara dan masyarakat memiliki hak yang sama untuk mendapatkan perlindungan hukum melalui pengadilan tata usaha negara.

Hukum Administrasi Negara Menurut Para Ahli

Berikut pandangan para ahli mengenai pengertian Hukum Administrasi Negara:

1. **C. van Vollenhoven**
   Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan.

2. **J.H.A Logemann**
   Hukum Administrasi Negara meliputi peraturan-peraturan khusus, yang di samping hukum perdata positif yang berlaku umum, mengatur cara-cara organisasi negara ikut serta dalam lalu lintas masyarakat.

3. **E. Utrecht**
   Hukum Administrasi Negara menguji hubungan istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Hukum Administrasi Negara mengatur sebagian lapangan pekerjaan Administrasi Negara.

4. **Prajudi Atmosudirdjo**
   Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada administrasi negara dan terdiri dua tingkatan.

5. **M. Stroink**
   Hukum Administrasi Negara berisi peraturan-peraturan yang menyangkut administrasi.

6. **John Austin**
   Hukum administrasi adalah hukum yang menetapkan cara dan tujuan suatu kekuasaan yang berdaulat dilaksanakan (Efendi & Poernomo, 2017).

7. Dicey

Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut (Yohannes & Michael , 2009):

a. Kedudukan dan tanggung jawab seluruh pejabat negara.
b. Hak-hak warga negara dan tanggung jawab individual berkaitan dengan pejabat sebagai wakil negara.
c. Prosedur untuk meneggakan hak warga dan tanggung jawab pejabat negara.

8. Sir Ivor Jening

Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan pemerintahan (Jening, 1979).

9. Wade

Hukum administrasi dapat dilihat dari 2 (dua) sisi (Wade, 1982):

a. Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah.
b. Hukum administrasi adalah kumpulan prinsip-prinsip umum yang mengatur pelaksanaan kekuasaan dan kewajiban atau tugas badan-badan hukum publik.

10. A.W. Bradley dan K.D Ewing

Hukum administrasi adalah cabang ilmu hukum publik yang berkaitan dengan komposisi, prosedur, kekuasaan, kewajiban, hak, dan tanggung jawab berbagai organ pemerintah yang berhubungan dengan pengaturan kebijakan publik (Bradley & K.D Ewing, 2007).

11. Wolf dan Beauf

Hukum administrasi dibedakan menjadi 2 (dua) pengertian yakni:

a. Pengertian secara Luas
   Hukum administrasi adalah kumpulan peraturan hukum yang berkaitan dengan fungsi pemerintahan.
b. Pengertian secara Sempit
   Hukum administrasi adalah kumpulan peraturan hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan hukum

administrasi itu adalah hukum publik serta hukum administrasi itu adalah hukum yang dapat diterapkan terhadap pemerintah itu sendiri.

12. Maurer

Hukum administrasi adalah kumpulan peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang secara khusus mengatur mengenai pemerintahan yang meliputi fungsi pemerintah, prosedur dalam pemerintahan, dan organisasi pemerintahan (Sing, 1985).

13. Schmidt-Assman

Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tindakan pemerintahan, organisasi pemerintah, dan tanggung gugat pemerintah (Sing, 1985).

14. Kenneth. F. Warren

Hukum administrasi terkait dengan 3 (tiga) hal sebagai berikut (Kenneth F, 2011):

a. Cara penyerahan kekuatan dari bdan legislatif kepada badan-badan pemerintahan.
b. Bagaimana badan-badan pemerintahan menggunakan kekuasaannya.
c. Bagaimana tindakan yang dilakukan badan-badan pemerintah diuji oleh pengadilan.

15. Timothy Endicott

Hukum administrasi adalah hukum publik mengenai pemerintahan (Endicott, 2011).

16. Peter Leyland dan Gordon Anthony

Hukum administrasi adalah hukum yang terkait dengan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Hukum administrasi terdiri atas prinsip-prinsip umum yang dapat diterapkan terhadap pelaksanaan kekuasaan dan tugas-tugas oleh badan/pejabat pemerintahan dalam rangka menjamin bahwa banyaknya aturan-

aturan dan kekuasaan diskresi mereka sesuai dengan norma dasar yaitu asas legalitas dan keadilan (Layland & Anthony, 2009).

17. Peter Cane

Hukum administrasi adalah hukum yang terkait dengan tiga aspek utama dari pemerintahan, yaitu (Cane, 2011):

a. Aspek kerangka kelembagaan yaitu terkait dengan badan-badan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun lokal.
b. Aspek kerangka normative yaitu terkait dengan fungsi, kekuasaan, kewajiban dan tujuan dari badan-badan pemerintahan.
c. Hukum administrasi dengan tanggung jawab badan-badan pemerintahan dalam melaksanakan fungsi, kewenangan dan pembebasan dari kewajiban-kewajiban mereka.

18. Bernard Schwartz

Hukum administrasi adalah hukum yang diterapkan terhadap badan-badan pemerintahan yang memiliki wewenang ajudikasi dan *delegated legislation* (Yohannes & Michael , 2009).

19. Massey

Hukum administrasi adalah cabang hukum publik yang berkaitan dengan organisasi dan kekuasaan pemerintah dan badan-badan pemerintahan semu dan menentukan prinsip-prinsip serta aturan-aturan yang mana tindakan pejabat pemerintah dilakukan dan diuji dalam kaitannya dengan kebebasan individu (Yohannes & Michael , 2009).

20. K.C Davis

Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan kekuasaan dan prosedur badan-badan pemerintahan, termasuk secara khusus hukum yang mengatur mengenai *judicial review* terhadap tindakan pemerintah (Zalpuri, tt).

21. Friedman

Hukum administrasi meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Pelaksanaan kekuasaan badan legislatif baik berdasarkan hukum kebebasan dan berbagai undang-undang
b. Pelaksanaan kekuasaan pemerintah.
c. Pelaksanaan kekuasaan yudisial dan kuasi yudisial.
d. Tanggung jawab hukum badan-badan publik.
e. Kekuasaan peradilan umum untuk mengawasi kekuasaan pemerintah (Zalpuri, tt).

22. Sunita Zalpuri

Hukum administrasi adalah kumpulan peraturan yang mengatur dan mengontrol pemerintahan. Hukum administrasi memiliki karakteristik sebagai berikut (Zalpuri, tt):

a. Hukum administrasi tumbuh penting dan menarik dan pada saat itu serta hukum administrasi menjadi fenomena paling terkemuka dalam negara kesejahteraan.
b. pengetahuan mengenai hukum administrasi menjadi sangat penting bagi pejabat pemerintahan dan mahasiswa hukum,
c. hukum administrasi tidak terkodifikasikan.
d. Hukum administrasi adalah hukum publik dan terutama sekali diciptakan oleh hakim *(judge made law).*
e. Prinsip-prinsip hukum admintrsai timbul dan dikembangan Ketika seseorang menjadi korban tindakan sewenang-wenang pemerintah.
f. Badan-badan pemerintah mendapatkan kekuasaan yang berasal dari konstitusi dan undang-undang.
g. Hukum administrasi berkaitan dengan hak-hak individu dan juga kebutuhan publik untuk menjamin keterbukaan dan kejujuran pemerintahan
h. Hukum administrasi berkaitan dengan organisasi dan kekuasaan pemerintah dan badan-badan pemerintahan semu.
i. Hukum administrasi terutama sekali berkaitan dengan tindakan pejabat pemerintah dan prosedur mengenai bagaimana cara tindakan itu dilaksanakan.

j. Hukum administrasi mencakup mekanisme control untuk menjaga agar tindakan pemerintah sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan.
k. Hukum administrasi mencakup mekanisme control untuk menjaga agar tindakan pemerintah sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan.

23. Harlo dan Rawlings

Hukum administrasi memiliki 2 (dua) pengertian yang berbeda dan penggunaan pengertian dengan kondisi yang berbeda, hal ini dapat dilihat sebagai berikut (Salovaara & Auguslak-Boro, 2011):

a. Hukum administrasi dalam konsep hukum *common law* menjadi sebuah penjaga ketaatan tindakan pemerintah.
b. Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dan kewajiban badan-badan publik.

24. Madame Justice Claire L'heureux-Dube

Hukum administrasi berkaitan dengan pendelegasian kekuasaan oleh cabang kekuasaan legislatif kepada badan-badan pemerintahan dalam rangka melaksanakan kebijakan negara (L-Rheurex-Dube, 1997)

25. Alexander Horne dan Gavin Berman

Hukum administrasi adalah hukum yang terutama berkaitan dengan kontrol terhadap pemerintah (Home & Berman , 2006).

26. Malcolm L.Russell-Einhorn dan Horwad N. Fenton

Hukum administrasi secara umum digunakan untuk merujuk pada hukum yang berkaitan dengan berbagai prosedur yang mengatur cara badan dan pejabat pemerintah melaksanakan kewenangan yang didelegasikan kepadanya secarah sah (Russel-Einhom & Fenton , 2008).

27. Menurut G. Feltoe

Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan pemerintahan suatu negara (Feltoe, 2012).

28. **Menurut Philip M. Langbroek**
    Hukum administrasi adalah sistem regulasi-regulasi dan keputusan-keputusan di mana pemerintah suatu negara dan badan-badan pemerintahan dapat mengambil keputusan yang mempengaruhi orang, organisasi-organisasi, perusahaan dan masyarakat secara keseluruhan (al, 2010).
29. **Menurut Jack M. Beerman**
    Hukum administrasi adalah hukum yang mengatur pelaksanaan kekuasaan oleh para pejabat eksekutif, termasuk pejabat pada badan-badan yang secara formal independent dari cabang eksekutif (M.Beerman, 2006).

30. **B. D. Chipeta**
    Hukum administrasi adalah cabang hukum yang berkaitan dengan individu melawan pemerintah atau kekuasaan pemerintah (Chipeta, 2009).

Subjek dan Objek Hukum Administrasi Negara

Subjek Hukum Administrasi Negara yang dapat dilihat dari pengertian Hukum Administrasi Negara pada penjelasan sebelumnya yakni terdiri dari pemerintah (selaku penguasa) dan masyarakat (selaku sekumpulan warga negara di dalam suatu negara).

J.M Baron de Gerando dalam tulisan Hadjon yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia "*Le droit administrative a pour object les regles qui regissent les rapports reciproques de l'administration avec les administers* (objek hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat)". Dalam objek Hukum Administrasi Negara penulis menyoroti hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat dalam Hukum Administrasi Negara yakni perbuatan pemerintah terhadap masyarakat.

Perbuatan Pemerintah

Perbuatan pemerintah menurut Romijen adalah setiap tindakan-tindakan atau perbuatan dari suatu alat administrasi (MD., 1987)

negara *(bestuur organ)* yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada diluar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi negara (Dewa, 2011). Perbuatan pemerintah sendiri terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

1. **Perbuatan pemerintah yang tidak menimbulkan akibat hukum**.
   Seperti himbauan dan anjuran kepada masyarakat, yang mana tidak memiliki kekuatan hukum tetap, sehingga bentuk perbuatan tersebut hanya mendeklarasikan ketentuan hukum yang telah berlaku saja.

2. **Perbuatan Pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.**
   Terbagi menjadi 2 (dua) yakni perbuatan pemerintah bersifat publik dan perbuatan pemerintah bersifat privat. Sebagai objek Hukum Administrasi Negara, perbuatan pemerintah bersifat publik dan perbuatan pemerintah bersifat privat memiliki dasar hukum yang tertuang dalam sebuah aturan-aturan administrasi dalam menjalankan perbuatannya sehingga pengaturan-pengaturan yang ada memiliki hubungan timbal balik kepada masyarakat. Dalam bahasa Belanda perbuatan pemerintah memiliki arti "*publick retchelijke handeling*".
   a. Perbuatan pemerintah bersifat publik, dan
   b. Perbuatan pemerintah bersifat privat.

   Perbuatan pemerintah bersifat publik terbagi menjadi 2 (dua) itu:
   1) Perbuatan pemerintah bersifat publik bersegi satu.
      Perbuatan publik bersifat publik bersegi satu yakni ketetapan atau keputusan (*beschikking)*, atau di Indonesia dikenal sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN ditetapkan oleh Pemerintah untuk kepentingan internal maupun eksternal kemudian peruntukan keputusan tersebut kepada suatu individu atau badan/organisasi sehingga tidak sebuah negosiasi dengan subjek hukum dalam menetapkan suatu keputusan.
   2) Perbuatan pemerintah bersifat publik bersegi dua.

Perbuatan publik bersifat publik bersegi dua yakni perbuatan pemerintah yang diwakili oleh pejabat tata usaha negara untuk memulai hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya. Hal ini menjadi suatu pembeda dengan perbuatan publik bersifat publik bersegi satu yang mana tidak ada hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya. Hubungan hukum dengan subjek hukum lainya biasanya dapat berupa perjanjian kerjasama seperti surat keputusan bersama menteri, surat keputusan suatu instansi dengan organisasi lainnya, surat keputusan bersama kepala daerah, dan lain-lain.

Untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) mendapatkan kewenangan dalam menjalankan perbuatan pemerintah dalam melaksanakan administrasi pemerintahan, dapat dilihat dari bagaimana Pejabat TUN mendapatkan kewenangannya. Sumber kewenangan perbuatan pemerintah terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

1. **Atribusi**

   Adalah suatu kewenangan Pejabat TUN dalam melaksanakan perbuatan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Atribusi sendiri berasal dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh murni legislator disetujui bersama presiden dan atau dibentuk oleh presiden.

2. **Delegasi**

   Adalah penyerahan wewenang dari suatu organ pemerintahan yang memiliki kewenangan secara penuh yang berasal dari atribusi kepada suatu organ pemerintahan lainnya. Adanya klausul "penyerahan" sehingga karakteristik tanggung jawab dalam perbuatan pemerintahan yang sebelumnya dimiliki oleh organ pemerintahan yang diwakili oleh Pejabat TUN sebelumnya berpindah setelah adanya penyerahan kepada organ pemerintahan yang diwakili oleh Pejabat TUN. Salah satu ciri terjadinya delegasi penyerahan wewenang maka terdapat dasar hukum yang masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undang, dan pemberi

delegasi dapat mendapatkan penjelasan seluruh perbuatan pemerintah yang telah dilakukan oleh penerima delegasi.

3. Mandat

Adalah pelimpahan wewenang antara Pejabat TUN kepada Pejabat TUN lainnya. Karakteristik pemberian mandat yakni tidak ada pemindahan tanggung jawab kepada penerima mandat, tanggung jawab penerima mandat masih dimiliki oleh pemberi mandat. Mandat dapat diberikan didalam suatu organ pemerintah secara internal, sehingga pelimpahan wewenang tidak keluar dari suatu organisasi pemerintahan yang ada. Kewenangan ini menjadi sebuah tolak ukur keabsahan perbuatan pemerintah dalam menjalankan administrasi pemerintah.

****

Daftar Pustaka

Hadjon, P. M. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kenneth F, W. (2011). *Administrative Law The Political System .* Philadelphia: Westview Press.

Efendi, A., & Poernomo, F. (2017). *Hukum Administrasi .* Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Yohannes, A., & Michael , D. G. (2009). Administrative Law Teaching Material. *Prepared under The Sponsorship on the justice and legal system Research Institute*, 6.

Jening, S. I. (1979). The Law and The Constitution Fifth Edition. In *The English Language Book and Hodder and Stoughton* (p. 217).

Wade, H. (1982). *Administrative Lawn Fifth Edition .* Oxford : Oxford University PRess.

Bradley, A., & K.D Ewing. (2007). *Constitutional and Administrative Law, 14th Edition .* Edinburg Gate: Pearson Education .

Sing, M. P. (1985). *German Administrative Law in Common Law Perspective.* Berlin Hei-delrberg: Springer.

Endicott, T. (2011). *Administrative Law, Second Edition .* Oxford: Oxford University Press .

Layland, P., & Anthony , G. (2009). *Administrative Law, Sixth Edition .* Oxford: Oxford University Press.

Cane, P. (2011). *Administrative Law, Fifth Edition .* Oxford : Oxford University Press.

Zalpuri, S. (Tanpa Tahun). *Training Packing on Administrative Law.* United Nation Development Program.

Salovaara, I., & Auguslak-Boro, A. (2011). *A Guide to Careers inAdministrative Law.* Cambridge : MA : Bernard Koteen Office Public Interest Advising Harvard LAw.

L-Rheurex-Dube, M. J. (1997). The "Ebb" and "Flow" of Administrative Law on the " General Question of LAw". In *The Province of Administrative Law* (p. 308). Oxford : Hart Publishing.

Home, A., & Berman , G. (2006). Judicial Review : A Short Guide to Claims in The Administrative Court. *Research Paper 06/44*, 7.

Russel-Einhom, M. L., & Fenton , H. H. (2008). Using Administrative Law Tools and Concepts to Strengthen Usaid Programming A Guide fo Usaid Democracy and Governance Officer. *Usaid*, 1.

Feltoe, G. (2012). A Guide to Administrative and Local Government Law in Zimbabwe. *Tanpa Kota* .

al, P. M. (2010, July). Administrative . *Pre-Trial Proceedings in England and Wales, France, Germany and The Netherlands*, p. 8.

M.Beerman, J. (2006). *Administrative Law, Second Edition .* New York : Aspen Publisher.

Chipeta, D. (2009). *Administrative Law in Tanzania : A Digest of Case.* Dares Salam, Tanzania: Mkui Na Nyota Publisher.

MD., S. M. (1987). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta:: Liberty, Cetakan Pertama.

Dewa, M. J. (2011). *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik .* Kendari : Unhalu Press.

PROFIL PENULIS



Amelia Ayu Paramitha., S.H., M.H

Lahir di Malang 27 April 1987, menjadi pengajar di jurusan Ilmu Hukum sejak tahun 2016 hingga sekarang. Penulis merupakan lulusan Strata-1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, dan saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang. Penulis saat ini menjabat sebagai Ketua Kompartemen Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, memiliki kepakaran ilmu di bidang Hukum Administrasi Negara, sehingga Penulis aktif dalam berbagai penelitian dan pengabdian yang berkaitan dengan bidang keahliannya yakni Hukum Pajak dan hukum pemerintahan yang telah berhasil diterbitkan dan didanai langsung oleh penyelenggara penelitian dan pengabdian baik tingkat fakultas, universitas, maupun nasional. Hingga saat ini Penulis tergabung dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Perkumpulan Pengacara Pajak dan Kuasa Hukum Pengadilan Pajak Indonesia, serta Asosiasi Pengajar Hukum Lingkungan Indonesia.

Email Penulis : ameliaayu27@ub.ac.id

BAB 2
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM KERANGKA HUKUM NASIONAL

Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya

Negara Hukum

Negara hukum merupakan istilah yang mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang (Muhtaj, 2005). Pemikiran negara hukum telah muncul jauh sebelum Revolusi 1688 yang terjadi di Inggris, muncul kembali pada abad XVII dan baru populer pada abad XIX (Hadjon, 1996). Sejarah lahirnya pemikiran negara hukum, merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau (Hadjon, 1987b). Ide gagasan negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum atau istilah yang disebut dengan *"nomoi"*, artinya suatu negara dimana semua orang tunduk pada hukum untuk mencegah agar tidak bertindak sewenang-wenang (Hadjon, 1987a). Senada dengan ide pemikiran tersebut, kemudian dipertegas oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa untuk mencapai kehidupan yang paling baik *(the best life possible)* perlu adanya supremasi hukum (Siti Sumartini, Nurwahyuni, 2022), sebagai upaya penegakan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi demi mewujudkan kebijaksanaan kolektif dalam melindungi seluruh warga masyarakat tanpa adanya intervensi dari pihak manapun, termasuk oleh penyelenggara negara.

Pada Abad ke-19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui konstitusi, dimana secara harfiahnya konstitusi memuat batasan-batasan kekuasaan pemerintah serta adanya prinsip *check and balances* antar kekuasaan yang ada, hal ini selanjutnya disebut dengan istilah konstitusionalisme. Selain itu, menurut sejarah hukum Eropa Kontinental adanya pembatasan kekuasaan dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (selanjutnya disebut HAN) yang lahir sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum liberal *(de liberal rechtsstaatsidee)* yaitu keterkaitan kekuasaan pemerintahan pada undang-undang (Anggraini, 2012). Pembicaraan mengenai negara hukum seringkali diidentikkan dengan istilah konsep *rechtsstaat* di area Eropa Kontinental yang dipelopori oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lai. Sedangkan pada penganut paham Anglo Saxon digunakan istilah *rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Arti kedua istilah konsep tersebut menjadi dasar pengertian dari negara hukum itu sendiri yakni sebuah konsep penyelenggaraan negara dan tindakannya yang berdasarkan atas hukum.

Lahirnya konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* terjadi pada penentangan kekuasaan absolut pada Inggris pada tahun 1212 dari Raja John The Lackland, sedangkan di Perancis untuk menentang kekuasaan absolut dari Raja Louis XVI (1789). Berdasarkan dari sejarah tersebut, kedua negara ini mempunyai sistem hukum yang berbeda. Perancis menganut konsep *rechtsstaat* sedangkan Inggris menganut konsep *the rule of law*, dimana keduanya memiliki perbedaannya terhadap perkembangan dan penegakannya. Adapun perbedaannya yaitu (Huda, 2006):

1. Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat*

a. Lahir dari tradisi-tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang berdasarkan pada *Civil Law System* dan legisme yang menganggap bahwa hukum adalah sama dengan undang-undang dan didasari pada kepastian hukum.
b. Segi sisi kelembagaan, *rechtsstaat* memiliki karakter administratif.
c. Sisi titik berat pengoperasian *rechtsstaat* lebih mengutamakan prinsip *wetmatigheid* (keputusan yang diambil berdasarkan

undang-undang) yang kemudian disamakan dengan *rechtmatigheid* (keputusan pemerintah yang tidak boleh melanggar hukum).

2. Konsep Negara Hukum *Rule of Law*

a. Lahir dari tradisi hukum negara-negara Anglo Saxon yang berdasarkan pada *Common Law System* yang menekankan pada kebenaran sesungguhnya oleh putusan hakim daripada putusan hukum tertulis. Sehingga, negara hukum yang *rule of law* dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi (putusan-putusan hakim terdahulu untuk menghadapi suatu perkara yang tidak diatur di dalam UU dan dijadikan sebagai pedoman bagi para hakim yang lain untuk menyelesaian suatu perkara yang sama.
b. Sisi kelembagaannya *rule of law* memiliki karakter yudisial.
c. Sisi-sisi titik berat pengoperasian *rule of law* lebih mengutamakan *equality before the law* (semua manusia sama dan setara di hadapan hukum).

Kedua istilah tersebut, meskipun memiliki perbedaan pada sistem pelaksanaannya, namun pada intinya sama, yakni berupaya dalam memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan upaya ingin membatasi tindakan penguasa melalui hukum agar tidak sewenang-wenang pada masyarakat.

Negara Indonesia secara konstitusi telah mengakui dirinya sebagai negara hukum (*rechstaat*) yang tertuang pada Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa *"Negara Indonesia adalah Negara Hukum".* Berdasarkan pernyataan tersebut, implikasi yang terjadi di Indonesia adalah memiliki tujuan untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtsorde*). Oleh karenanya, Indonesia harus menjunjung tinggi serta memelihara hukum serta sebaliknya, hukum dijalankan dan ditegakkan oleh negara. Tidak hanya itu saja, kehadiran HAN menjadi penting di Indonesia karena segala tindakan yang harus diambil oleh pemerintah harus

berdasarkan hukum. Soepomo pernah mengartikan istilah negara hukum (Entah, 2016):

> *"...bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara"*.

Setiap negara hukum dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintah dalam suatu negara diperlukan organ negara atau perangkat negara sesuai dengan fungsi dan wewenangnya, adanya wewenang ini pada perangkat negara harus ada pembatasannya agar tidak sewenang-wenang yang hal ini merupakan bagian tujuan dari lahirnya HAN. Deskripsi tersebut sejalan dengan *Van Vollenhoven* yang menyampaikan (Ibrahim, 1983):

> *"Badan negara tanpa adanya hukum Administrasi Negara menjadi bebas tanpa batas, karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan".*

Berdasarkan dari pernyataan tersebut, HAN memiliki peran penting pada negara hukum dalam setiap penyelenggaraannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Selain itu, ditinjau dari sudut hukum pertumbuhan dan perkembangan HAN dalam suatu negara modern karena mengalami modernisasi pemerintahan yang begitu luas. Maka, peran HAN menjadi hal yang fundamental untuk memberikan batasan kewenangan pada organ pemerintah, dimana pemerintah tidak boleh bertindak sebelum ada peraturan yang mengatur terhadap tindak perilaku organ pemerintah itu sendiri. Harapannya adanya HAN mampu mengetahui batas-batas kewenangan, hakikat kekuasaan, tujuan, dan sifat daripada kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan, serta juga mampu mengakomodasi bentuk-bentuk sanksi apabila terjadi pelanggaran administrasi negara di Indonesia maupun di negara hukum lainnya.

Kedudukan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara (selanjutnya HAN) menjadi salah satu peran penting dari lahirnya konsep negara hukum, artinya keberadaannya menjadi bagian dari kerangka hukum nasional bahkan internasional. Ditinjau dari pembagian hukum yang dibagi menjadi dua yaitu hukum privat dan hukum publik yang dilihat dari sifat

hubungan yang diatur dan bersumber dari kepentingan-kepentingan yang hendak dilindungi. Secara definisi dari hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara individu atau badan hukum dalam hal kepentingan pribadi. Sedangkan, hukum publik adalah mengatur hubungan penguasa dengan warganya yang didalamnya, salah satunya yaitu HAN yang merupakan bagian dari hukum publik karena berisi peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum yang berskala nasional. Sehingga dapat diartikan kedudukan HAN yang terletak di hukum publik menjadi suatu sub sistem dari administrasi negara dalam proses berjalannya roda pemerintahan negara.

Dilihat secara kedudukan HAN dalam sistematika ilmu hukum pada sejarahnya yaitu pada abad 19, HAN atau Hukum Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut HTUN) adalah hukum pemerintahan atau administrasi yang berkedudukan, berkewajiban, berfungsi, dan berwenang sebagai penyelenggara negara di Belanda merupakan bagian daripada Hukum Tata Negara (selanjutnya disebut HTN). Secara sifatnya HAN tidak statis, tetapi merupakan hukum yang berkembang sebagai respon terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat (Yusri Munaf, 2015).

Hukum publik yaitu HAN pada awalnya merupakan bagian dari UUD NRI 1945, Namun, Sejak akhir abad ke-19 hingga awal abad ke-20 yakni antara tahun 1946 dan 1948 mengalami pemisahan antara hukum administrasi negara dan konstitusi demi mengutamakan kesejahteraan rakyat (Kompasiana, 2022). Terdapat perbedaan prinsip antara HTN dan HAN yang dikemukakan oleh beberapa ahli diantaranya beberapa yaitu (Arthayasa, 2020), Oppenheim yang mengatakan bahwa:

> *"Pokok bahasan Hukum Tata Negara adalah Negara dalam keadaan diam (strats in rust), dimana HTN membentuk alat-alat perlengkapan Negara dan memberikan kepadanya wewenang serta membagi bagikan tugas pekerjaan kepada alat-alat perlengkapan Negara di tingkat tinggi dan tingkat rendah. Sedangkan HAN adalah Negara dalam keadaan bergerak (staats ini beveging) dimana HAN melaksanakan aturan-aturan yang sudah ditetapkan oleh HTN baik di tingkat tinggi maupun tingkat rendah."*

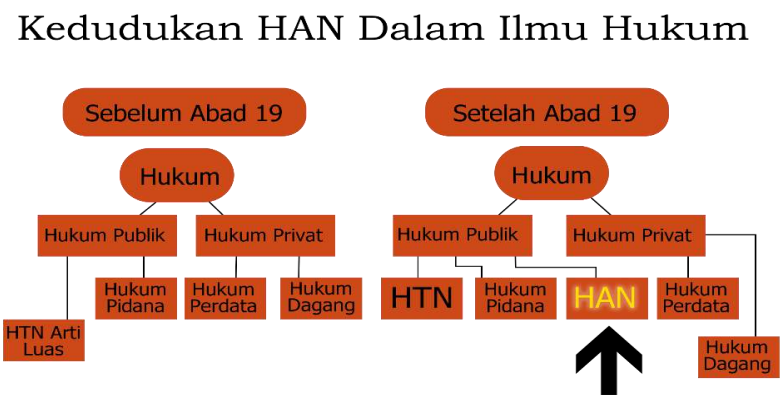
Kemudian, Van Vollenhoven juga mengatakan bahwa:

"HAN adalah semua peraturan-peraturan hukum setelah dikurangi hukum-hukum materiil Tata Negara, Pidana dan Perdata. HAN merupakan pembatasan dari kebebasan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Badan-badan kenegaraan memperoleh kewenangan dari HTN dan dalam melaksanakan kewenangan itu badan-badan kenegaraan haruslah berdasarkan pada HAN."

Selanjutnya, dari Romeign yang menyampaikan perbedaannya yakni:

Hukum Tata Negara mengatur mengenai dasar-dasar dari pada Negara, sedangkan Hukum Administrasi Negara mengenai pelaksanaan teknisnya.

Berdasarkan dari ketiga pemikiran tersebut di atas, saat ini kedudukan HAN dalam kerangka nasional menjadi ilmu hukum yang berdiri sendiri atau khusus yang berkaitan dengan teknis operasional penyelenggaran pemerintah. Sedangkan kedudukan secara ilmu hukum internasional HAN menjadi ilmu hukum yang membahas tentang administrasi antara penguasa dan rakyat, seperti pelaksanaan perjanjian internasional oleh penguasa terhadap rakyat akan menyentuh lapangan hukum administrasi (Dkk, 2023). Sehingga, saat ini HAN menjadi studi ilmu hukum di mata kuliah yang membahas tentang aspek-aspek penting hukum dari administrasi negara itu sendiri, berikut kedudukan HAN saat ini dapat dilihat pada gambar sebagai berikut (Gambar 2.1):



Gambar 2.1: Kedudukan HAN dalam Ilmu Hukum

Sumber*:* Penulis, 2023

Gambar di atas (Gambar 2.1) menunjukkan kedudukan HAN yang saat ini menjadi khusus dan memiliki karakter sebagai hukum publik. Perubahan era modern juga membawa HAN semakin pesat sebagai kerangka hukum nasional karena memiliki pengaruh yang besar pada roda penyelenggaraan pemerintah demi kesejahteraan rakyat. Sehingga dalam kedudukan ilmu hukum saat ini HAN terbagi menjadi dua ranah yaitu ranah HAN umum dan ranah HAN khusus atau sektoral. Adapun pembagiannya adalah HAN umum yang berkaitan dengan peraturan, prinsip, konsep, dan lembaga hukum yang dapat diterapkan pada seluruh kegiatan administrasi negara. Sedangkan HAN khusus atau sektoral yang dapat diterapkan pada wilayah khusus kegiatan administrasi negara dan mengatur bidang-bidang hukum secara khusus diantaranya meliputi hukum bangunan, hukum pendidikan, hukum air dan sebagainya.

Tidak hanya itu saja, menyangkut kedudukan HAN yang dikutip dari Poly Juridisch Zakboekje mengatakan bahwa HAN merupakan "hukum antara", sebagai contoh izin bangunan. Upaya memberikan izin kepada penguasa harus memperhatikan segi-segi keamanan dari bagunan yang direncanakan. Secara HAN materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana. Ditinjau dari berbagai undang-undang (selanjutnya disebut UU), sanksi HAN selalu diletakkan sebelum sanksi pidana dan sanksi perdata jika UU tersebut mengaturnya (Tjandra, 2003).

Penegakan norma HAN sendiri selalu menghendaki dua pihak, disatu sisi harus ada peran serta masyarakat dalam melaksanakan kewajiban yang ditentukan oleh UU, agar pemerintah dapat melakukan tindakan HAN yang dikehendaki. Misalnya, pada UU yang mengatur hak dan kewajiban dalam mengurusi izin tertentu, selalu mewajibkan dipatuhinya ketentuan perizinan sebelum perizinan dikeluarkan oleh pemerintah. Menurut W.F. Prins mengemukakan bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri dengan sejumlah ketentuan pidana *(in cauda venenum)* (Wakhid, 2017).

Fungsi Hukum Administrasi Negara

HAN sebagai kerangka hukum nasional juga memiliki fungsi yang berkaitan dengan negara dan kesejahteraan masyarakat.

1. **Fungsi HAN Menurut Carol Harlow dan Richard Rawlings**
   Fungsi yang dikenalkan oleh Carol Harlow dan Richard Rawlings yakni yang terbagi menjadi dua kategori (Wakhid, 2017):
   a. Kategori Pertama: *Green Lights Theory*
      Yakni sebuah teori lampu hijau yang melihat HAN adalah sebuh kendaraan untuk kemajuan politik. Selain itu, *Green Lights Theory* melihat dari sisi legislatif yang dapat memfasilitasi penyediaan melalui UU yang ditetapkan sebagai dasar pembuatan program pelayanan publik.
   b. Kedua: *Red Lights Theory*
      Yakni sebuah teori lampu merah yang bertumpuan pada instruman sebagai alat kontrol atas kekuasaan dan perlindungan kebebasan individu, menekankan pada pengadilan bukan pemerintah, dan tidak tertandingi.

2. **Fungsi Pemerintahan dan Pengendalian**
   HAN juga memiliki fungsi pemerintahan dan pengendalian. Hal ini bertujuan agar pemerintah bisa melaksanakan tugas-tugas yang diamanahi dengan cara menyediakan sarana dan prasarana atau fasilitas untuk mendukung pelaksanaan fungsi pemerintah secara efektif. Selain itu, bentuk arti fungsi hukum pada pengendalian yakni pemerintah melaksanakan tugasnya berdasarkan bertumpu pada peraturan perundang-undangan.

3. **Fungsi HAN Menurut Menurut Budiono**
   Menurut Budiono, pengertian umum dari fungsi hukum adalah untuk mencapai ketertiban umum dan keadilan yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan manusia sebagai kehidupan bersama. Ditinjau dari segi peran, HAN memiliki peran sebagai jembatan penghubung antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah.

   Sementara secara segi fungsi hukum, HAN sebagai pengatur hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat yakni

melalui koordinasi yang harus berjalan dengan semestinya agar tidak ada benturan kepentingan. Artinya pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam pembangunan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

4. Fungsi HAN Menurut Bachsan Mustafa

Adapun fungsi HAN menurut Bachsan Mustafa terdiri dari tiga hal meliputi (Mustafa, 2001):

a. Menjamin kepastian hukum, yaitu dapat ditentukan hukum dalam hal-hal yang bersifat konkrit dan mencegah timbulnya perbuatan sewenang-wenang;
b. Menjamin keadilan, yaitu keadilan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
c. HAN berfungsi ganda, yaitu sebagai pedoman dan ukuran. Arti dari pedoman yaitu petunjuk arah bagi perilaku yang baik dan benar. Sedangkan, sebagai ukuran yaitu sebagai ukuran keabsahan tindakan administrasi negara berdasarkan hukum atau perundang-undangan.

5. Fungsi HAN Menurut Sjachran Basah

Sementara itu, menurut Sjachran Basah ada lima fungsi hukum HAN yang berkaitan dengan masyarakat, meliputi (Basah, 1992):

a. Direktif, yaitu sebagai petunjuk dalam membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
b. Integratif, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa.
c. Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
d. Perfektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
e. Korektif, yaitu baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

6. Fungsi HAN Menurut Philipus M. Hadjon

Beragam dari fungsi HAN itu sendiri, secara spesifik, fungsi HAN dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yakni fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Ketiga fungsi ini saling berkaitan satu sama lain. Fungsi normatif yang menyangkut penormaan kekuasaan memerintah yang secara jelas berkaitan erat dengan fungsi instrumental untuk menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah demi kekuasaan memerintah dan pada akhirnya norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.

Adapun secara rigid penjelasannya sebagai berikut:

a. Fungsi Normatif HAN

Penentuan norma HAN dilakukan secara bertahap, secara prosesnya untuk menemukan normanya pada suatu peraturan kita harus menelaah, meneliti, dan melacak melalui serangkai peraturan perundang-undangan. Artinya peraturan hukum yang sudah ditetapkan, belum tentu ditemukan dalam UU, tetapi dalam kombinasi peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut TUN) yang satu dengan yang lain saling berkaitan.

Umumnya ketentuan UU yang berkaitan dengan HAN hanya memuat norma-norma pokok atau umum, sementara perinciannya diserahkan pada peraturan pelaksanaan. Penyerahan ini dikenal dengan istilah *terugtred* atau sikap mundur dari pembuat UU. Hal ini disebabkan tiga hal yaitu (Prayatna, 2023) (Rosdiyanti, 2021):

1) Hukum Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut HTUN) cakupan ilmunya sangat luar, sehingga pembuat UU tidak mengatur keseluruhannya di UU formal;
2) Norma-norma HTUN selalu disesuaikan dengan perubahan kemajuan teknologi saat ini, sehingga pembuat UU memilah aturan yang perlu diatur untuk dimasukkan ke dalam suatu UU formal;
3) Setiap kali diperlukan pengaturan lebih lanjut yang berkaitan dengan penilaian-penilai segi teknis dan mendetail, sering kali meminta kepada pembuat UU. Seharusnya pembuat UU

tidak harus mengaturnya karena kurang efektif. Akan lebih cepat dilakukan langsung oleh keputusan Tata Usaha Negara yang lebih rendah tingkatnya.

Melanjutkan dari fungsi normatif HAN, setiap tindakan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus didasarkan hukum, artinya pemerintah bisa bertindak apabila peraturannya ada atau ditemukan dalam UU. Jika, tidak ditemukan artinya pemerintah tidak bisa bertindak. Namun, jika ditemukan suatu masalah, dimana pemerintah harus mengambil tindakan genting, padahal secara legalitasnya tidak ditemukan, maka pemerintah bisa menggunakan kewenangan bebas yaitu dengan *freies ermessen* merupakan kebebasan yang melekat pada administrasi negara dengan melakukan kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah dalam menghadapi situasi konkrit (Hijawati, 2022).

Penggunaan *freies ermessen* kepada pemerintah secara legalitasnya dibenarkan, namun perlu adanya batasan-batasan tertentu yang hal ini disampaikan oleh Sjachran Basah yaitu pelaksanaan *freies ermessen* harus dapat dipertanggung jawabkan, secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum berdasarkan batas-atas dan batas-bawah (Marbun, 2011). Maksud dari batas atas dan batas bawah adalah, batas atas artinya peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas-bawah adalah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga. Tak kalah pentingnya yaitu pelaksanaan *freies ermessen* juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kesimpulan dari fungsi normatif HAN ini adalah setiap tindakan pemerintah harus ada pengaturan yang mengatur dalam penyelenggaran pemerintah agar sesuai dengan gagasan negara hukum itu sendiri.

b. Fungsi Instrumental HAN

Penentuan fungsi instrumental HAN dapat dilihat dari tindakan pemerintah, dimana pemerintah dalam melakukan berbagai tindakan kegiatan menggunakan instrumen yuridis seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan sebagainya. Adanya pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah yaitu dapat menciptakan berbagai instrumen yuridis sebagai sarana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, Fungsi Instrumental HAN dibagi menjadi dua yaitu fungsi instrumental aktif dan fungsi instrumental pasif. Fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan sedangkan fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan *(beleid)*. Fungsi instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintah, sehingga nantinya mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna) (Sadjijono, 2011).

c. Fungsi Jaminan HAN

Saat pemerintah menjalankan tindakan yang berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, maka secara secara moral dan hukumnya bisa dipertanggungjawabkan.

Fungsi jaminan HAN dibagi menjadi tiga jenis yaitu jaminan pemerintahan *(bestuurlijke waarborgen)* yang menyangkut tentang aspek *doelmatig* dan *democratie* meliputi keterbukaan dan berbagai mekanisme pengawasan; perlindungan hukum dan ganti rugi (Sadjijono, 2011). Ketika pemerintah menciptakan dan menggunakan instrumen yuridis sebagai dasar tindakannya, maka dengan mengikuti ketentuan formal dan material penggunaan instrumen tersebut tidak akan menyebabkan kerugian terhadap masyarakat. Dengan demikian, jaminan perlindungan terhadap warga negara pun akan terjamin dengan baik.

****

Daftar Pustaka

Anggraini, J. (2012). *Hukum Administrasi Negara* (1st ed.). Yogyakarta: Graha Ilmu.

Artayasa, I. N. (2020). Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Ilmu Hukum. *Jurnal Ilmiah Cakrawarti*, *2*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.47532/jic.v2i1.117

Basah, S. (1992). *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.

Dkk, M. A. (2023). *Pengantar Hukum Indonesia: Pemahaman Dasar dalam Sistem Hukum*. Kota Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia.

Entah, A. R. (2016). Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila. *Law Research Review Quarterly*, *2*(1).

Hadjon, P. M. (1987a). *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*. PT. Bina Ilmu.

Hadjon, P. M. (1987b). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. In *Bina Ilmu*. Bina Ilmu.

Hadjon, P. M. (1996). *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia: Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Mertosoewignjo*. Jakarta: Media Pratama.

Hijawati, E. P. dan. (2022). Freies Ermessen dalam Pemerintahan Indonesia. *Solusi*, *20*(1).

Huda, N. (2006). *Hukum Tata Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.

Ibrahim, M. K.-H. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara, Pusat Studi HukumTata Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum UII.

Kompasiana. (2022). *Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Ilmu Hukum*. https://www.kompasiana.com/mirantinuroktaviani9956/62bd3008725d242da7016333/kedudukan-hukum-administrasi-negara-dalam-ilmu-hukum?page=1&page_images=1

Marbun, S. F. (2011). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH.UII Press.

Mustafa, B. (2001). *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Prayatna, R. (2023). *Fungsi Hukum administrasi Negara*. ERISAMDY PRAYATNA. https://www.erisamdyprayatna.com/2022/03/fungsi-hukum-administrasi-negara.html

Rosdiyanti, E. (2021). Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara. *Jihad : Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi*, *3*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.58258/jihad.v3i1.2348

Sadjijono, H. (2011). *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.

Siti Sumartini, Nurwahyuni, & S. K. (2022). Kedudukan Hukum dalam Perspektif Negara Hukum Modern. *Jurnal Suara Hukum*, *4*(1). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.26740/jsh.v4n1.p224-242

Tjandra, R. (2003). *Hukum Administrasi Negara,*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wakhid, A. A. (2017). Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Tata Hukum Indonesia. *Jurnal Sosial Dan Humanis Sains*, *2*(1).

Yusri Munaf. (2015). *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh Publishing dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau.

PROFIL PENULIS



Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.

Lahir di Malang 11 Agustus 1983. Menjadi pengajar di jurusan Ilmu Hukum sejak tahun 2007 hingga sekarang. Penulis merupakan lulusan Strata-1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan kemudian melanjutkan Strata-2 (S2) Program Magister Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan saat ini sedang menempuh gelar Doktor di Universitas Brawijaya Malang. Tidak hanya itu saja, penulis turut menjabat sebagai Ketua Kompartemen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2023.

Penulis memiliki kepakaran ilmu di bidang Hukum Tata Negara, sehingga penulis aktif dalam berbagai penelitian dan pengabdian yang berkaitan dengan bidang keahliannya yakni perancangan peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah, dan pemerintah desa yang telah berhasil diterbitkan dan didanai langsung oleh penyelenggara pengabdian tersebut baik tingkat fakultas, universitas, maupun nasional. Beberapa prestasi yang diraih oleh penulis, menjadikan penulis mengemban amanah sebagai Ketua Bidang Pengabdian Kepada Masyarakat BPMM Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2021-2025 dan Ketua Peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Universitas Brawijaya 2008-sekarang.

Email Penulis: ibnusamwidodo@gmail.com

BAB 3
HUBUNGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN ILMU HUKUM YANG LAINNYA

Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD
Indonesia Law Study Club

Pendahuluan

Istilah "Hukum Administrasi Negara" adalah terjemahan dari istilah "*Administratie Recht*" dalam bahasa Belanda. Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan hukum yang mengatur administrasi dalam suatu negara, sehingga hubungan antara warga negara dan pemerintah berjalan dengan baik dan aman. Ini mencakup semua aturan terkait penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh aparatur negara untuk mencapai tujuan negara. Hukum administrasi negara juga berfungsi sebagai perlindungan terhadap tindakan administrasi negara dan hak-hak warga negara. Dalam penggunaan istilah ini, ada variasi. Beberapa orang mengartikan "*administration*" sebagai "administrasi" dan menggunakan istilah "Hukum Administrasi Negara," sementara yang lain mengartikannya sebagai "pemerintahan" dan mengacu pada "Hukum Tata Pemerintahan" sebagai terjemahan dari "*Administratief Recht*." Selain itu, ada pilihan istilah lain seperti "Hukum Tata Usaha Negara" jika "*administration*" diartikan sebagai tata usaha (surat menyurat). Istilah-istilah seperti "*Bestuursrecht*," "*Bestuurkunde*," dan "*Bestuurwetenschappen*" dalam bahasa Belanda juga terkait dengan bidang studi ini. Kata "*bestuur*"

dalam bahasa Indonesia berarti pemerintahan. Dengan mengaitkan istilah-istilah ini dengan asalnya dan menerjemahkannya ke dalam bahasa Indonesia, dapat dipahami bahwa meskipun ada perbedaan dalam istilah yang digunakan, objek dan tujuan dari bidang studi ini tetap sama. Racmat Soemitro dalam karyanya yang berjudul "Hukum Tata Pemerintahan pada umumnya di Indonesia" menyatakan bahwa "pengertian Hukum Tata Pemerintahan (*Bestuursrecht*) dapat disamakan dengan pengertian Hukum Administrasi Negara (*Administratief Recht*)". Sekalipun begitu J.R Stelingga mengidentifikasikan adanya paham tentang hubungan antara Hukum Tata Pemerintahan dengan Hukum Administrasi Negara (dalam arti bahwa ada perbedaan cakupan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan) yaitu (Yusri Munaf, 2015):

1. Hukum Administrasi Negara adalah lebih luas daripada Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat Van Vollenhoven).
2. Hukum Administrasi Negara adalah identik dengan Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat JHPM Van der Grinten)
3. Hukum Administrasi Negara adalah lebih sempit dari Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat HJ. Romeijn dan G.A. Van Poelje).

Hukum Administrasi Negara (HAN) mencakup pembahasan mengenai "*definition of administrative law and the use of administrative powers*, serta *the place of executive in the constitutional system, the administrative powers, the instruments available to the administration, the norms the administrative authorities have to comply*, dan *legal protection against administration action* (Asshiddiqie, 2020).

Administrasi Negara adalah cabang ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif, serta aspek-aspek yang terkait dengan masyarakat umum, seperti kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur pelaksanaan pemerintahan. Dengan kata lain, administrasi negara adalah disiplin ilmu yang mengkaji bagaimana suatu organisasi publik diatur dan dijalankan. Meskipun ada kesamaan dalam pengkajian tentang organisasi, administrasi publik

berbeda dengan ilmu manajemen. Manajemen lebih fokus pada pengelolaan organisasi swasta, sedangkan administrasi publik menekankan pada organisasi publik atau pemerintah, termasuk departemen-departemen dan dinas-dinas dari tingkat kecamatan hingga tingkat pusat. Bidang kajian ini mencakup aspek-aspek seperti birokrasi, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik, administrasi pembangunan, pemerintahan daerah, dan tata kelola yang baik (*good governance*) (Yusri Munaf, 2015).

Semua aspek pengaturan dan penetapan hukum dalam rangka pelayanan umum oleh pejabat administrasi publik atau pejabat administrasi negara merupakan persoalan hukum administrasi negara. Menimbang hal tersebut, keputusan yang ditetapkan oleh para pejabat di bidang-dibidang-tersebut disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara atau KTUN yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*) dan dapat diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) (Soemaryono, & Erliyana, 1999). Sedangkan semua regulasi atau produk peraturan (*regels*) yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tersebut merupakan *subordinate legislations* yang dapat diajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung sesuai ketentuan konstitusi UUD NRI 1945 Pasal 24A ayat (1).

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang berada di bawah Mahkamah Agung, dan tidak berdiri sebagai entitas terpisah seperti dalam sistem Civil Law umumnya (Lihat Pasal 7 ayat (1) (UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 2004). Hal ini berarti bahwa Mahkamah Agung bertanggung jawab atas pembinaan teknis, organisasi, administrasi, dan keuangan PTUN. Secara normatif, PTUN bukanlah sebuah pengadilan yang mandiri di luar kekuasaan kehakiman (yudisial). Oleh karena itu, penyelesaian sengketa tata usaha negara mengikuti pola penyelesaian sengketa perdata yang mencakup pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Meskipun PTUN dijalankan oleh Mahkamah Agung, sistem peradilan di Indonesia pada dasarnya mengikuti prinsip *unity of jurisdiction*, yang berarti sengketa tata usaha negara diselesaikan oleh lembaga yudisial murni, meskipun pada tingkat

pertama dan banding dikelola seolah-olah oleh lembaga tersendiri yang mandiri. Dalam beberapa aspek, prinsip-prinsip PTUN lebih mirip dengan negara *Civil Law*, terutama dalam hal menempatkan pejabat pemerintahan di hadapan pengadilan. Di Indonesia, terdapat satu PTUN di setiap provinsi (Umar Dani, 2018). Meskipun PTUN terpisah dari peradilan umum, keduanya tetap memiliki hubungan dengan Mahkamah Agung, seperti yang diatur dalam Pasal 24 UUD NRI 1945. Secara keseluruhan, PTUN dan peradilan umum di Indonesia berada dalam struktur peradilan yang sama, yaitu di bawah Mahkamah Agung, dengan pemisahan terutama terkait dengan pengadilan tingkat pertama dan banding. Dengan demikian, konsep sistem PTUN di Indonesia mendekati sistem *unity of jurisdiction*.

Hukum Administrasi Negara tidak dapat dipisahkan dari ilmu hukum lainnya. Sebaliknya, ia bersinggungan erat dengan berbagai cabang ilmu hukum, dan pemahaman yang komprehensif mengenai sistem hukum suatu negara memerlukan pemahaman yang mendalam mengenai hubungan ini. Para praktisi hukum dan akademisi perlu terus mempelajari dan menganalisis bagaimana Hukum Administrasi Negara berinteraksi dengan ilmu hukum lainnya agar dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam memastikan keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara

Hukum administrasi negara adalah bagian dari hukum tata negara yang mengatur hubungan antara warga negara dan pemerintah untuk memastikan berjalan dengan baik dan aman (Amin, 2023b). Dalam pandangan para ahli hukum, terdapat perbedaan dalam pemahaman tentang hubungan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Perbedaan tersebut terletak pada pengertian "tata" dan "administrasi." Ada dua pandangan utama dalam pandangan para ahli hukum. Beberapa ahli membedakan secara prinsipil antara keduanya karena keduanya dapat dibagi secara tajam dalam hal sistematika dan isinya. Pandangan ini disampaikan oleh ahli seperti Van Vollenhoven, Logemann, dan Stellinga. Sementara beberapa ahli lainnya tidak

memandang perbedaan tersebut sebagai sesuatu yang mendasar, melainkan hanya sebagai perbedaan praktis dalam manfaat. Pandangan ini diwakili oleh ahli seperti Kranenburg, Van der Pot, dan Vegting.

Van Vollenhoven memandang hukum tata negara sebagai hukum yang berkaitan dengan negara dalam keadaan diam (statis), sementara hukum administrasi negara adalah hukum yang berkaitan dengan negara dalam keadaan bergerak (dinamis). Namun, dalam tulisannya yang lain, ia mengemukakan teori residu, di mana hukum administrasi negara adalah sisa dari keseluruhan hukum nasional suatu negara setelah mengurangi hukum tata negara, hukum perdata, dan hukum pidana materiil (M.D, 2007). Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, perbedaan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara didasarkan pada perbedaan antara negara dalam keadaan tidak bergerak (*de staat in rust*) dan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Hukum tata negara berhubungan dengan negara yang tidak bergerak dan menyangkut status dan peran dalam negara, sementara hukum administrasi negara berkaitan dengan negara dalam keadaan bergerak yang melibatkan peran dan tindakan negara (Purbacaraka, 1993). Logemann menjelaskan bahwa hukum tata negara mencakup norma-norma yang khusus untuk perilaku individu yang memiliki jabatan negara. Mereka bertindak atas nama jabatan, bukan nama pribadi. Di sisi lain, hukum administrasi negara mempelajari jenis, bentuk, dan akibat hukum dari tindakan para pejabat dalam menjalankan tugasnya (Mujiburohman, 2017). Beberapa ahli lain seperti Kranenburg, Van der Pot, dan Vegting tidak membedakan tajam antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Mereka berpendapat bahwa perbedaan ini tidak mendasar dan dapat disamakan dengan perbedaan antara hukum perdata dan hukum dagang. Perbedaan ini lebih banyak disebabkan oleh kebutuhan praktis dalam pembagian materi pendidikan hukum.

Secara keseluruhan, hukum tata negara dan hukum administrasi negara memiliki hubungan yang kompleks dan perbedaan di antara keduanya bergantung pada perspektif dan pandangan para ahli hukum. Van der Pot, seperti beberapa ahli lainnya, tidak membuat

perbedaan yang tajam antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Baginya, perbedaan ini hanya penting untuk keperluan ilmu pengetahuan sehingga ahli hukum dapat memiliki pemahaman yang lebih komprehensif tentang sistem hukum. Perbedaan tersebut tidak menghasilkan konsekuensi hukum yang signifikan.

Demikian pula, Vegting dalam pidato jabatannya menjelaskan bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara memiliki bidang penyelidikan yang serupa. Perbedaan terletak pada pendekatan yang digunakan oleh kedua disiplin ini. Hukum tata negara berfokus pada pemahaman tentang organisasi negara dan lembaga-lembaga lainnya, sedangkan hukum administrasi negara berupaya memahami bagaimana negara dan organ-organ negara menjalankan tugas mereka. Dengan kata lain, hukum tata negara memeriksa aspek-aspek dasar terkait dengan struktur organisasi negara, sedangkan hukum administrasi negara berurusan dengan peraturan-peraturan yang bersifat teknis. Menurut Philipus M. Hadjon, tidak ada pemisahan yang tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara melengkapi hukum tata negara, berfungsi sebagai instrumen, dan juga memberikan perlindungan hukum terhadap keputusan-keputusan penguasa. Dengan demikian, keduanya saling melengkapi dalam memahami dan mengatur berbagai aspek terkait dengan pemerintahan dan organisasi negara (Philipus M. Hadjon, 2008).

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Konstitusi

HAN dan Hukum Konstitusi saling terkait karena keduanya membahas tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan. Hukum konstitusi menetapkan prinsip-prinsip dasar negara dan hak-hak konstitusional warga negara, sedangkan HAN mengatur tentang tata cara pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut (Sholihah, 2018).

Hukum Administrasi Negara dan Hukum Konstitusi memiliki hubungan yang erat karena keduanya saling terkait dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Muqsitha, S., & Wibowo, 2023). Berikut

adalah beberapa poin penting yang menjelaskan hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Konstitusi:

1. Hukum Administrasi Negara merupakan cabang hukum yang mengatur tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan kebijakan publik (Rahmawati, 2016). Sedangkan Hukum Konstitusi merupakan hukum yang mengatur tentang sistem ketatanegaraan, hak asasi manusia, dan kekuasaan negara (Muqsitha, S., & Wibowo, 2023).
2. Hukum Administrasi Negara harus selalu berada dalam koridor Hukum Konstitusi, artinya pelaksanaan pemerintahan dan kebijakan publik harus selalu memperhatikan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi (Muqsitha, S., & Wibowo, 2023).
3. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, bertanggung jawab untuk mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sendiri (Muqsitha, S., & Wibowo, 2023). Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap konstitusi dan memberikan putusan yang mengikat (Wicaksono, D.A., Rahman, F., & Umam, 2022).
4. Dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi harus memperhatikan substansi hukum Islam yang terkandung dalam undang-undang tersebut (Wicaksono, D.A., Rahman, F., & Umam, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi juga harus memperhatikan aspek Hukum Administrasi Negara dalam pengujian undang-undang.
5. Perubahan sistem ketatanegaraan yang terjadi mengakibatkan berubah pula sistem politik, budaya, dan hukum di Indonesia (Muqsitha, S., & Wibowo, 2023). Oleh karena itu, perubahan UUD 1945 merupakan langkah strategis yang harus dilakukan dengan seksama oleh bangsa Indonesia.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara dan Hukum Konstitusi memiliki hubungan yang erat karena keduanya saling terkait dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hukum Administrasi Negara harus selalu berada dalam

koridor Hukum Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap konstitusi dan memberikan putusan yang mengikat.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Perdata

HAN dan Hukum Perdata berkaitan dalam hal penyelesaian sengketa antara pemerintah dan masyarakat. HAN mengatur tentang tata cara penyelesaian sengketa administrasi negara, sedangkan hukum perdata mengatur tentang tata cara penyelesaian sengketa perdata (Suanro, & Malik S, 2021).

Menurut pandangan Paul Scholten, yang dikutip oleh Victor Situmorang, Hukum Administrasi Negara dapat dianggap sebagai cabang khusus dari Hukum Perdata yang fokus pada organisasi negara, sedangkan Hukum Perdata merupakan hukum umum. Pandangan ini didasarkan pada dua asas. Pertama, negara dan badan hukum publik lainnya dapat menggunakan peraturan-peraturan dari Hukum Perdata, seperti peraturan-peraturan dalam perjanjian. Kedua, ada asas *lex specialis derogat lex generalis*, yang berarti bahwa hukum khusus mengesampingkan hukum umum (Amin, 2023a). Artinya, jika suatu peristiwa hukum diatur baik oleh Hukum Administrasi Negara maupun Hukum Perdata, maka peristiwa tersebut akan diatasi berdasarkan Hukum Administrasi Negara sebagai hukum khusus, bukan Hukum Perdata sebagai hukum umum. Oleh karena itu, hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata terjadi dalam beberapa situasi, yaitu (Artayasa, 2020):

1. Saat ada adopsi atau penggunaan prinsip-prinsip hukum perdata sebagai prinsip dalam Hukum Administrasi Negara.
2. Ketika badan Administrasi Negara melakukan tindakan yang berkaitan dengan hukum perdata.
3. Ketika suatu kasus melibatkan unsur hukum perdata dan Hukum Administrasi Negara, maka kasus tersebut akan diselesaikan berdasarkan ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana

HAN dan hukum pidana berkaitan dalam hal pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terkait dengan pemerintahan. HAN mengatur tentang tata cara penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi negara, sedangkan hukum pidana mengatur tentang tata cara penegakan hukum terhadap pelanggaran pidana (Fakhrudin, 2019).

Menurut Romeyn, Hukum Pidana bisa dianggap sebagai alat bantu atau "*hulprecht*" dari Hukum Administrasi Negara. Ini karena penggunaan sanksi pidana digunakan sebagai sarana untuk menegakkan Hukum Tata Pemerintahan, dan peraturan-peraturan hukum dalam perundang-undangan administratif bisa dimasukkan dalam lingkup Hukum Pidana. Sementara itu, E. Utrecht mengklaim bahwa Hukum Pidana memberikan sanksi khusus baik untuk pelanggaran aturan hukum pribadi maupun pelanggaran aturan hukum publik yang sudah ada. Hukum administrasi materiil berada di tengah-tengah antara Hukum Perdata dan Hukum Pidana. Hukum administrasi bisa dianggap sebagai "hukum antara." Sebagai contoh, ketika memberikan izin bangunan, pemerintah harus mempertimbangkan aspek-aspek keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal tersebut, pemerintah menentukan persyaratan keamanan. Selain itu, bagi mereka yang melanggar peraturan-peraturan mengenai izin bangunan, sanksi pidana dapat diterapkan. W.F. Prins menjelaskan bahwa hampir setiap peraturan yang didasarkan pada hukum administrasi diakhiri dengan beberapa ketentuan pidana (dalam bahasa Latin "*in cauda venenum*" secara harfiah berarti ada racun di ekor atau buntut)(Artayasa, 2020). Hal tersebut urgen penegakannya, lebih-lebih terkait isu hukum lingkungan yang sanksi administrasinya mengandung penuh kritik (Wibisana, 2020).

Hubungan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah

Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah memiliki hubungan yang erat karena keduanya berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya (Ramli, 2020). Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (7) juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Ramli, 2020). Dalam praktiknya, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah saling terkait dalam berbagai aspek, seperti dalam pengaturan pendanaan, pengawasan dan pemeriksaan terhadap dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang diatur oleh Undang-Undang (Maloringan, 2016). Namun, masih terdapat berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti maraknya jual beli jabatan dan dagang pengaruh, serta proses seleksi pegawai yang dilakukan secara tertutup dan adanya intervensi politik di dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (Syauket, A., 2023).

Sistem hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah dapat dilihat melalui kerangka pembagian urusan pemerintahan di Indonesia. Terdapat urusan-urusan yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi, seperti pertahanan, politik luar negeri, dan moneter. Namun, tidak ada urusan pemerintahan yang 100% diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom. Walaupun ada sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah pusat melepaskan semua tanggung jawabnya, karena tanggung jawab akhir

penyelenggaraan pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Pemerintah pusat tidak sepenuhnya menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah, bahkan dalam urusan yang bersifat lokalitas (*locality*) seperti irigasi, pendidikan, kesehatan, koperasi, industri kecil, pertamanan, dan perpustakaan umum, masih ada peran pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap terlibat dalam sebagian urusan yang telah diserahkan kepada daerah, seperti melakukan pengawasan dan menetapkan standar, kriteria, serta prosedur yang harus diikuti oleh daerah dalam melaksanakan tugas tersebut (Hoessein, 2000). Sementara itu, urusan yang bersifat nasional, seperti politik luar negeri, keamanan, pertahanan, keuangan, pengaturan hukum, keagamaan, kebijakan ekonomi makro, dan kebijakan politik makro, sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, terdapat pembagian yang jelas antara urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi oleh pemerintah pusat dan urusan yang dapat diserahkan kepada daerah, namun pemerintah pusat tetap memiliki peran pengawasan dan pengaturan dalam urusan yang diserahkan kepada daerah.

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Internasional

HAN dan hukum internasional berkaitan dalam hal hubungan antara negara-negara dalam batas-batas administrasi negara. HAN mengatur tentang tata cara hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dalam batas-batas administrasi negara, sedangkan hukum internasional mengatur tentang tata cara hubungan antara negara-negara dalam batas-batas hukum internasional (Fakhrudin, 2019).

Penutup

HAN memiliki hubungan yang erat dengan ilmu hukum lainnya, seperti hukum konstitusi, hukum perdata, hukum pidana, hukum pemerintahan daerah, dan hukum internasional. Hubungan tersebut terjadi karena HAN membahas tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dalam batas-batas administrasi negara.

Daftar Pustaka

Amin, F. (2023a). Ilmu Perundang-Undangan Sebagai Disiplin Ilmu. In A. Iftitah (Ed.), *Ilmu Perundang-Undangan*. Sada Kurnia Pustaka.

Amin, F. (2023b). Kewarganegaraan Indonesia. In A. Iftitah (Ed.), *Hukum Tata Negara*. Sada Kurnia Pustaka.

Artayasa, I. N. (2020). Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Ilmu Hukum. *Jurnal Ilmiah Cakrawarti*, *2*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.47532/jic.v2i1.117

Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Press.

Fakhrudin, M. (2019). Taqnin Al Ahkam dalam Implementasi Zakat di Indonesia. *Al-Ahkam*, *15*(1). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.37035/ajh.v15i1.1896

Hoessein, B. (2000). Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Bisnis Dan Birokrasi*, *1*(1).

M.D, M. M. (2007). *Dasar Dasar dan Struktur Kenegaraan Indonesia*. Jakarta: PT Hak Cipta PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

Maloringan, J. F. (2016). Eksistensi Petugas Registrasi pada Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Pemerintahan Desa. *Testrepo.Lib.Unair.Ac.Id.* http://testrepo.lib.unair.ac.id/id/eprint/30765 http://testrepo.lib.unair.ac.id/30765/1/1. HALAMAN DEPAN.pdf

Mujiburohman, D. A. (2017). *Pengantar Hukum Tata Negara*. STPN Press.

Muqsitha, S., & Wibowo, A. D. (2023). Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Penelitian Multidisiplin*.

Philipus M. Hadjon, E. a. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Purbacaraka, S. S. dan P. (1993). *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rahmawati, A. H. (2016). Tinjauan Hukum Administrasi Negara tentang Kewenangan Wakil Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Untan*.

https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jmfh/article/view/13983

Ramli, R. (2020). Tugas, Wewenang Serta Kewajiban Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. *JIHAD : Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi*, *2*(1). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.58258/jihad.v2i1.1676

Sholihah, N. K. (2018). Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyyah terhadap status hukum kewarganegaraan anak hasil perkawinan campuran dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: studi Putusan Nomor 80/PUU-XIV/2016. *Digilib.Uinsby.Ac.Id.* http://digilib.uinsby.ac.id/id/eprint/27635 http://digilib.uinsby.ac.id/27635/2/Nining Kurnia Sholihah_C75214023.pdf

Soemaryono, & Erliyana, A. (1999). *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Pramedya Pustaka.

Suanro, & Malik S, M. (2021). Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Perspektif Penafsiran Hukum. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, *6*(2). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.61394/jihtb.v6i2.198

Syauket, A., & K. I. M. (2023). Jual Beli Jabatan Sebagai Area Rawan Korupsi Mengganggu Reformasi Birokrasi. *Jurnal Hukum Sasana*, *9*(1). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.31599/sasana.v9i1.2425

Umar Dani. (2018). Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya / Understanding Administrative Court In Indonesia: Unity of Jurisdicti. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, *7*(3). https://doi.org/10.25216/JHP.7.3.2018.405-424

UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (2004).

Wibisana, A. G. (2020). Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual Atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, *6*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.123

Wicaksono, D.A., Rahman, F., & Umam, K. (2022). Pemetaan Pola Permohonan dan Putusan dalam Pengujian Undang-Undang

dengan Substansi Hukum Islam. *Jurnal Konstitusi*, *18*(3). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.31078/jk1832

Yusri Munaf. (2015). *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh Publishing dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau.

PROFIL PENULIS



Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.

Penulis lahir di Kendari dari pasangan Hj. Suriya Azis Musu Saosao (Ibu) dan Drs. H. Muhammad Amin Lansiwi, CPOD (Ayah). Pendidikan formal penulis meliputi lulusan SMA Negeri 4 Kendari (2008), Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar (2012), Magister Hukum Kekhususan Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia (2014), dan pendidikan profesi *Certified Professional Organization Development* (CPOD) di *Center For Strategic Entrepreneurial Leadership* Universitas Indonesia (2021). Penulis juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di MK-RI, PKPA PERADI, KEMENKUMHAM-RI, LEMHANNAS-RI, dan berbagai pelatihan lainnya. Penulis telah terlibat dalam berbagai organisasi dan kegiatan, seperti Pendiri sekaligus Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH-UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam verifikasi dan validasi 19 calon daerah otonomi baru di Indonesia di Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (KEMENDAGRI-RI), dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia juga Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari mengampu mata kuliah yang berkaitan dengan Ilmu Hukum. Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Selain itu, penulis merupakan *Trainers*/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS-RI).

Email Penulis: fakhry.amin2@gmail.com

BAB 4
ASAS-ASAS HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Muhammad Fajar Sidiq Widodo, S.H., M.H.
Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah,
Institut Agama Islam Negeri Negeri Kediri

Pengertian Asas

Asas merupakan bagian tidak terpisahkan dari hukum, ia seperti ruh dalam setiap norma. Suatu nilai abstrak yang menjiwai dan mengkristal dalam setiap norma. Menurut KBBI, asas adalah dasar yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat atau dalam pengertian yang lain disebut sebagai hukum dasar (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990).

Kata "asas" menurut Bahasa Belanda diterjemahkan dari kata "*beginsel".* Sedangkan dalam Bahasa inggris disebut sebagai *"principle".* Jika kita satu padukan maka asas hukum merupakan sesuatu yang sangat mendasar dari hukum itu sendiri. Hukum bisa dimaknai langsung sebagai norma atau peraturan, namun asas hukum bukanlah suatu norma atau peraturan. Asas hukum merupakan sesuatu yang terkandung atau berada di dalam hukum positif (Mochtar and Hiariej, 2021).

Menurut Paton, asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Barangkali tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa asas hukum ini merupakan jantungnya peraturan hukum. Disebut demikian karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini

layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan selanjutnya. Tentang asas hukum, Scholten berpandangan bahwa karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan perundang-undangan hukum dengan cinta-cinta sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa melalui asas hukum ini, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis. Secara praktis Bellefroid mengartikan asas hukum sebagai sedimentasi hukum positif dalam suatu masyarakat. Lebih lanjut Belleforid mengemukakan secara lebih rinci bahwa asas hukum merupakan norma yang paling mendasar dan merupakan penjabaran dari hukum positif serta ilmu hukum yang dianggap berasal dari aturan hukum yang bersifat universal (Sudikno Mertokusumo, 2014).

Berdasarkan hal tersebut, asas hukum tidak dapat dipisahkan dari konteks kemasyarakatan sebagaimana asas itu lahir. Begitu pula dengan pendapat yang dikemukakan oleh T'Hart relevan bahwa asas asas hukum bukan bersifat permanen dan tidak lepas dari konteks kemasyarakatan dimana asas itu dilahirkan. Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan pada hukum dan bersifat universal. Van der Velden berpendapat asas hukum merupakan sesuatu yang dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai situasi atau sebagai pedoman dalam berperilaku (Sudikno Mertokusumo, 2014). Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa asas-asas hukum bukanlah ketentuan-ketentuan hukum yang khusus, melainkan pokok-pokok umum atau latar belakang dari ketentuan-ketentuan khusus yang terkandung dalam setiap sistem hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan dan putusan hakim sebagai hukum positif. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan oleh van Eikema Hommes yang menyatakan bahwa asas hukum merupakan petunjuk bagi hukum yang berlaku (Sudikno Mertokusumo, 2014).

Merujuk pada definisi di atas, maka ada beberapa poin penting dalam asas hukum diantaranya, Pertama asas hukum suatu norma dasar yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat. Kedua,

sebagai pedoman berperilaku. Ketiga, asas hukum dapat direalisasikan sebagai contoh dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Keempat, bukan peraturan yang bersifat konkret. Dengan demikian maka berdasarkan paparan-paparan definisi yang dikemukakan oleh pakar-pakar hukum atas dapat diartikan bahwa asas hukum merupakan pikiran mendasar yang bersifat universal terhadap kewujudan undang-undang dan peraturan tertentu, ia tercermin dalam perundangan, keputusan hakim dan hubungan hukum lain dalam kehidupan masyarakat.

1. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas:

a. Pengayoman
b. Kemanusiaan
c. Kebangsaan
d. Kekeluargaan
e. Kenusantaraan
f. Bhineka Tunggal Ika
g. Keadilan
h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
i. Ketertiban dan kepastian hukum
j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
k. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat dianggap bahwa asas-asas yang disebutkan di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan bagian atau contoh dari asas-asas hukum umum yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Karakteristik Asas Hukum

Ada beberapa karakteristik asas hukum diantaranya:

a. Asas hukum berlandas pada fakta yang ada di masyarakat serta nilai-nilai yang dipilih sebagai pegangan untuk kehidupan bersama.
b. Ada beberapa asas hukum yang dituangkan dalam peraturan yang konkret begitu pula sebaliknya. Contoh asas hukum yang dituangkan di peraturan antara lain asas *pacta sunt servanda,* asas *ne bis in idem.* Sedangkan asas hukum yang tidak dituangkan dalam peraturan yang konkret seperti halnya *nemo ius ignorare consetur, a*sas *in dubio pro reo,* asas *cogitationis peonam nemo patitur*, asas *justitia est ius suum cuique tribuere* (Peter Stein, 2007).
c. Asas hukum terbagi menjadi dua kategori yakni asas hukum bersifat universal dan asas hukum bersifat khusus. Contoh asas hukum yang bersifat universal antara lain *lex superior derogat legi inferior, lex specialis derogat legi generali, lex posteriori derogat legi priori.* Sedangkan asas hukum yang bersifat khusus sebagai contoh *res inter alibs acta, in criminalibus, probationes bedent esse luce clariores.*

3. Fungsi Asas Hukum

Selain karakteristik di atas, Sudikno Mertokusumo mengemukakan ada dua fungsi asas hukum yaitu:

a. Pertama, fungsi dalam hukum yang berfungsi untuk mengesahkan dan sebagai pelengkap sistem hukum, dan
b. Fungsi ilmu hukum berfungsi untuk mempermudah memberi ikhtisar dan bersifat mengatur serta menjelaskan (Sudikno Mertokusumo, 2014).

4. Ciri-Ciri Asas Hukum

Asas hukum juga memiliki ciri-ciri tertentu antara lain sebagai berikut:

a. Abstrak.
   Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan pondasi dari peraturan hukum konkret;

b. Universal.
   Asas hukum dapat diterapkan pada suatu peristiwa tanpa pengecualian;
c. Tidak mengenal hierarki.
   Hal ini terkadang terdapat pertentangan antara asas hukum satu dengan asas hukum lainnya dan tidak dapat menegasi antara asas hukum satu dengan asas hukum lainnya;
d. Dinamis.
   Akibat pertentangan antara asas hukum satu dengan asa hukum lainya sehingga asas hukum menjadi dinamis. Asas hukum yang dinamis memberi arti bahwa asas hukum tidak terlepas dari konteks kemasyarakatan dimana asas hukum tersebut dilahirkan, akan tetapi asas hukum tersebut dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman.
e. Asas hukum merupakan asas yang berupa anggapan atau suatu cita-cita.
   Sebagai contoh *ius curia novit* (hakim dianggap mengerti dan tau tentang hukumnya), *Presumption of innocent* (setiap orang tidak dianggap bersalah sebelum jatuhnya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana ia dinyatakan bersalah) dan *res judicata pro veritate habetur* (putusan pengadilan dianggap benar dan harus dihormati).

Asas-Asas Hukum Administrasi Negara

1. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*)

Bahwa setiap tindakan administrasi harus memiliki landasan hukum. masuk didalamnya adalah pembuatan peraturan (*regeling*) maupun keputusan (*beschikking*) harus didasarkan pada aturan yang berlaku. (ada peraturan dasar yang melandasinya).

Asas ini berakar dari hukum pidana, dengan postulatnya yang terkenal yakni *nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali* yang secara garis besar bermakna tidak ada pidana tanpa undang-undang. Asas ini lahir di eropa karena kekuasaan raja pada saat itu sangat absolut. Jika dikaitkan dengan hukum administrasi negara, maka setiap tindakan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara harus ada dasar hukumnya (kepastian hukum).

Secara teoritis kepastian hukum, memiliki dua aspek yakni:

a. Aspek kepastian Hukum Materiil
   Yakni penghormatan terhadap hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan sebuah keputusan pemerintah, tanpa memandang salah atau benar keputusan tersebut. Sehingga sebuah keputusan harus terus dianggap berlaku sampai ada putusan sebaliknya dari pengadilan.
b. Aspek Hukum Formal
   Adalah keputusan yang dibuat oleh pejabat administrasi harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Pihak-pihak yang berkepentingan berhak mengetahui substansi secara jelas dan gamblang tentang maksud suatu keputusan.

2. Asas *Audi et Alteram Partem*

Asas *Audi et alteram partem* (bahasa latin) dalam bahasa Indonesia bermakna mendengarkan pihak lain. Pada saat proses pemeriksaan, hakim wajib menggali fakta dari alat-alat bukti yang ada. Salah satunya adalah saksi, yakni seseorang yang melihat atau mengetahui sendiri suatu peristiwa. Seseorang dapat menggunakan asas ini untuk membela diri (saksi yang meringankan) sebelum dijatuhi sanksi. Bahkan dapat pula saksi yang ditunjuk lawan adalah untuk memberatkan seseorang dalam persidangan.

3. Asas *de Tournement de Pouvoir*

Yaitu tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan.

4. Asas *Exes de Pouvoir*

Yaitu tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya. asas ini merupakan asas preventif untuk mencegah timbulnya ekses-ekses sebagai akibat dari adanya pembagian wewenang dalam satu unit organisasi pemerintah.

5. Asas non Diskriminatif

Yaitu asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara.

6. Asas Upaya Memaksa atau Bersanksi sebagai Jaminan Penaatan kepada Hukum Administrasi Negara

7. Asas Kepastian Hukum

Yaitu harus memberikan jaminan kepastian hukum pada penduduk, dalam hal ini kepastian hukum memiliki tiga arti:

a. pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur mengenai masalah pemerintah tertentu yang abstrak.
b. pasti mengenai kedudukan hukum dari subyek dan obyek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan peraturan hukum administrasi negara.
c. mencegah timbulnya perbuatan sewenang-wenang dari pihak manapun juga tidak dari pihak pemerintah.

8. Asas Keadilan Sosial

Yaitu keadilan yang berlaku didalam masyarakat, keadilan objektif, yaitu keadilan yang berdasarkan perasaan, keadilan masyarakat bukan keadilan subjektif yaitu keadilan semata-mata berdasarkan perasaan orang perorangan. Sedangkan Aristoteles menyebutkan bahwa keadilan sosial adalah:

a. Keadilan Distributif
   Keadilan yang memberikan kepada tiap tiap orang jatah atau hak menurut jasanya.
b. Keadilan Komutatif
   Keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang sama banyaknya dengan mengingat jasa-jasanya.

9. Asas *The Right Man in The Right Place*

Yaitu orang yang tepat di tempat yang tepat.

10. Diskresi atau Asas Kebebasan atau Asas *Freies Ermessen*

Yaitu pejabat administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri bertindak cepat dan tepat dalam menyelesaikan kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan masyarakat, yaitu memberi kepada hukum administrasi negara kekuasaan untuk menyelenggarakan dengan cepat dan berfaedah kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan umum.

Freies ermessen artinya kepada hukum administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan yang peraturannya penyelesaiannya belum ada, yaitu belum dibuat undang-undang oleh badan yang berwenang. Kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri. 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.

Diskresi ada dua macam, antara lain:

a. Diskresi Terikat
   yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan, yaitu dengan menentukan pilihan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
b. Diskresi Bebas
   Yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan yaitu dengan membentuk keputusan baru karena tidak ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Penggunaan secara berlebihan dari kewenangan diskresioner ini kadang-kadang akan menimbulkan akibat negatif yaitu: *abuse of power; detournement de pouvoir; ultra vires.* Oleh karena itu, meskipun seorang pejabat administrasi negara mempunyai kebebasan untuk mengambil keputusan, namun ia tetap terikat pada asas yuriditas dan legalitas.

11. Asas *Rechtmatigheid*

Yaitu perbuatan aparat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum.

12. Asas *Wetmatig van Bestuur*

Setiap pejabat administrasi negara bertindak harus dilandasi oleh wewenang yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undang.

13. Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Ketelitian mendahulukan kepentingan masyarakat. Menurut Jazim Hamidi, fungsi dari AAUPB adalah untuk sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara untuk melaksanakan kewenangannya; sebagai alat uji bagi hakim administrasi menilai suatu penetapan atau keputusan dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi penggugat (Ridwan HR, 2011) ditambah lagi fungsi AAUPB bagi legislatif adalah untuk membentuk undang-undang.

Asas ini berasal dari praktik peradilan administrasi Belanda yang digunakan sebagai dasar banding dan atau pengujian. Lambat laun diterima sebagai norma hukum tidak tertulis yang senantiasa ditaati oleh pemerintah (Hadjon *et al.*, 2011). Adapun jenisnya terbagi kedalam 17 bentuk:

a. Asas kepastian hukum.
b. Asas kemanfaatan.
c. Asas ketidakberpihakan.
d. Asas kecermatan atau asas bertindak cermat.
e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan.
f. Asas keterbukaan.
g. Asas kepentingan umum.
h. Asas pelayanan yang baik.
i. Asas keseimbangan.
j. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan.
k. Asas motivasi untuk setiap keputusan.
l. Asas permainan yang layak.
m. Asas keadilan dan kewajaran.
n. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar.
o. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal.
p. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi.
q. Asas kebijaksanaan.

****

Daftar Pustaka

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1990) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Hadjon, P.M. *et al.* (2011) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Mochtar, Z.A. and Hiariej, E.O.S. (2021) *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*. Jakarta: Red & White Publishing.

Peter Stein (2007) *Roman Law In European History*. England: Cambridge University.

Ridwan HR (2011) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Sudikno Mertokusumo (2014) *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.

PROFIL PENULIS



Muhammad Fajar Sidiq Widodo, S.H., M.H.

Penulis lahir di Blitar tanggal 4 Juli 1992. Penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Kediri pada tahun 2019. Riwayat Pendidikan, menyelesaikan pendidikan S1 pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang dan melanjutkan S2 pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang. Saat ini mengajar pada program studi Hukum Tata Negara, Hukum Keluarga Islam, dan Hukum Ekonomi Syariah. Dengan mata kuliah yang diampu Hukum Agraria, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Pemilu, Hukum Keuangan Negara, Pengantar Hukum Indonesia.

Email Penulis: m.fajar.sw@iainkediri.ac.id

BAB 5
SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Hutrin Kamil, S.H., M.H.
Institut Agama Islam Negeri Kediri

Pendahuluan

Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan salah satu cabang hukum publik yang berdiri sendiri yang menjamin kegiatan badan administrasi publik menurut cara yang ditentukan dalam sumber hukumnya masing-masing, dan di samping itu, kajian hukum administrasi publik pada dasarnya mengkaji perubahan administrasi publik menurut perkembangan.

Hukum administrasi berhubungan dengan kontrol hukum terhadap pemerintah dan kekuasaan administratif terkait. Artinya, kontrol yang dilaksanakan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung (MA) atas penggunaan kekuasaan undang-undang (*statutory powers*) oleh ragam luas badan administrasi. Dalam mengawasi pemenuhan fungsi kepemerintahan badan- badan itu dan fungsi administratif yang terkait, satu-satunya perhatian Pengadilan Tinggi/MA ialah memastikan pelaksanaan fungsi badan-badan itu tetap berada di dalam batas-batas kekuasaan yang diberikan undang undang (Hawke et al., 2017).

Pada prosesnya, Hukum Administrasi Negara akan menentukan ketertiban yang meliputi (Ardiansyah, 2022):

1. Efektifitas fungsi administrasi publik (*public administration*).

2. Melindungi individu dari kegiatan illegal negara.
3. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan administrasi publik.

Salah satu bentuk fungsi MK dalam menegakkan keadilan konstitusial yakni menangani konflik antara lembaga negara yang selanjutnya akan dibahas dalam tulisan ini.

Pengertian Hukum Administrasi Negara

Beberapa pengertian dari Hukum Admintrasi Negara dari para ahli (Lathif, et al., 2021):

1. **JHP. Bellafroid**

   Menyatakan bahwa Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan adalah keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat perlengkapan pemerintahan dan badan-badan kenegaraan serta majelis-majelis pengadilan khusus yang diserahi pengadilan tata usaha negara hendaknya memenuhi tugasnya.

2. **Oppenheim**

   Mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrai Negara menggambarkan negara dalam keadaan bergerak.

3. **Sir W. Ivor Jenning**

   Mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang berhubungan dengan administrasi negara. Hukum ini menentukan organisasi kekuasaan dan tugas-tugas dari pejabat-pejabat administrasi.

4. **E. Utrecht**

   Mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara/Hukum Pemerintahan adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang bila diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus.

5. **Prajudi Atmosudirdjo**
   Mendefinisikan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai "Hukum yang mengatur mengenai Pemerintah beserta aparatnya yang paling penting, yaitu Administrasi Negara." Selanjutnya, dijelaskan bahwa "hukum administrasi negara mengatur mengenai kewenangan, tugas, fungsi, dan perilaku para pejabat Administrasi Negara" dengan tujuan untuk memastikan bahwa Administrasi Negara beroperasi dengan baik, yakni tertib, berperilaku sopan, adil dan obyektif, jujur, efisien, dan berlaku secara adil.

Sumber Hukum

Hukum berkaitan erat dengan kepastian. Hukum hendak menciptakan kepastian dalam mengatur hubungan antara orangorang yang ada di dalam masyarakat. Masalah kepastian hukum tersebut berkaitan erat dengan masalah dari mana hukum itu berasal (Kamil, Hutrin. et al., 2021). Sebelum kita membahas mengenai sumber hukum administrasi negara, mari kita bahas terlebih dahulu mengenai makna sumber hukum.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sumber adalah asal sesuatu. Pada hakekatnya yang dimaksud dengan sumber hukum adalah tempat kita dapat menemukan atau menggali hukumnya. Sumber hukum adalah tempat dimana kita dapat menemukan hukum. Merupakan dasar berlakunya kekuatan hukum, sehingga dapat digunakan sebagai peraturan yang ditaati masyarakat. Menurut KBBI, sumber adalah segala sesuatu yang berupa tulisan, dokumen, naskah, dan sebagainya yang digunakan oleh suatu bangsa sebagai pedoman hidupnya pada masa tertentu (Kamil, Hutrin. et al., 2021). Menurut C.S.T. Kansil, sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata (Kansil, 1986).

Jadi, sumber hukum adalah tempat untuk menemukan dan menyusun atau menghasilkan hukum yang memiliki kekuatan mengikat. Untuk itu, perlu untuk menelaah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum, contonya dari mana hukum ditemukan dan berdasarkan norma apa hukum tersebut disusun.

Secara garis besar sumber hukum terbagi menjadi sumber hukum formil dan sumber hukum materil.

1. Sumber Hukum Materil

Sumber hukum materiil adalah asal dari mana materi hukum diperoleh. Sumber hukum ini merupakan faktor-faktor yang menentukan konten atau substansi dari hukum yang berkaitan erat dengan keyakinan individu maupun opini publik yang memengaruhi isi suatu peraturan hukum. Dengan kata lain, sumber hukum materiil ini berkaitan dengan substansi suatu hukum. Sebagai contoh, KUHP yang mengatur tentang pidana umum, tindak kriminal, dan pelanggaran, atau KUHPerdata yang mengatur mengenai hubungan antarindividu, perjanjian, pembuktian, preskripsi, dan topik lainnya (Asyhadie, Zaeni. et al., 2013).

Keyakinan hukum individu (anggota masyarakat) dan pendapat hukum (legal opinion) dapat menjadi sumber hukum materiil. Selain itu, sumber hukum materiil juga dapat berupa elemen-elemen yang memengaruhi pembentukan hukum, seperti pandangan filosofis, interaksi sosial dan politik, kondisi ekonomi, budaya, peradaban (termasuk agama dan kebudayaan), serta faktor geografis dan lingkungan internasional. Sebagai contoh, sumber hukum materiil dapat berasal dari agama, moralitas, kehendak Tuhan, pemikiran rasional, dinamika sosial, dan sebagainya (Kamil, Hutrin. et al., 2021).

2. Sumber Hukum Formiil

Sumber hukum formil adalah asal dari mana hukum memiliki bentuk khusus yang menjadi dasar sahnya hukum secara resmi. Ini adalah sumber hukum yang diakui dan tersedia dalam bentuk peraturan tertentu. Dalam konteks bentuknya, sumber hukum formil dapat diidentifikasi dan diikuti, sehingga memiliki kekuatan hukum. Oleh karena itu, selama hukum tersebut belum dirumuskan dalam bentuk tertentu, itu hanya merupakan konsep hukum atau aspirasi hukum yang belum memiliki kekuatan yang mengikat. Dengan demikian, sumber hukum formil mengubah gagasan-gagasan hukum menjadi peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan mengikat (Asyhadie, Zaeni. et al., 2013).

Sumber-sumber hukum formil, di antaranya adalah sebagai berikut (Kamil, Hutrin. et al., 2021):

a. Peraturan Perundang-Undangan
   Sumber hukum formil ini merupakan peraturan-peraturan tertulis yang dibuat oleh alat perlengkapan negara yang berwenang dan mengikat setiap orang.
b. Yurisprudensi
   Sumber hukum formil ini berisi putusanputusan hakim terdahulu dalam menghadapi suatu perkara yang kemudian dijadikan sebagai pedoman bagi hakim lain untuk menyelesaikan perkara yang serupa. Yurisprudensi ada karena terdapat ketidakjelasan hukum yang mengatur sebelumnya, sehingga menyulitkan hakim untuk membuat sebuah keputusan.
c. Perjanjian
   Sumber hukum formil ini berasal dari suatu peristiwa antara pihak yang satu dengan pihak yang lain untuk melaksanakan sesuatu atau tidak melaksanakan sesuatu, sehingga pihak-pihak yang tersebut terikat oleh isi perjanjian yang mereka buat.
d. Traktat
   Sumber hukum formil ini dapat disebut juga sebagai perjanjian antarnegara, yaitu suatu perjanjian internasional antar 2 (dua) negara atau lebih. Traktat merupakan sumber hukum karena mengikat negara-negara yang melakukan perjanjian.
e. Kebiasaan
   Dalam hal ini, semua aturan yang tidak ditetapkan oleh negara, tetapi ditaati oleh masyarakat karena suatu keyakinan tertentu, maka dapat berlaku sebagai hukum.
   Dengan kata lain, perbuatan subjek hukum yang dilakukan secara berulang-ulang mengenai hal yang sama dan diterima oleh masyarakat luas, maka dapat dipandang sebagai hukum tidak tertulis.
f. Doktrin
   Sumber hukum formil ini memuat pendapat para ahli hukum terkemuka dan mendapat pengakuan masyarakat.

Doktrin berkaitan erat dengan yurisprudensi. Hakim dalam memutus sebuah perkara, misalnya, seringkali mengutip pendapat para ahli hukum yang dipandang memiliki kemampuan dalam persoalan yang ditanganinya.

Administrasi Negara

1. Pengertian Administrasi Negara

Muhammad dalam bukunya Pengantar Ilmu Administrasi Negara, mengemukaan beberapa definisi administrasi negara antara lain (Muhammad, 2019):

a. Dimock dan Dimock

Menurut Dimock dan Dimock, administrasi negara adalah bagian dari administrasi umum yang memiliki cakupan yang lebih luas. Ini adalah ilmu pengetahuan yang memeriksa cara lembaga-lembaga, mulai dari keluarga hingga Perserikatan Bangsa-Bangsa, dibentuk, dijalankan, dan diatur. Administrasi Negara juga merupakan cabang dari ilmu politik yang mengeksplorasi bagaimana negara menentukan kebijakan dalam sebuah proses. Oleh karena itu, untuk memahami administrasi negara, ada dua persyaratan penting. *Pertama*, penting untuk memiliki pemahaman tentang Administrasi Umum. *Kedua*, harus diakui bahwa banyak permasalahan dalam administrasi negara muncul dalam konteks politik. Selain itu, administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah mencapai apa yang diinginkan oleh rakyat, dan bagaimana mereka melakukannya. Oleh karena itu, fokus ilmu Administrasi Negara bukan hanya tentang tindakan pemerintah, tetapi juga tentang proses pelaksanaannya.

b. Thoha

Mengemukakan bahwa Ilmu Administrasi Negara diturunkan dari ibu administrasi dan ayah politik. Dengan demikian, pengetahuan administrasi yang diterapkan dalam kegiatan politik atau negara atau pemerintahan itulah administrasi Negara.

c. Robbins
   Mengungkapkan bahwa administrasi adalah proses universal dari pencapaian tujuan dengan cara yang efisien melalui kolaborasi dengan orang lain.
d. Waldo
   Mendefinisikan administrasi negara sebagai pengorganisasian dan manajemen sumber daya manusia dalam pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ini juga merupakan seni dan ilmu manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

2. Konsep Adminitrasi Negara

Secara teoritis, Ramto, 1991 menjelaskan bahwa administrasi Negara membahas masalah-masalah yang menyangkut asas-asas (Muhammad, 2019):

a. Dasar administrasi negara (*principles of public administration*);
b. Organisasi dari kepegawaian negeri (*civil servant*) yang menjadi prasarana administrasi negara;
c. Hukum administrasi negara yang dibutuhkan dalam pengembangan sistem administrasi negara yang tunduk pada hukum.

Sumber Hukum Administrasi Negara

1. Konstitusi

Konstitusi merupakan seperangkat aturan dan prinsip yang mengatur organisasi dan struktur negara, yaitu proses lembaga-lembaga negara dibentuk, yang semestinya dilakukan, dan batas-batas yang mesti diikuti.

Thomas Paine mendefiniskan konstitusi "*a constitution is not the act of a government, but of a people penyele stituting a government, and a government without a constitution is power without right....A constitution is a thing antecedent to a government; and a yang te government is only the creature of a constitution.*" Dari pendapat Thomas Paine in, Hilaire Barnett menyatakan bahwa konstitusi terlebih dahulu ada daripada pemerintah. Konstitusi memberikan legitimasi kepada pemerintah dan me- kan sebap

wapkan wewenang kepada pemerintah. Konstitusi mengatur bagaimana ke- si dan kasaan pemerintah dapat dijalankan sekaligus menetapkan batas-batasnya" *the constitution defines the legality of power*"(Efendi, A'an. et al.,, 2017)

Menurut Feldman, konstitusi memiliki macam-macam fungsi sebagai berikut (Efendi, A'an. et al.,, 2017):

a. Membentuk lembaga-lembaga negara dan memberikan mereka dan anggotanya kekuasaan sehingga dapat melaksanakan misinya.
b. Menempatkan *check and balances* untuk membatasi penyalahgunaan kekuasaan, dan menetapkan mekanisme untuk menemukan serta memberikan hukuman jika penyalahgunaan kekuasaan itu terjadi.
c. Menetapkan hak untuk menggunakan kekuasaan bagi lembaga-lembaga negara.
d. Menetapkan seperangkat prinsip-prinsip dasar yang menjelaskan prinsip-prinsip moral negara dan tujuan kekuasaan negara harus digunakan.
e. Memberikan hak-hak bagi warga negara terhadap negara.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Setiap Undang-Undang Dasar (UUD) memuat ketentuan-ketentuan antara lain (Budiardjo, 1996):

a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Dalam negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah, dan sebagainya.
b. Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut *bill of rights* kalau berbentuk naskah tersendiri).
c. Prosedur mengubah undang-undang dasar.
d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang- undang dasar.

Selanjutnya UUD lazimnya berisi ketentuan-ketentuan antara lain (Manan, Bagir. et al., 1997):

a. Tentang susunan organisasi negara dan pemerintahan. Dalam susunan organisasi negara dan pemerintahan diatur mengenai bentuk negara dan pemerintahan, jabatan-jabatan negara dan pemerintahan, tugas-tugas pokok jabatan negara dan pemerintahan, hubungan-hubungan antara ber bagai jabatan negara dan pemerintahan;
b. Tentang rakyat negara. Ketentuan-ketentuan ini akan terdiri dari ketentuan tentang siapa rakyat negara, hak dan kewajiban rakyat negara;
c. Berkaitan dengan identitas negara seperti bahasa, lambang, dan bendera.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Pada penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan peraturan perundang-undangan adalah "*semua peraturan yang mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum."*

Kemudian dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah "*peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*."

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai sumber hukum administrasi, antara lain sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

b. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik:
c. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman;
d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
g. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,
h. dan peraturan yang lain sebagainya.

3. Putusan Pengadilan

Sumber hukum administrasi berikutnya yakni putusan pengadilan. Jika peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang berasal lembaga legislatif atau eksekutif, sedangkan putusan pengadilan berasal dari putusan hakim. Putusan pengadilan berkontribusi terhadap pengembangan hukum administrasi dengan menafsirkan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan proses administrasi dengan memperkenalkan dan mengembangkan aspek-aspek penting dari kebiasaan hukum pada umumnya. Akan tetapi di Indonesia, putusan pengadilan sebagai sumber hukum tidak sebegitu kuat. Sekalipun seorang hakim mengikuti putusan sebelumnya, hal itu hanya karena keyakinannya atau karena alasan tertentu, seperti karena khawatir putusannya itu dikemudian hari akan dibatalkan atau karena putusan sebelumnya berasal dari pengadilan yang lebih tinggi, misalnya pada tingkat pengadilan tinggi dan tingkat Mahkamah Agung.

Putusan pengadilan atau Putusan hakim yang dikenal dengan istilah yurisprudensi sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia belum berperan sebagaimana mestinya karena sebab-sebab sebagai berikut (Manan, Bagir. et al., 1997).

a. Sistem hukum Indonesia lebih mengandalkan pada bentuk-bentuk hukum tertulis.
b. Sistem peradilan Indonesia tidak berdasarkan sistem *presedent,* yaitu sebuah konsep hukum yang merujuk pada keputusan-keputusan sebelumnya yang telah ditetapkan oleh lembaga peradilan.
c. Sistem pengajaran di fakultas hukum atau sekolah tinggi hukum di Indonesia kurang sekali menggunakan yurisprudensi sebagai bahan pengajaran. Bahan utama adalah peraturan perundang-undangan dan do doktrin dalam buku teks.
d. Belum terbinanya *law report* sebagai tempat memuat komentar terhadap berbagai putusan pengadilan.

4. Hukum Internasional

Menurut pakar Hukum Internasional Mochtar Kusumaatmadja, yang dimaksud dengan hukum internasional atau hukum bangsa-bangsa atau hukum antar bangsa atau hukum antar negara ialah keseluruhan kaedah-kaedah dan asas-asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas negara, yaitu:

a. antar negara dengan negara;
b. antar negara dengan subyek hukum bukan negara satu sama lain.

Jadi bisa dikatakan bahwa hukum internasional juga dapat menjadi salah satu sumber hukum administrasi negara.

5. Kebiasaan

Pada hampir semua bidang hukum, baik hukum perdata, hukum tata negara, hukum administrasi, maupun hukum pidana. Mengakui eksistensi kebiasaan sebagai sumber hukum. Bentuk kebiasaan dalam hukum administrasi adalah asas-asas pemerintahan yang baik, yang sebagian berupa nilai-nilai tidak tertulis yang berasal dari yurisprudensi ataupun kebiasaan.

Mahkamah Agung Kanada (*The Canadian Supreme Courts*) dalam *Reference Re-Amandement of the Constitution of Canada* (1982) mengemukakan pentingnya kebiasaan sebagai sumber hukum yang menyatakan "*while they are not laws some convenstions may be more important than laws*". Menurut Bagir

Manan, hukum kebiasaan adalah hukum yang tidak tertulis, yang tumbuh, hidup, dan dipertahankan dalam kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Hukum kebiasaan tumbuh dalam rangka mengisi kekosongan hukum tertulis, atau mengesampingkan hukum tertulis, atau lebih mendekatkan hukum tertulis pada tujuan hukum yang lebih mendasar (Manan, Bagir. et al., 1997).

6. Keputusan Tata Usaha Negara (*Administratieve Beschikking*)

Dalam menjalankan tugas untuk mencapai tujuan negara, administrasi (negara) harus melakukan bermacam-macam perbuatan. Dalam kaitan ini terdapat 2 (dua) kelompok perbuatan administrasi (negara), yaitu:

a. perbuatan hukum (*rechthandelingen*); dan
b. perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*) (Philipus M. Hadjon dkk., 2011).

7. Doktrin

Dalam literatur ilmu hukum doktrin yang dimaksud adalah pendapat pakar atau ahli hukum ternama yang dijadikan sebagai salah satu sumber hukum, dari keilmuan hukum para ahli tersebut yang berasal dari pengalaman akademik ataupun faktual.

Doktrin punya kaitan dengan yurisprudensi, yang dapat dijadikan kutipan oleh hakim dalam membuat/menghasilkan keputusan. Maka dalam hal ini dalam Hukum Administrasi Negara, doktrin dapat menjadi rujukan dalam sumber hukumnya.

****

Daftar Pustaka

Ardiansyah. (2022). *Hukum Administrasi Negara: Fenomena Hukum di Ruang Publik*. Deepublish.

Asyhadie, Zaeni ; Rahman, A. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum*. Raja Grafindo Persada.

Budiardjo, M. (1996). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.

Efendi, A'an ; Poemomo, F. (2017). *Hukum Administrasi*. Sinar Grafika.

Hawke, Neil ; Parpworth, N. (2017). *Pengantar Hukum Administrasi*. Nusa Media.

Kamil, Hutrin ; rizal, Moch. Coirul ; Wardani, A. C. W. (2021). *Diktat Pengantar Ilmu Hukum*. Fakultas Syariah IAIN Kediri.

Kansil, C. S. T. (1986). *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka.

Lathif, N., Wijata, M. M., & Mihradi, R. M. (2021). Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN). In *Mh* (Vol. 50).

Manan, Bagir ; Magnar, K. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni.

Muhammad. (2019). *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Unimal Press.

Philipus M. Hadjon dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Gadjah Mada University Press.

PROFIL PENULIS



Hutrin Kamil, S.H., M.H.

Lahir di Kota Kendari, Sulawesi Tenggara, pada tanggal 17 Agustus 1989. Berhasil menyandang gelar "Sarjana Hukum (S.H.)" setelah lulus dari Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Haluoleo Kendari, pada tahun 2011. Pada tahun 2013, mendapat gelar "Magister Hukum (M.H.)". Setelah lulus dari Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, Penulis menjadi Dosen di Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara (Unusra). Kemudian sejak 2019 menjadi Dosen pada Fakultas Syariah IAIN Kediri. Selain itu, juga sebagai Peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia (PUSKUMHAM) Fakultas Syariah IAIN Kediri.

Karya ilmiah telah dihasilkan yang bisa diakses melalui link google scholar:https://scholar.google.co.id/citations?user=Ye5i7jEAAAAJ&hl=id

Email Penulis: hutrinkamil@iainkediri.ac.id

BAB 6
KEWENANGAN DISKRESI PEMERINTAH DAERAH

Mohamad Hidayat Muhtar, S.H., M.H.
Universitas Negeri Gorontalo

Latar Belakang

Reformasi desentralisasi dan tata kelola pemerintahan demokratis di daerah telah menarik perhatian besar sebagai cara untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabilitas di tingkat daerah. Teori-teori mapan di bidang ekonomi dan ilmu politik telah menjelaskan manfaat efisiensi dan akuntabilitas yang dapat diperoleh dari reformasi desentralisasi (Berman, D. R., & Martin, 1988). Konsep desentralisasi sangat terkait erat dengan diskresi yang merupakan kata benda yang mengacu pada 'kebebasan, hak, atau kemampuan untuk memutuskan sesuatu' dan 'kualitas berperilaku dengan tenang dan terkendali tanpa menarik perhatian pada diri sendiri'. Dalam banyak diskusi politik, makna yang pertama lebih diutamakan, dan kebijaksanaan mewakili cara menafsirkan aturan, membuat keputusan, dan memberlakukan otoritas (Darling, 2022).

Ruang diskresi menciptakan kemungkinan bagi otoritas lokal termasuk 'birokrat' untuk mempengaruhi kebijakan penerimaan dan integrasi sesuai dengan preferensi pemerintah, terutama ketika pemerintah bertindak secara strategis (Barbara Oomen, Moritz Baumgärtel, Sara Miellet, Elif Durmus, 2021).

Dalam perundang-undangan, istilah diskresi adalah istilah yang termuat dalam UU 30/2014 dan perubahannya. Berdasarkan informasi yang dilansir dari laman Sekretariat Kabinet Republik

Indonesia, kehadiran UU 30/2014 dimaksudkan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), serta memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Berdasarkan Pasal 175 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 9 UU 30/2014 (Putri, Viorizza S., 2023), yang menyebutkan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Reformasi desentralisasi dalam tata kelola Indonesia, khususnya diskresioner, menawarkan peluang untuk meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas. Namun, ruang diskresioner dapat menjadi masalah jika tidak dikelola dengan baik. Ruang-ruang ini dapat mengaburkan batasan akuntabilitas dan menciptakan celah untuk penyelewengan. Untuk mengelola diskresi secara efektif, tata kelola yang demokratis dan akuntabel harus menyeimbangkan efisiensi administrasi dengan tuntutan demokrasi partisipatif. Transformasi hukum harus fokus pada perubahan normatif, kelembagaan, dan budaya, melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, dan mendorong partisipasi publik dan akuntabilitas sosial.

Pengaruh Desentralisasi terhadap Ruang Diskresi Pemerintah Daerah

Sejarah mencatat bahwa arus reformasi telah bergulir di Indonesia mulai Tahun 1998. Reformasi pasti menuntut adanya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan juga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Muhtar,

2023). Salah satu akibat dari arus reformasi yang paling mendasar adalah dalam hal sistem pemerintahan, pada era reformasi ini telah lahir 4 undang-undang pemerintahan (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015) yang mengatur lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemennya, Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), Pasal 18a ayat (1), (2), Pasal 18b ayat (1), (2)).

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan struktural telah merubah wajah pemerintahan di banyak negara, termasuk Indonesia, dari yang tadinya sangat terpusat menjadi lebih desentralisasi. Transformasi ini mempengaruhi berbagai aspek, salah satunya adalah ruang diskresi pemerintah daerah. Pada tingkat yang paling umum, desentralisasi membuka peluang untuk pemerintah daerah memiliki lebih banyak otonomi dalam mengelola sumber daya dan kebijakan. Namun, jika kita membahas masalah ini lebih mendalam, efek desentralisasi pada ruang diskresi bisa menjadi lebih kompleks dan berlapis.

Di satu sisi, desentralisasi memang mengembangkan ruang diskresi pemerintah daerah, memungkinkan inovasi kebijakan dan adaptasi lokal. Ini, secara teoritis, bisa memfasilitasi respon yang lebih cepat dan tepat terhadap kebutuhan dan kondisi lokal, sejalan dengan teori ekonomi dan politik yang menganggap desentralisasi bisa meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas (Vannoni, M., Ash, E., & Morelli, 2019).

Sebagai sebuah konsep dalam pemerintahan, kekuasaan diskresioner seringkali menghadirkan dilema dalam wujud nyatanya. Sifat paradoks dari tindakan diskresi yang dilakukan oleh pejabat negara atau pemerintah adalah karena sifat yang melekat pada tindakan tersebut, yaitu kebebasan. Tidak ada yang salah dengan kebebasan pada tingkat abstraksi, karena itu adalah idealisasi spekulatif dari ide dan/atau konsep yang mengandung makna filosofis. Dilema muncul hanya ketika sifat tindakan diskresioner ini memasuki ranah tindakan pragmatis atau konkret. Antara kebenaran

normatif-hukum dan kebebasan kekuasaan absolut, esensi kekuasaan absolut adalah subjektivitas pejabat yang bersangkutan.

Akibatnya, penting untuk mengevaluasi kembali hakikat sebenarnya dari tindakan diskresioner ini. Hal ini akan memberikan arah argumentatif bahwa tindakan tersebut tidak harus dalam posisi dilematis karena itikad baik negara atau pemerintah sudah melekat dalam tindakan tersebut, yaitu dilakukan melalui tindakan yang logis atau rasional ketika kebijakan diskresioner diambil. Selain itu, kebebasan bertindak diskresioner dapat disalahgunakan dan dijadikan sarana korupsi oleh pejabat yang tidak bertanggung jawab. Seperti yang dikatakan Azmi Fendri, peluang kegiatan sangat potensial bagi otoritas pemerintah atau administrasi negara memiliki opsi untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan sebagai akibatnya pejabat pemerintah ini dapat secara terbuka berdasarkan kesadaran sendiri untuk mendorong pendekatan dengan mengambil keuntungan dari kondisi tertentu. Walaupun pada dasarnya kebebasan bertindak adalah untuk kebaikan masyarakat, maka di era reformasi ini, kekuasaan dalam arti kebebasan bertindak (*discretionary*) diharapkan dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat (Fendri, 2015).

Nilai filosofis diskresi harus dilihat dalam kaitannya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang merupakan landasan hukum tertinggi dari segala kebijakan hukum. Nilai filosofis diskresi mencerminkan pertimbangan konstitusional yang substantif, yaitu nilai-nilai keadilan sosial yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan ruang kebebasan gerak rakyat dan penyelenggaraan negara sepanjang tidak melampaui nilai-nilai moral keadilan, khususnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Nilai moral keadilan merupakan inti dari tindakan diskresioner, dimana tindakan diskresioner ini adalah tindakan negara yang dengan segala sistem operasi dan aparaturnya secara normatif tunduk pada konstitusi yang menjadi landasan keberadaannya. Hal ini sejalan dengan pandangan penganut Penganut *utilitarian* Jeremy Bentham yang berpendapat bahwa tujuan hukum adalah untuk menjamin

kebahagiaan terbesar bagi orang-orang dalam jumlah terbesar (kebaikan terbesar untuk jumlah terbesar), terbesar untuk jumlah orang terbesar (Mertokusumo, 2008).

Diskresi sebagai kekuasaan negara adalah kekuasaan bebas yang dipegang oleh penyelenggara negara, sekaligus lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegheid*). Sifat hukum dan sifat tindakan pemerintah ini menghendaki agar kekuasaan pemerintah tidak hanya terletak pada pelaksanaan hukum (asas *wetmatigheid van bestuur*), tetapi juga pada prioritas "*doelstelling*" (menetapkan tujuan) dan *beleid* (kebijakan). Namun, di sisi lain, pemberian diskresi yang lebih besar kepada pemerintah daerah juga membuka peluang untuk penyelewengan, nepotisme, dan korupsi. Bukan hanya itu, diskresi ini juga bisa disalahgunakan untuk tujuan politik, misalnya, untuk mengkonsolidasikan kekuasaan atau mengutamakan kepentingan tertentu dibanding kepentingan umum.

Kemudian, ada juga tingkat yang lebih spesifik, yaitu bagaimana diskresi ini terefleksikan dalam hukum dan kebijakan, serta bagaimana mekanisme kontrol dan akuntabilitas diatur untuk mengelola potensi negatif dari diskresi tersebut. Pada tingkat ini, kita masuk ke ranah teknis dan yuridis, membahas berbagai regulasi, termasuk UU 30/2014 dan UU Cipta Kerja di Indonesia. Di sinilah ruang diskresi dibingkai dan diartikulasikan dalam bentuk normatif, menjadi sebuah alat yuridis yang idealnya mampu menciptakan keseimbangan antara kebutuhan akan fleksibilitas dan tuntutan akuntabilitas.

Mengkaji pengaruh desentralisasi terhadap ruang diskresi pemerintah daerah ini memerlukan pendekatan yang holistik, mulai dari aspek-aspek teoritis hingga praktek di lapangan. Pendekatan ini juga memerlukan kerja sama antar berbagai disiplin ilmu, termasuk hukum, ilmu politik, dan administrasi publik. Selain itu, dalam rangka memastikan bahwa analisis ini bersifat ilmiah dan kritis, referensi ke literatur akademis yang valid dan data empiris yang dapat diandalkan adalah krusial. Oleh karena itu, kerangka analisis ini dapat menjadi pondasi untuk studi-studi empiris selanjutnya yang berfokus pada implementasi dan dampak dari desentralisasi dan diskresi di tingkat pemerintah daerah.

Pengelolaan Ruang Diskresi dalam Konteks Pemerintahan Demokratis

Pengelolaan ruang diskresi pemerintah daerah adalah sebuah tantangan yang kompleks. Diskresi, dalam esensinya, adalah sebuah pedang bermata dua: ia bisa memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan lokal dengan lebih efisien, namun juga bisa digunakan sebagai alat untuk mengejar agenda yang lebih sempit, yang mungkin bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi (Nalbandian, J., O'Neill, R., Wilkes, J. M., & Kaufman, 2013). Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk mengekang dan mengatur diskresi ini dalam suatu kerangka yang mempromosikan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Pengelolaan ruang diskresi dalam pemerintahan daerah memang membawa sejumlah kontradiksi inheren yang membutuhkan eksplorasi kritis. Di satu sisi, diskresi memberikan pemerintah daerah keleluasaan untuk merespons secara khusus dan dinamis terhadap keadaan dan kebutuhan lokal yang spesifik. Ini bisa menjadi titik positif, karena pemerintah daerah memiliki akses ke informasi granular dan kultural yang sering kali tidak tersedia untuk pemerintah pusat.

Di sisi lain, diskresi bisa digunakan sebagai alat untuk mempertahankan struktur kekuasaan yang ada atau bahkan memperluasnya, sering kali dengan cara yang mengorbankan prinsip-prinsip demokrasi. Namun, kita harus menanyakan: Siapakah yang mendefinisikan apa itu 'kebutuhan lokal'? Siapakah yang memutuskan apa yang dianggap sebagai 'efisien'? Dalam konteks ini, konsep diskresi memerlukan pemetaan yang lebih mendalam mengenai kekuatan dan aktor di tingkat daerah, termasuk relasi kuasa antara berbagai kelompok masyarakat, politisi lokal, dan birokrat. Ada risiko nyata bahwa diskresi bisa dijalankan dengan cara yang membiasakan atau mendukung kelompok tertentu di masyarakat, sehingga mempertahankan atau bahkan memperluas ketidaksetaraan sosial.

Lebih jauh lagi, adanya diskresi sering kali menciptakan celah hukum atau normatif yang memungkinkan tindakan oportunistik atau korupsi. Karena itu, tindakan 'mengatur' atau 'mengekang' diskresi sebenarnya adalah soal membatasi potensi dari ketidakadilan ini. Di

sinilah peran dari transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik menjadi kunci. Mereka tidak hanya berfungsi sebagai 'pengawas' dari pemerintah daerah tetapi juga sebagai aktor yang membentuk dan menegosiasikan ruang diskresi tersebut.

Memastikan adanya akuntabilitas bukan hanya soal mekanisme kontrol, tetapi juga soal membangun sebuah budaya demokratis di mana keputusan yang diambil adalah hasil dari proses deliberatif dan negosiasi antara berbagai pihak yang berkepentingan. Hal ini akan mengharuskan adanya ruang publik yang lebih inklusif, di mana masyarakat bisa ikut serta dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, diperlukan juga suatu mekanisme untuk mengkaji ulang dan mengevaluasi keputusan yang telah diambil, dengan mempertimbangkan berbagai dimensi: hukum, etis, dan sosial.

Terkait dengan masalah transparansi dan akuntabilitas, beberapa praktik terbaik mungkin melibatkan mekanisme kontrol eksternal dan internal. Eksternal melibatkan lembaga pengawas independen, media, dan masyarakat sipil, sedangkan kontrol internal mungkin berupa kode etik, pelatihan, dan review internal oleh institusi pemerintah itu sendiri. Sebuah mekanisme penilaian yang objektif, yang mencakup kriteria kinerja, dampak sosial, dan kepatuhan terhadap hukum, bisa menjadi alat yang kuat untuk menghindari penyelewengan diskresi (Frug, G. E., & Barron, 2006). Namun, kontrol ini hanya akan efektif jika didukung oleh budaya organisasi yang kuat, yang memprioritaskan keadilan, integritas, dan akuntabilitas.

Apa yang sering kali hilang dalam diskusi tentang akuntabilitas dan transparansi adalah peran dari partisipasi publik. Dalam konteks demokratis, partisipasi publik tidak hanya menjadi hak tetapi juga sebuah kewajiban. Meningkatkan partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan bisa dilakukan melalui berbagai saluran, mulai dari forum publik, konsultasi langsung, hingga teknologi informasi yang memfasilitasi dialog antara pemerintah dan masyarakat. Konsep-konsep ini sejalan dengan pemikiran demokrasi deliberatif, di mana proses pengambilan keputusan didasarkan pada diskusi yang inklusif, rasional, dan berdasarkan argumentasi.

Secara konstruktif, untuk meningkatkan akuntabilitas sosial dalam pengelolaan diskresi, peran partisipasi publik harus lebih

ditingkatkan. Inisiatif-inisiatif seperti anggaran partisipatif, di mana masyarakat bisa turut serta menentukan alokasi anggaran untuk proyek-proyek lokal, atau platform online untuk umpan balik langsung dari masyarakat, bisa menjadi alat yang efektif (K., 1992). Mekanisme ini bisa menjadi pelengkap dari kontrol formal yang sudah ada, dan menambah lapisan ekstra dari 'pengawasan dari bawah'.

Penting untuk diingat bahwa diskresi tidak bisa dieliminasi sepenuhnya dari sistem pemerintahan, khususnya dalam konteks yang demokratis. Namun, yang bisa dilakukan adalah meminimalkan risiko penyalahgunaan melalui pendekatan-pendekatan yang komprehensif, yang tidak hanya fokus pada aspek-aspek legal formal, tetapi juga melibatkan peran aktif dari masyarakat. Dalam mewujudkannya, penting bagi para peneliti, praktisi, dan pembuat kebijakan untuk bekerja bersama, mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan dari berbagai pendekatan, dan selalu berupaya untuk meningkatkan dan memperbaiki praktek-praktek di lapangan.

Transformasi Hukum dan Masyarakat dalam Pengelolaan Diskresi

Transformasi hukum dan sosial dalam konteks pengelolaan diskresi pemerintah daerah adalah sebuah arena yang merangkum konflik, negosiasi, dan perubahan normatif. Pergeseran hukum, seperti yang terlihat dalam UU 30/2014 dan perubahannya melalui UU Cipta Kerja, berupaya mengadakan tatanan baru yang menciptakan ruang bagi diskresi dalam konteks ketidakjelasan atau kelengkapan normatif. Ini memungkinkan otoritas lokal untuk bereksperimen dan merespons secara lebih adaptif terhadap situasi lokalnya. Namun, peraturan ini juga menghidupkan sejumlah masalah etis dan hukum yang signifikan.

Dalam konteks ini, ruang diskresi tidak sekadar adalah instrumen teknokratik tetapi lebih dari itu, ia menjadi medan dimana norma-norma hukum dan sosial dipertaruhkan. UU 30/2014, misalnya, menekankan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan berupaya menciptakan kepastian hukum dan akuntabilitas. Tetapi, mengukur keberhasilan penerapan asas-asas ini dalam konteks diskresi adalah tugas yang rumit. Konsep 'kepastian hukum' sendiri bisa menjadi bumerang apabila itu melahirkan kebijakan yang rigid

dan tak responsif. 'Akuntabilitas', di sisi lain, bisa menjadi kosmetik apabila tidak didukung oleh partisipasi publik yang substantif dan mekanisme pengawasan yang efektif.

Kita juga harus mengkaji hubungan antara transformasi hukum dan dinamika sosial. Dalam banyak kasus, norma-norma sosial lokal sering kali bertentangan dengan norma hukum formal. Ini menjadi relevan apabila diskresi yang diambil oleh pemerintah daerah ternyata lebih mendasarkan diri pada norma-norma sosial dibandingkan hukum formal, sehingga memunculkan ketegangan antara legitimasi hukum dan legitimasi sosial. Dalam menjaga integritas dan efikasi ruang diskresi, penting bagi hukum untuk memfasilitasi, bukan menghambat, partisipasi masyarakat dalam membentuk dan memantau kebijakan. Inilah yang seharusnya menjadi bagian dari 'transformasi hukum': sebuah reorientasi dari hukum sebagai sekadar alat pemerintahan menuju hukum sebagai sebuah forum dialogis dan demokratis.

Ada kebutuhan untuk memperkuat arsitektur hukum yang mengatur diskresi ini, tetapi tidak dalam bentuk yang membatasi atau normatif saja. Lebih tepatnya, hukum harus mampu membangun sebuah 'ekosistem diskresi' yang transparan, akuntabel, dan responsif, di mana pemerintah daerah, masyarakat, dan berbagai institusi lainnya bisa bekerja sama untuk menciptakan tata kelola yang inklusif dan adil.

Secara keseluruhan, pengelolaan diskresi dalam konteks transformasi hukum dan sosial mengajukan pertanyaan-pertanyaan mendalam tentang bagaimana kekuasaan dan legitimasi dihasilkan, dinegosiasikan, dan ditegakkan. Ini adalah tugas yang memerlukan kajian hukum yang lebih kritis dan adaptif, yang mampu menangkap kompleksitas relasi kuasa dalam masyarakat yang terus berubah.

Kesimpulan

Dalam era desentralisasi yang terus berkembang, ruang diskresi yang diberikan kepada pemerintah daerah mengalami transformasi yang tidak hanya teknis tetapi juga fundamental, mengubah paradigma tata kelola pemerintahan dan hukum. Desentralisasi, sementara membuka peluang untuk efisiensi dan responsivitas terhadap kebutuhan lokal,

memanggil kita untuk merenungkan kembali bagaimana diskresi ini harus diatur dan dipantau agar sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis dan transparansi. Yang menarik adalah, sementara desentralisasi memberi lebih banyak kekuatan ke tangan pemerintah daerah, ia juga memunculkan tantangan baru dalam memastikan bahwa kekuasaan ini digunakan dengan cara yang etis dan akuntabel. Ini memerlukan suatu transformasi hukum yang tidak hanya menciptakan aturan-aturan baru, tetapi juga mengevaluasi dan memodifikasi bagaimana hukum itu sendiri berinteraksi dengan norma-norma sosial dan politik.

Maka, sarannya adalah untuk mengembangkan 'ekosistem diskresi' sebagai sebuah kerangka kerja hukum dan kebijakan yang dinamis. Dalam ekosistem ini, peran masyarakat bukan hanya sebagai penonton atau pelaku yang pasif, tetapi sebagai aktor yang kritis yang bisa mempengaruhi dan memantau penerapan diskresi pemerintah daerah. Ini memerlukan revisi hukum dan peraturan yang ada, mungkin melalui pendekatan 'soft law', seperti penerapan kode etik atau prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang secara eksplisit memasukkan elemen-elemen partisipasi publik dan transparansi. Sedangkan tujuan utama dari analisis ini adalah untuk menawarkan pandangan yang lebih kompleks dan berlapis mengenai bagaimana desentralisasi, diskresi, dan transformasi hukum saling mempengaruhi satu sama lain dalam sebuah tatanan yang selalu bergerak dan berubah. Melalui pemahaman yang lebih mendalam tentang interaksi ini, kita bisa mencapai sebuah tata kelola pemerintahan daerah yang lebih demokratis, inklusif, dan akuntabel.

Kesimpulannya, ruang diskresi dalam era desentralisasi adalah sebuah medan yang sarat dengan potensi dan risiko. Oleh karena itu, ada kebutuhan mendesak untuk inovasi hukum dan kebijakan yang memungkinkan pelibatan masyarakat secara luas dalam pembuatan dan implementasi keputusan pemerintah. Ini bukan hanya akan menguatkan demokrasi lokal tetapi juga akan menambah kekayaan analitis pada diskusi tentang peran hukum dalam masyarakat yang terdesentralisasi.

****

Daftar Pustaka

Barbara Oomen, Moritz Baumgärtel, Sara Miellet, Elif Durmus, T. S. (2021). Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance. *Journal of Refugee Studies*, *34*(4). https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feab062

Berman, D. R., & Martin, L. L. (1988). State-Local Relations: An Examination of Local Discretion. *Public Administration Review*, *48*(2). https://doi.org/https://doi.org/10.2307/975765

Darling, J. (2022). The politics of discretion: Authority and influence in asylum dispersal. *Political Geography*, *94*. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102560

Fendri, A. (2015). Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika. *Jurnal IImu Hukum*, *4*(3).

Frug, G. E., & Barron, D. J. (2006). International Local Government Law. In *The Urban Lawyer*.

K., H. (1992). The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science. In *KEITH H., The Uses of Discretion, pp.* Oxford: Clarendon Press.

Mertokusumo, S. (2008). *Mengetahui Hukum: Sebuah Pengantar*. Kebebasan.

Muhtar, M. H. (2023). Hukum Tata Negara Islam. In *Mengenal Hukum Islam*. PT Global Eksekutif Teknologi.

Nalbandian, J., O'Neill, R., Wilkes, J. M., & Kaufman, A. (2013). Contemporary Challenges in Local Government: Evolving Roles and Responsibilities, Structures, and Processes. *Public Administration Review*, *73*(4). http://www.jstor.org/stable/42003078

Putri, Viorizza S., et al. (2023). *Kewenangan Izin Pemanfaatan Ruang Pasca Undang-undang Cipta Kerja*. Eureka Media Aksara.

Vannoni, M., Ash, E., & Morelli, M. (2019). *Measuring Discretion and Delegation in Legislative Texts: Methods and Application to U.S. States. , June 19-21,* (Prepared for Delivery at the Workshop on the Ostrom Workshop (WOW6) Conference).

PROFIL PENULIS



Mohamad Hidayat Muhtar, S.H., M.H.

Penulis merupakan dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Menempuh Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo lulus tahun 2018 dan melanjutkan Pendidikan S2 di Pascasarjana Universitas Islam Bandung dan Lulus tahun 2020. Bidang kajian secara umum seputar Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam. Penulis memiliki hobi menulis dibuktikan dengan keterlibatan aktif dalam publikasi karya tulis ilmiah baik di jurnal nasional maupun internasional serta keterlibatan sebagai editor maupun reviewer baik jurnal nasional dan Internasional.

BAB 7
SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Achmad Taufik, S.H., M.H.
Universitas Madura

Pendahuluan

Pemerintah suatu negara memainkan peran penting dalam administrasi mata pencaharian individu (Backert, 2012). Prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang efektif, termasuk keterbukaan, akuntabilitas, dan perlindungan hak-hak warga negara, berfungsi sebagai fondasi penting dalam kerangka Sistem Hukum Administrasi Negara (Barnett, 2021). Sistem yang disebutkan di atas mengatur prosedur administratif, musyawarah pemerintah, hak-hak individu, dan penyelesaian konflik. Gagasan negara hukum mendorong kepatuhan terhadap kerangka hukum dan berfungsi sebagai pencegah pelanggaran hak asasi manusia oleh pemerintah (Epifanova, 2022). Hukum administrasi sangat penting dalam pembentukan pemerintahan yang efektif dengan menjunjung tinggi cita-cita akuntabilitas, keterbukaan, dan partisipasi publik (Harahap et al., 2019). Hal ini memfasilitasi kemampuan pemerintah untuk secara efektif menangani dan memasukkan umpan balik dari warga negara (Bastian & Hadi, 2021). Selain itu, hal ini juga berfungsi untuk melindungi hak-hak individu dalam keterlibatan mereka dengan entitas pemerintah, merampingkan prosedur administratif, dan mendorong kemajuan pembangunan berkelanjutan.

Dengan adanya masalah-masalah kontemporer, sangat penting bagi pemerintah dan warga negara untuk memiliki pemahaman yang komprehensif tentang Sistem Hukum Administrasi Negara (Adiyanta, 2019). Pemerintah yang memiliki kerangka hukum yang jelas akan dapat berfungsi secara transparan, akuntabel, dan adil, sehingga memastikan bahwa setiap orang dapat melihat hak-haknya diakui dan ditegakkan (Hoffman, 2020). Peningkatan dan konsolidasi Sistem Hukum Administrasi Negara merupakan langkah penting dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif, melindungi hak asasi manusia, dan mendorong kemajuan yang berkelanjutan dalam pemerintahan dan tata kelola pemerintahan.

Definisi dan Konsep Dasar

Sistem Hukum Administrasi Negara adalah kerangka hukum yang mengatur interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam administrasi publik suatu negara (Hoffman, 2020). Ini melibatkan aturan dan standar yang mengendalikan aktivitas pemerintah dan melindungi hak individu. Sistem ini mencakup beragam isu, termasuk kebijakan publik, pengambilan keputusan, layanan publik, dan penegakan hukum administratif (Malakhov, 2022). Tujuannya adalah mencegah tindakan sembarangan pemerintah, memastikan efektivitas tata kelola, dan memberi perlindungan hak masyarakat.

Sistem Hukum Administrasi Negara juga memfasilitasi kepatuhan pemerintah terhadap hukum yang telah ditetapkan, mencegah penyalahgunaan wewenang, dan memastikan perlakuan yang adil bagi semua individu (Ospanova et al., 2018). Ini juga menjamin hak masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah, termasuk akses ke layanan publik, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan perlindungan hukum. Dengan demikian, Sistem Hukum Administrasi Negara memberikan sarana untuk melindungi individu dari penyalahgunaan pemerintah dan perlakuan yang tidak adil.

Konsep Dasar dan Ruang Lingkup Hukum Administrasi dalam Administrasi Publik

Hukum administrasi adalah disiplin hukum yang mengatur interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam kerangka administrasi publik. Hukum administrasi mencakup prinsip-prinsip dasar dan

cakupan yurisdiksinya yang berfungsi sebagai kerangka hukum yang mengatur kegiatan pemerintah, mengawasi pelaksanaan kebijakan publik, dan melindungi hak-hak individu dalam hubungannya dengan pemerintah (Prasetyo & Jaelani, 2022).

Prinsip utama dalam bidang hukum administrasi adalah prinsip kedaulatan hukum, yang mengamanatkan bahwa pemerintah harus melakukan tindakannya sesuai dengan hukum dan peraturan yang relevan (Ospanova et al., 2018). Hal ini berfungsi sebagai pencegah tindakan yang berubah-ubah dan penyalahgunaan wewenang oleh badan-badan pemerintah. Prinsip ini menggaris bawahi gagasan bahwa hukum berlaku untuk semua individu, termasuk entitas pemerintah. Gagasan proporsionalitas adalah gagasan penting yang menjamin keselarasan kegiatan pemerintah dengan tujuan yang dimaksudkan secara proporsional (Prasetyo & Jaelani, 2022). Tindakan pemerintah harus mematuhi prinsip-prinsip kewajaran dan menahan diri untuk tidak melampaui batas-batas yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan.

Ruang Lingkup Hukum Administrasi dalam Administrasi Publik

Hukum administrasi mencakup berbagai bidang dalam administrasi publik antara lain sebagai berikut (Adiyanta, 2019):

1. **Pelaksanaan Kebijakan Publik**
   Mengatur implementasi kebijakan, dari perumusan hingga evaluasi. Memastikan proses transparan, partisipatif, dan bebas konflik kepentingan.

2. **Perlindungan Hak dan Kewajiban Warga Negara**
   Melindungi hak warga negara, termasuk akses layanan, partisipasi, dan perlakuan adil dari pemerintah.
3. **Penegakan Hukum Administratif**
   Menetapkan prosedur hukum untuk penegakan tindakan administratif.

4. **Transparansi dan Akuntabilitas**
   Memastikan transparansi keputusan dan akuntabilitas pemerintah.

Memahami dan menerapkan prinsip-prinsip hukum administrasi penting dalam membangun pemerintahan responsif, transparan, dan menghormati hak-hak warganya (Adiyanta, 2019). Hukum administrasi melindungi hak individu, mengawasi kebijakan, dan memastikan tindakan sesuai hukum.

Prinsip-Prinsip Sistem Hukum Administrasi Negara Prinsip Kedaulatan Hukum

Gagasan negara hukum merupakan dasar penting dalam kerangka hukum demokratis (Danovskis, 2019). Prinsip ini menegaskan otoritas pemerintah di atas hukum yang relevan, mencegah perilaku sembarangan dan penyalahgunaan kekuasaan. Negara hukum menjamin supremasi hukum dalam pemerintahan dan interaksi masyarakat. Meski bermanfaat, operasionalisasi dapat sulit karena perbedaan interpretasi hukum, otonomi sistem hukum, dan modifikasi kebijakan (Danovskis, 2019). Supremasi hukum penting untuk masyarakat adil, transparan, dan akuntabel. Ini membatasi tindakan sewenang-wenang dan memelihara keseimbangan antara pemerintah dan kebebasan individu (Kálmán, 2016). Negara yang berpegang teguh pada prinsip negara hukum memberikan jaminan perlindungan hak dan tanggung jawab individu, menjaga harmoni antara otoritas dan kebebasan.

1. Prinsip Proporsionalitas

Asas proporsionalitas merupakan aspek penting dalam hukum dan kebijakan publik yang berkaitan dengan tindakan pemerintah terhadap warga negaranya (Backert, 2012). Asas ini mencerminkan konsep bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus proporsional terhadap tujuan yang ingin dicapai, dan tidak boleh melampaui batas yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Asas proporsionalitas menegaskan pentingnya menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan hak-hak individu dalam konteks pengambilan keputusan pemerintah.

Prinsip proporsionalitas mencakup tiga prinsip utama yaitu:

a. Prinsip Kepatutan

Menetapkan bahwa tindakan yang dilakukan harus selaras dengan tujuan yang diinginkan (Hamdalah et al., 2021). Hal ini

menyiratkan bahwa tindakan yang dilakukan harus memiliki korelasi yang jelas dengan tujuan yang diinginkan, namun tidak berlebihan.

b. Prinsip Kecukupan
   Menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan tidak boleh melebihi ambang batas yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Amaral-Garcia, 2019). Tindakan yang berlebihan atau ekstrem berpotensi melanggar gagasan proporsionalitas.
c. Prinsip Kesetaraan
   Menggarisbawahi pentingnya perlakuan yang tidak memihak dan adil bagi semua individu. Semua tindakan yang dilakukan harus menunjukkan komitmen untuk memperlakukan semua individu secara adil, tanpa prasangka atau perlakuan istimewa.

2. Prinsip Keadilan Administratif

Gagasan tentang keadilan administratif memiliki arti penting dalam bidang hukum administrasi, karena menggarisbawahi keharusan untuk memastikan perlakuan yang adil, tidak bias, dan rasional bagi individu atau entitas yang terlibat dalam interaksi dengan pemerintah dalam ranah administrasi publik (Prasetyo & Jaelani, 2022).

Prinsip ini memainkan peran penting dalam menjamin bahwa kegiatan pemerintah tidak hanya mematuhi formalitas hukum, tetapi juga selaras dengan norma-norma moral dan etika yang berkaitan dengan hak-hak individu dan prinsip-prinsip keadilan.

3. Prinsip Keterbukaan dan Transparansi

Konsep keterbukaan dan transparansi merupakan pondasi penting bagi pemerintahan yang efektif (Bastian & Hadi, 2021). Pernyataan ini menggarisbawahi pentingnya pengungkapan fakta, keputusan, dan tindakan pemerintah secara transparan dan jujur kepada masyarakat umum. Keterbukaan dan transparansi merupakan elemen penting yang membentuk kerangka kerja yang kuat untuk menjamin akuntabilitas pemerintah, mendorong keterlibatan masyarakat, dan memfasilitasi pengawasan yang efektif oleh masyarakat umum.

Prinsip keterbukaan dan transparansi mencakup berbagai aspek (Amaral-Garcia, 2019). Gagasan keterbukaan dan transparansi mengharuskan pemerintah untuk memberikan informasi yang relevan dan tepat kepada masyarakat umum. Materi yang disediakan mencakup beberapa komponen seperti data yang tersedia untuk umum, kebijakan pemerintah, alokasi anggaran, dan hasil evaluasi yang berkaitan dengan program pemerintah. Gagasan mengenai keputusan yang dijelaskan mendorong pemerintah untuk memberikan pembenaran atas proses pengambilan keputusan mereka. Hal ini memudahkan pemahaman prinsip-prinsip yang mendasari dan alasan di balik kebijakan dan tindakan pemerintah oleh masyarakat umum. Partisipasi masyarakat ditingkatkan dengan adanya keterbukaan dan transparansi, karena faktor-faktor ini mendorong dan memungkinkan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan, saran, dan kritik terhadap kebijakan yang diusulkan (Amanita & Septiansyah, 2020). Gagasan akuntabilitas pemerintah menjadi dasar fundamental bagi tanggung jawab pemerintah untuk bertanggung jawab kepada masyarakat (Putra, 2021). Masyarakat memiliki hak yang melekat untuk mengevaluasi sejauh mana pemerintah telah secara efektif memenuhi tanggung jawab mereka dan membuat keputusan yang selaras dengan tujuan masyarakat umum.

Fungsi dan Tujuan Sistem Hukum Administrasi Negara

Regulasi dan Standarisasi Tugas Administratif

Praktik mengatur dan menstandarisasi tanggung jawab administratif memiliki arti penting dalam ranah hukum administrasi dan manajemen publik (Taufiqurrahman, 2022). Prinsip ini untuk menjamin pelaksanaan kegiatan administrasi yang efektif dan konsisten oleh pemerintah, dengan tetap mematuhi peraturan hukum yang relevan. Regulasi berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan aturan yang mengatur berbagai aspek administrasi, sementara

standarisasi mencakup penetapan norma atau proses yang harus dipatuhi selama pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut.

Pentingnya langkah-langkah regulasi dan standarisasi dalam fungsi administrasi yaitu (Mardatillah & Wibowo, 2023):

1. **Regulasi Pelaksanaan Tugas**
   Penerapan peraturan dan standar memainkan peran penting dalam mengatur pelaksanaan tugas-tugas administratif. Praktik ini menjamin bahwa badan-badan pemerintah berfungsi sesuai dengan kerangka hukum yang telah ditetapkan yang mengatur hubungan mereka dengan masyarakat luas.

2. **Memastikan Keseragaman**
   Melalui penerapan langkah-langkah pengaturan dan penetapan prosedur standar, badan-badan pemerintah dapat mencapai kondisi keseragaman dalam pelaksanaan tugas-tugas administratif. Langkah ini mengurangi perbedaan yang berlebihan dan menjamin perlakuan yang adil bagi semua individu dalam populasi.

Penerapan prosedur standar untuk tugas-tugas administratif memfasilitasi identifikasi proses-proses yang efisien yang secara efektif dapat memberikan hasil yang diinginkan (Setiyawan, 2019). Praktik ini mengurangi penggunaan waktu dan sumber daya yang tidak efisien, sehingga meningkatkan produktivitas dalam sektor pemerintahan. Regulasi dan standarisasi merupakan faktor penting dalam menjamin keamanan dan kualitas layanan publik (Wahyudi, 2021). Melalui penetapan standar tertentu, pemerintah dapat secara efektif memastikan penyediaan layanan yang aman dan berkualitas tinggi kepada masyarakat umum.

Perlindungan Hak-Hak Warga Negara dalam Administrasi Publik

Perlindungan hak-hak dalam administrasi publik adalah prinsip vital dalam tata kelola pemerintahan efektif. Ini memastikan perlakuan yang adil dan hak dasar bagi semua individu dalam interaksi dengan pemerintah (Putra, 2021). Prinsip ini melibatkan layanan publik,

partisipasi dalam pengambilan keputusan, akses informasi, dan mekanisme pengaduan. Perlindungan ini mencegah tindakan sewenang-wenang dan pelanggaran hak asasi manusia oleh pemerintah, memastikan fungsi pemerintahan yang adil, transparan, dan kredibel. Ini memperkuat legitimasi pemerintah dan membangun kepercayaan masyarakat.

Perlindungan ini memerlukan undang-undang jelas, transparansi, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang efisien (Mardatillah & Wibowo, 2023). Individu harus bisa mendapatkan informasi dan mengajukan keluhan jika haknya dilanggar. Pemerintah harus bertindak adil dan setara. Perlindungan hak-hak warga dalam administrasi publik menciptakan pemerintahan yang integritas, kesetaraan, dan responsif (Soleh, 2018). Ini memastikan hubungan yang positif antara pemerintah dan rakyat, mendorong kemajuan nasional bersama.

Pengawasan dan Penegakan Hukum terhadap Tindakan Administratif

Pengawasan dan penegakan tindakan administratif penting untuk memastikan pemerintah patuh pada hukum dan tanggung jawab administratif. Pengawasan memonitor tindakan pemerintah, sementara penegakan menerapkan aturan administratif (Wahyudi, 2021). Badan pengawas independen seperti lembaga audit dan ombusman memantau kebijakan dan tindakan pemerintah, memberikan rekomendasi. Penegakan hukum illegal memastikan akibat untuk pelanggaran (Soleh, 2018).

Integrasi pengawasan dan penegakan menciptakan tata kelola yang adil, transparan, dan akuntabel. Mekanisme akuntabilitas memungkinkan pelaporan pelanggaran. Pengawasan dan penegakan yang efektif melindungi hak individu, membangun kepercayaan pada pemerintah, dan menciptakan administrasi publik yang responsif.

Komponen-Komponen Utama Sistem Hukum Administrasi Negara

1. Peran Undang-Undang Administrasi Negara dalam Memberikan Dasar Hukum

UU Administrasi Negara memiliki peran vital dalam mengatur tugas-tugas administratif pemerintah dengan kerangka hukum yang mengikat. Tujuan utamanya adalah mengawasi hubungan antara pemerintah dan warga, serta mengatur prosedur pengambilan keputusan, hak warga, dan penyelesaian sengketa administratif (Amanita & Septiansyah, 2020). Hukum Administrasi Negara mendefinisikan kerangka hukum yang koheren untuk mengamankan tugas administratif pemerintah dan menegakkan legalitas. Ini mencegah perilaku sewenang-wenang dan menegaskan bahwa pemerintah harus tunduk pada aturan yang sama dengan warga (Putra, 2021). UU ini menetapkan hak warga dalam hubungan dengan pemerintah, termasuk layanan publik, keterlibatan dalam keputusan, dan upaya hukum jika terjadi pelanggaran hak.

Regulasi administratif mencakup pengaturan prosedur, pengambilan keputusan, banding, dan penyelesaian sengketa, menjadikannya seragam dan adil (Mardatillah & Wibowo, 2023). UU ini mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan, meningkatkan akuntabilitas, dan mendukung proses hukum dalam kasus pelanggaran. Secara keseluruhan, Hukum Administrasi Negara menciptakan kerangka hukum yang transparan, akuntabel, dan memprioritaskan kepentingan publik, membimbing pemerintah dalam tugas administratif dengan menghormati prinsip-prinsip hukum.

2. Prinsip Kepastian Hukum dalam Hukum Administrasi

Prinsip kepastian hukum merupakan pilar fundamental dari hukum administrasi, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan harus memiliki sifat kejelasan, dapat diprediksi, dan konsisten (Amanita & Septiansyah, 2020). Prinsip ini menjamin bahwa individu, organisasi, dan pemerintah dapat memahami hak dan tanggung jawab mereka, serta dampak dari tindakan administratif yang diterapkan.

Signifikansi asas kepastian hukum dalam bidang hukum administrasi yaitu (Bastian & Hadi, 2021):

a. Menjamin Kepastian
   Gagasan kepastian hukum berfungsi untuk mengurangi ambiguitas antara masyarakat dan badan-badan pemerintah sehubungan dengan hasil yang diharapkan dari tindakan administratif.
b. Melindungi Hak
   Melalui pembentukan kerangka hukum yang tidak ambigu dan dapat dipahami, orang-orang memiliki kesadaran akan hak dan tanggung jawab mereka, serta sarana untuk mencari ganti rugi atau melindungi kepentingan mereka jika terjadi pelanggaran hak. Gagasan untuk mendorong kepatuhan menekankan pentingnya pemerintah untuk mematuhi kerangka hukum, karena potensi dampak dari ketidakpatuhan lebih mudah dipahami.
c. Mitigasi Penyalahgunaan Kekuasaan
   Kehadiran undang-undang yang definitif berfungsi sebagai pengaman terhadap potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh entitas pemerintah, karena tindakan mereka tunduk pada pengawasan dalam kerangka hukum yang jelas.

Implikasi asas kepastian hukum di bidang hukum administrasi yaitu (Mardatillah & Wibowo, 2023):

a. Perlunya peraturan perundang-undangan yang tidak ambigu dan mudah dipahami merupakan keharusan bagi pemerintah untuk diundangkan.
b. Pengambilan Keputusan Administrasi yang Rasional
   Proses pengambilan keputusan administratif membutuhkan kepatuhan terhadap norma dan hukum yang eksplisit, serta membutuhkan penjelasan yang rasional dan koheren.
c. Aksesibilitas Informasi
   Masyarakat umum harus diberikan akses yang mudah terhadap informasi yang komprehensif mengenai hukum dan peraturan yang relevan.

d. Konsep tata kelola pemerintahan yang baik ditegakkan oleh supremasi hukum dalam ranah administrasi publik, karena hal ini menjamin konsistensi dan keadilan dalam semua kegiatan.

Dampak Sistem Hukum Administrasi Negara pada Tata Kelola Negara

Pembentukan dan penegakan sistem hukum administrasi negara memiliki peran krusial dalam membentuk tata kelola pemerintahan yang efektif (Beliu & Fina, 2021). Sistem ini mengatur hubungan pemerintah dan masyarakat, berkontribusi pada tata kelola yang baik, dan memiliki dampak positif seperti berikut (Tubagus Muhammad Nasarudin, 2016):

1. **Akuntabilitas dan Transparansi**
   Sistem hukum administrasi menegakkan akuntabilitas pemerintah dan transparansi dalam prosedur administratif, memastikan tindakan sesuai dengan hukum dan terbuka untuk masyarakat.

2. **Perlindungan Hak Warga**
   Sistem ini melindungi hak warga saat berurusan dengan pemerintah, termasuk akses layanan, partisipasi dalam keputusan, dan perlakuan adil.

3. **Pencegahan Korupsi**
   Prinsip transparansi dan pengelolaan aset publik mengurangi risiko korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

4. **Pengawasan Efisien**
   Hukum administrasi mendukung pengawasan tindakan administratif, memungkinkan penegakan hukum jika pelanggaran terjadi.

5. **Efisiensi Administrasi**
   Sistem ini membantu proses administrasi yang efisien dan terstruktur, mengurangi birokrasi dan meningkatkan pelayanan publik.

6. **Pemenuhan Kebutuhan Publik**
   Prinsip hukum administrasi membimbing pemerintah dalam memenuhi aspirasi masyarakat melalui pelayanan yang responsif.

7. **Pemberdayaan Masyarakat**
   Sistem ini mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka.

8. **Kontrol Birokrasi**
   Sistem hukum mengarahkan manajemen birokrasi yang efektif dan menghindari perilaku sewenang-wenang.

9. **Keberlanjutan Pembangunan**
   Dengan mengutamakan nilai-nilai terbuka, efisien, dan akuntabilitas, sistem ini mendukung pembangunan berkelanjutan.

Pada intinya, Sistem Hukum Administrasi berperan vital dalam membentuk tata kelola pemerintahan yang memegang nilai etika, perlakuan adil, dan efektivitas operasional.

Kesimpulan

Sistem Hukum Administrasi Negara penting untuk tata kelola pemerintahan yang efisien, akuntabel, dan adil. Ini melibatkan prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, proporsionalitas, dan keadilan administratif. Tujuan sistem ini mencakup perlindungan hak individu, pengawasan peraturan, dan penyelesaian konflik administratif. Regulasi, standarisasi, dan peradilan administrasi berperan penting dalam implementasi prinsip-prinsip ini. Pemahaman dan pengembangan kerangka hukum administrasi mendukung tata kelola pemerintahan yang efisien dan akuntabel. Mempertahankan keadilan, tanggung jawab, dan prediktabilitas hukum penting dalam administrasi yang efektif. Keterlibatan masyarakat dalam prosedur administratif dan pengawasan pemerintah meningkatkan transparansi.

Dalam era kompleksitas saat ini, kesuksesan sistem hukum administrasi adalah tanggung jawab pemerintah dan hak individu.

Pemahaman konsep dasar hukum administrasi memungkinkan partisipasi aktif dalam administrasi dan pembentukan tata kelola yang adil dan terbuka. Kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat menghasilkan tata kelola yang bertanggung jawab dan efektif.

****

Daftar Pustaka

Adiyanta, F. C. S. (2019). Hukum dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris. *Administrative Law and Governance Journal*, *2*(4), 697–709. https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.697-709

Amanita, A., & Septiansyah, B. (2020). Penataan Sistem Informasi Dan Administrasi Pertanahan Tingkat Kelurahan Di Kota Cimahi Dalam Rangka Reforma Agraria. *Jurnal Caraka Prabu*, *4*(2), 143–164. https://doi.org/10.36859/jcp.v4i2.313

Amaral-Garcia, S. (2019). Medical Malpractice Appeals in a Civil Law System: Do Administrative and Civil Courts Award Noneconomic Damages Differently? *Law and Society Review*, *53*(2), 386–419. https://doi.org/10.1111/lasr.12398

Backert, L. C. (2012). Party, People, Government and State: On Constitutional Values and the Legitimacy of the Chinese State-Party Rule of Law System. *Boston University International Law Journal*, *30*, 331.

Barnett, H. (2021). Constitutional and administrative law. In *Constitutional and Administrative Law*. https://doi.org/10.4324/9781003155638

Bastian, J., & Hadi, S. (2021). Badan Hukum Publik Sebagai Justitiabelen Dalam Peradilan Tata Usaha Negara. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, *17*(2), 141–151. https://doi.org/10.30996/dih.v17i2.5095

Beliu, J. J. B., & Fina, Y. N. (2021). Kajian terhadap Kebijakan Perlindungan Hak Anak di Kabupaten Timor Tengah Selatan. *JIPI:*

Jurnal Ilmu Administrasi dan Pemerintahan Indonesia, *2*(2). https://doi.org/10.33830/jiapi.v2i2.62

Danovskis, E. (2019). Basic concepts and current developments of Latvian administrative law. *Prawo*, *327*(3888), 231–242. https://doi.org/10.19195/0524-4544.327.14

Epifanova, E. V. (2022). Public Administration in the Field of Public Health Protection in the New Paradigm of Public Authority: Problems of Correlation Between Constitutional and Administrative Law Regulation. *Siberian Law Review*, *19*(2), 185–198. https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-2-185-198

Hamdalah, M., Arwana, Y. C., & Yusrina, A. (2021). Legal Offerings Increase the Effectiveness of Determination of Coercive Money and Administrative Sanctions on State Administrative Decisions. *Lex Scientia Law Review*, *5*(1), 83–96. https://doi.org/10.15294/lesrev.v5i1.46287

Harahap, S. M., Hamka, H., Law, C., Sciences, L., Training, T., & Harahap, S. (2019). *Investigating the roles of philosophy , culture , language and Islam in Angkola ' s local wisdom of ' Dalihan Na Tolu .'* 1–10.

Hoffman, I. (2020). Application of administrative law in the time of reforms in the light of the scope of judicial review in Hungary. *Studia Iuridica Lublinensia*, *29*(3), 101–116. https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.3.101-116

Kálmán, J. (2016). Administrative law aspects of the macroprudential regulation and supervision of the financial intermediary system–normativity, organization, toolkit. *Financial and Economic Review*, *15*(3), 27–50. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2844866

Malakhov, S. A. (2022). Types, Nature and Defects of System Connections of the Legislative Norms on Administrative Offenses. *Actual Problems of Russian Law*, *17*(9), 22–33. https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.142.9.022-033

Mardatillah, A., & Wibowo, A. (2023). Hukum Tata Negara Sebagai Landasan Kekuasaan Yang Terorganisir. *Jurnal Penelitian*

Multidisiplin, *2*(1), 190–193. https://doi.org/10.58705/jpm.v2i1.135

Ospanova, D., Khusainov, D., Suleimanov, A., Kussainov, A., & Abilsheyeva, R. (2018). Problems of Administrative Law in The System of Public Administration. *International Journal of Law and Management*, *60*(6), 1255–1271. https://doi.org/10.1108/IJLMA-08-2017-0177

Prasetyo, F. N. A., & Jaelani, A. K. (2022). The Changing of Environmental Approval Administrative Law Perspective. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, *2*(3), 191–208. https://doi.org/10.53955/jhcls.v2i3.55

Putra, N. H. (2021). Administrasi Publik Dalam Perspektif Islam: Kajian Pada Sistem Pemerintahan Umar Bin Khattab Public Administration In Islamic Perspective: A Study On The Government System Of Umar Bin Khattab. *POLITICA: Jurnal Hukum Tata Negara dan Politik Islam*, *VIII No. l*, 23.

Setiyawan, W. B. M. (2019). Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Magister Hukum Universitas Semarang*, *9*(6), 123–128.

Soleh, M. A. (2018). Eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap. *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, *5*(2), 1–29. https://doi.org/10.5281/zenodo.1156353.18

Taufiqurrahman, F. (2022). Asas-asas dan Norma-norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Kebijakan dan Keputusan. *Mimbar Yustitia*, *5*(2), 91–114. https://doi.org/10.52166/mimbar.v5i2.2913

Tubagus Muhammad Nasarudin. (2016). Pembuatan Instrumen Pemerintahan. *Jurnal Hukum Novelty*, *7*(2), 139–154.

Wahyudi, A. (2021). Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN). *Hermeneutika*, *5*(1), 144–152. http://jurnal.ugj.ac.id/index.php/HERMENEUTIKA

PROFIL PENULIS



Achmad Taufik, S.H., M.H.

Penulis adalah seorang pakar Hukum Tata Negara yang memiliki latar belakang pendidikan yang kuat dan pengalaman mendalam di bidang hukum. Penulis saat ini aktif sebagai dosen di Universitas Madura. Penulis berdedikasi untuk memberikan pengetahuan dan wawasan hukum kepada generasi muda. Pendidikan Sarjana Hukum (S1) dari Universitas Madura, lulus pada tahun 2016. Dedikasi Penulis dalam belajar dan memahami prinsip-prinsip hukum telah membekali beliau dengan dasar yang kokoh dalam Ilmu Hukum. Magister Hukum (S2) dari Universitas 17 Agustus Surabaya, lulus pada tahun 2020. Gelar ini menunjukkan komitmen Penulis dalam mengembangkan pemahaman mendalam mengenai hukum tata negara.

Penulis memiliki keahlian khusus di bidang Hukum Tata Negara. Pengalaman dan pengetahuan beliau yang mendalam dalam hal ini membuatnya menjadi ahli yang diakui di dunia akademik. Dalam kontribusi akademik, Penulis telah berkontribusi secara signifikan dalam dunia akademik dengan menghasilkan berbagai karya ilmiah dan riset di bidang Hukum Tata Negara. Karya-karya tersebut menjadi sumber rujukan penting bagi para mahasiswa, praktisi hukum, dan para peneliti yang tertarik pada topik ini. Achmad Taufik, S. H., M. H., merupakan seorang penulis yang berkomitmen untuk menyebarkan pengetahuan dan memajukan pemahaman tentang Hukum Tata Negara. Dedikasi beliau dalam mengajar dan meneliti membuatnya menjadi sosok yang dihormati dalam komunitas hukum.

Email: achmad.taufik@unira.ac.id

BAB 8
ORGANISASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD
Indonesia Law Study Club

Pendahuluan

Organisasi dan tata kelola pemerintahan adalah dua aspek penting dalam hukum administrasi negara. Mereka berperan dalam mengatur bagaimana pemerintah bekerja, bagaimana keputusan dibuat, dan bagaimana sumber daya digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berikut adalah penjelasan lebih lanjut tentang keduanya:

1. **Organisasi Pemerintahan**

   Organisasi pemerintahan merujuk pada struktur, hierarki, dan fungsi-fungsi yang ada dalam pemerintahan suatu negara. Ini mencakup departemen, kementerian, badan, dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya yang bertanggung jawab atas berbagai aspek pemerintahan, seperti pendidikan, kesehatan, keuangan, pertahanan, dan lain sebagainya.

   Tujuan dari organisasi pemerintahan adalah untuk memastikan bahwa pemerintah dapat beroperasi secara efisien dan efektif dalam memenuhi tugas-tugasnya. Organisasi ini mencakup pengaturan kerja, pembagian tanggung jawab, dan alokasi sumber daya.

2. **Tata Kelola Pemerintahan**

   Tata kelola pemerintahan adalah konsep yang berkaitan dengan cara pemerintah mengelola kebijakan, sumber daya, dan proses

pengambilan keputusan. Tujuannya adalah untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pemerintahan. Prinsip tata kelola yang baik mencakup:

a. Transparansi
   Pemerintah harus beroperasi secara terbuka dan memberikan akses informasi kepada publik.
b. Akuntabilitas
   Pemerintah harus bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang diambil.
c. Partisipasi
   Masyarakat harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan dan proses pengambilan keputusan.

Hukum Administrasi Negara adalah kerangka hukum yang mengatur bagaimana pemerintah beroperasi, termasuk organisasi dan tata kelola pemerintahan. Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*rule of law*), pengelolaan negara harus berdasarkan hukum (Zainal Arifin Mochtar, 2023). Hukum administrasi negara mengatur prosedur, wewenang, dan kewajiban pemerintah, serta melindungi hak-hak warga negara. Dalam banyak negara, ada undang-undang dan peraturan khusus yang mengatur aspek-aspek ini, termasuk hukum tentang kebebasan informasi, etika pelayanan publik, dan lain sebagainya. Organisasi dan tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan memastikan bahwa pemerintah dapat memenuhi tugasnya secara efektif demi kesejahteraan masyarakat.

Organisasi Pemerintahan

Organisasi pemerintahan di Indonesia mencakup berbagai lembaga, departemen, kementerian, dan badan-badan yang bertanggung jawab atas berbagai aspek pemerintahan dan administrasi publik. Pemerintahan Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari tiga cabang utama: eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Asshiddiqie, 2020). Organisasi pemerintahan di Indonesia dibentuk berdasarkan prinsip-

prinsip demokrasi, pemisahan kekuasaan, dan otonomi daerah. Selain itu, Indonesia juga memiliki undang-undang, peraturan, dan mekanisme hukum yang mengatur fungsi dan kewenangan berbagai lembaga pemerintahan, serta hak dan kewajiban warga negara (Amin, 2023).

Di Indonesia, hukum yang mengatur organisasi pemerintahan termasuk berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, dan kebijakan yang mengatur struktur, fungsi, dan tugas lembaga-lembaga pemerintah di seluruh tingkat pemerintahan.

Berikut adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum organisasi pemerintahan di Indonesia:

1. **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)**
   UUD NRI 1945 adalah konstitusi Indonesia yang menyediakan kerangka kerja dasar untuk organisasi pemerintahan. Ini mencakup pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta prinsip-prinsip dasar pemerintahan dan hak-hak warga negara.

2. **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**
   Undang-Undang ini mengatur organisasi pemerintahan di tingkat daerah, termasuk provinsi, kabupaten, dan kota. Menjelaskan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta hak dan kewajiban pemerintah daerah.

3. **Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara**
   Undang-Undang ini mengatur pendirian, fungsi, dan tugas kementerian di tingkat nasional. Mendefinisikan peran dan tanggung jawab masing-masing kementerian dalam mengelola berbagai sektor pemerintahan.

4. **Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**
   Undang-undang ini mengatur tata cara pengaturan organisasi dan prosedur administratif pemerintahan. Menyediakan kerangka

hukum untuk pengelolaan organisasi pemerintahan, pengaturan kerja, dan pengambilan keputusan pemerintah.

5. **Peraturan Pemerintah tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga-Lembaga Pemerintah**
   Serangkaian peraturan pemerintah mengatur organisasi dan tata kerja lembaga-lembaga pemerintah di tingkat nasional. Ini mencakup struktur organisasi, wewenang, dan tanggung jawab kementerian, lembaga-lembaga non-kementerian, dan badan-badan pemerintah lainnya.

6. **Peraturan Pemerintah tentang Otonomi Daerah**
   Menetapkan tata cara pelaksanaan otonomi daerah, termasuk organisasi pemerintahan di tingkat daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta mekanisme pemeriksaan dan akuntabilitas keuangan daerah.

7. **Peraturan Pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimal**
   Menetapkan standar pelayanan minimal yang harus dipatuhi oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam memberikan pelayanan publik.

Selain undang-undang dan peraturan tersebut, ada banyak regulasi dan kebijakan lain yang mengatur organisasi pemerintahan di Indonesia. Organisasi pemerintahan di Indonesia mencakup kementerian, badan, departemen, lembaga independen, dan banyak entitas lain yang bekerja untuk memenuhi tugas dan tanggung jawab mereka dalam mengelola urusan publik dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tata Kelola Pemerintah

Dalam pemikiran klasik tentang teori pemerintahan, terdapat penekanan pada penyelenggaraan pemerintahan yang cenderung sentralistik, yang seringkali menyebabkan kegagalan dalam mencapai efisiensi pemerintahan yang sering tercampur adukkan dengan politik. Seiring berjalannya waktu, tuntutan akan pelayanan publik yang unggul dari negara kepada warganya semakin meningkat. Oleh

karena itu, terdorong untuk menghadirkan konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai respons terhadap perkembangan ini.

Konsep tata kelola pemerintahan selalu mengalami evolusi seiring dengan dinamika perubahan zaman yang terus berkembang. Perbandingan antar konsep ini mendorong praktisi untuk mengembangkan konsep-konsep yang lebih baik, walaupun setiap pendekatan memiliki dampak positif dan negatif yang berbeda. Meskipun konsep *good governance* ini mendapatkan kritik, terutama yang menganggapnya sebagai bentuk imperialisme dan kolonialisme baru dari negara maju, tidak dapat dipungkiri bahwa hadirnya konsep ini membawa perubahan signifikan dalam upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, khususnya bagi negara-negara berkembang. Konsep ini dianggap sebagai revolusi dalam upaya meningkatkan tata kelola pemerintahan.

Kritik terhadap konsep *good governance* yang dianggap sebagai model imperialisme dan kolonialisme baru mendorong munculnya pemikiran untuk mengaitkan kemandirian negara berkembang dengan praktek-praktek sistem global yang universal. Oleh karena itu, konsep-konsep seperti *sound governance, dynamic governance*, dan *open government* telah muncul sebagai evolusi dari *good governance*. Konsep-konsep ini bertujuan untuk mencari cara dan model baru dalam mengatur dan mengelola pemerintahan dengan baik untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan (Andhika, 2017).

Konsep *sound governance* lahir karena negara-negara berkembang melihat *good governance* sebagai bentuk kapitalisme negara maju atau negara donor. Namun, dominasi negara maju dalam era globalisasi mendorong pembentukan aliansi negara berkembang seperti Uni Afrika, Perhimpunan Negara Islam, dan ASEAN untuk mengurangi hegemoni negara maju. Konsep *sound governance* menekankan integrasi tata kelola pemerintahan dengan dunia internasional.

Konsep *dynamic governance* yang menekankan adaptasi tata kelola pemerintah terhadap perubahan lingkungan. Konsep ini menyoroti kebiasaan buruk dalam pengangkatan aparatur birokrasi, seperti praktek jual beli dan penempatan pimpinan berdasarkan

pertimbangan politik daripada kompetensi (*merit system*). Pemerintah telah mengantisipasi masalah ini dengan mengeluarkan kebijakan modern, transparan, dan *open recruitment* dalam manajemen aparatur sipil negara.

Open government adalah konsep lain yang menekankan transparansi. Namun, transparansi sering kali tidak terwujud sepenuhnya dalam praktik *open government*. Pemerintah mungkin mengatur data mana yang dapat diakses oleh masyarakat, dan terkadang oknum pemerintah menghalangi akses publik ke data tersebut. Ketakutan ini dapat menghambat prinsip transparansi yang seharusnya menjadi dasar *open government*.

Untuk memahami perbedaan antar konsep tata kelola pemerintahan, kita dapat merinci karakteristik kunci dari masing-masing konsep. Semua konsep tersebut memiliki kesamaan dalam menolak bentuk tradisional pemerintahan yang otoriter dan birokratis. Namun, keberhasilan dalam menerapkan konsep-konsep ini akan sering tergantung pada kualitas sumber daya manusia yang ada.

Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Good governance adalah prinsip-prinsip yang mendasari pemerintahan yang efektif dan adil. Berbagai lembaga dan pakar mengemukakan karakteristik good governance, seperti *United Nations Development Programme* (UNDP), World Bank, Masyarakat Transparansi Indonesia, dan *Asian Development Bank* (ADB). Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, kompetensi manajemen, dan hak asasi manusia. Unsur-unsur ini menjadi dasar dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan bersih.

Karakteristik *good governance*, menurut Bahatta dan Nisjar, mencakup akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, kompetensi manajemen, dan hak asasi manusia. Demikian juga menurut Ganie Rahman, terdapat empat unsur utama, yaitu akuntabilitas, aturan hukum, informasi, dan transparansi. Pendekatan

yang berbeda dikemukakan oleh UNDP, yang menentukan sembilan karakteristik *good governance*, termasuk partisipasi, aturan hukum, transparansi, daya tanggap, berorientasi konsensus, berkeadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis (Sedarmayanti, 2003).

Meskipun karakteristik ini bervariasi, ada beberapa prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi Masyarakat.

1. Akuntabilitas

Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (Budiarjo, 1998). Akuntabilitas adalah unsur terpenting dalam *good governance*. Pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan perkembangan paradigma *good governance* dan meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak mereka untuk meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas adalah kunci dari prinsip-prinsip *good governance*. Ini melibatkan kemampuan untuk menjawab atas tindakan dan keputusan yang diambil dalam pemerintahan. Akuntabilitas mengharuskan aparat pemerintah untuk mempertanggungjawabkan penggunaan wewenang dan sumber daya mereka kepada publik. Hal ini menciptakan pengawasan dan keseimbangan dalam sistem pemerintahan, melibatkan lembaga seperti eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Akuntabilitas juga berkaitan dengan kebijakan publik yang sesuai dengan nilai dan kebutuhan masyarakat.

2. Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses terhadap informasi tentang kebijakan, proses pembuatan kebijakan, dan hasil yang dicapai. Pemerintah harus terbuka dan memberikan

informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu kepada masyarakat. Transparansi menciptakan kontrol dan pengawasan atas tindakan pemerintah. Media massa memainkan peran penting dalam menjaga transparansi dengan memberikan informasi kepada publik dan menjadi penjaga atas perilaku pemerintah. Transparansi adalah komponen yang tak terpisahkan dari akuntabilitas. Pemerintah harus memberikan akses informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu kepada masyarakat. Masyarakat memiliki hak untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya. Transparansi juga melibatkan peran media dalam mengawasi tindakan pemerintah. Keterbukaan kepada perbedaan pendapat dan kontrol masyarakat, serta penegakan *rule of law*, juga penting dalam menciptakan *good governance* yang efektif dan bersih (Thoha, 1999).

3. Partisipasi

Masyarakat harus memiliki peran dalam proses pengambilan keputusan, bukan hanya dalam pemilu, tetapi juga melalui berbagai bentuk partisipasi seperti protes, aksi, atau pemogokan. Kunci akuntabilitas publik adalah menjadikan pengambilan kebijakan publik sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku. Setiap kebijakan harus berlandaskan pada asas hukum dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Masyarakat juga harus memiliki hak untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan publik, dan pemerintah harus mempertanggungjawabkan hasil dari tindakannya (Solihin, 2007). Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mencapai tujuan negara, seperti yang dijelaskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Keempat butir tujuan tersebut menjadi dasar bagi pemerintah untuk bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945).

Partisipasi adalah prinsip yang memberi hak kepada setiap orang untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Ini tidak terbatas pada pemilu, tetapi juga melibatkan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan dan tindakan politik lainnya. Partisipasi menciptakan keterlibatan aktif

masyarakat dalam proses pemerintahan dan memungkinkan masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan yang mempengaruhi mereka. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat melibatkan berbagai bentuk perilaku, termasuk protes, aksi pamflet, pemogokan, atau tindakan lain yang mencerminkan aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat juga dapat terjadi melalui mekanisme formal, seperti forum partisipasi dalam pembuatan kebijakan.

Good governance adalah prinsip-prinsip yang melandasi pemerintahan yang efektif dan adil. Akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat adalah prinsip-prinsip utama yang membentuk *good governance*. Prinsip-prinsip ini menciptakan dasar untuk pemerintahan yang lebih baik dan mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* penting untuk mencapai pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif, menimbang pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut (Widodo, 2001).

Dasar Hukum Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia

Di Indonesia, tata kelola pemerintahan diatur oleh berbagai undang-undang, peraturan, dan mekanisme hukum yang mencakup prinsip-prinsip tata kelola yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan integritas. Beberapa undang-undang dan peraturan yang relevan terkait dengan tata kelola pemerintahan di Indonesia meliputi:

1. **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik**

   Undang-Undang ini mengatur standar pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Mewajibkan

pemerintah untuk memberikan pelayanan yang mudah diakses, berkualitas, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Mengatur hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan mekanisme pengaduan jika pelayanan tidak memenuhi standar yang ditetapkan.

2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sering disingkat sebagai UU KPK, adalah peraturan hukum yang menciptakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia.

UU KPK telah menjadi landasan hukum utama dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Meskipun mengalami beberapa perubahan dan kontroversi selama bertahun-tahun, KPK tetap berperan dalam upaya mengatasi korupsi yang merupakan masalah serius dalam pemerintahan dan masyarakat Indonesia. Undang-undang ini membentuk dasar hukum untuk pemberantasan korupsi di berbagai sektor pemerintahan dan masyarakat.

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Hukum Administrasi Negara sangat erat hubungannya dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan layak. Hal inilah kenapa di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menjadi salah satu fokus pokoknya, sehingga dijadikan dasar legalitas tindakan administrasi pemerintahan.

Undang-undang ini mengatur prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan, termasuk transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan integritas. Mengatur tata cara pengambilan keputusan pemerintah, pelayanan publik, pengelolaan sumber daya, dan hak dan kewajiban warga negara dalam hubungannya dengan pemerintah (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 2014).

4. **Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**
   Undang-undang ini mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang merupakan bagian dari prinsip otonomi daerah di Indonesia. Membagi alokasi dana antara pemerintah pusat dan daerah serta mengatur mekanisme untuk pemeriksaan dan akuntabilitas keuangan daerah.

5. **Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Negara (SPAN)**
   Merupakan peraturan yang mengatur sistem pengelolaan keuangan negara, termasuk anggaran dan akuntabilitas keuangan pemerintah.

6. **Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal**
   Peraturan ini mengatur standar pelayanan minimal yang harus diikuti oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam memberikan pelayanan publik.

7. **Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara**
   Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, dikatakan bahwa peran serta masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk (Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, 1999):
   a. hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara
   b. hak memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara
   c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara.

Selain peraturan perundang-undangan tersebut di atas, terdapat berbagai peraturan lain yang mengatur aspek-aspek tata kelola pemerintahan di Indonesia. Upaya pemberantasan korupsi juga didukung oleh banyak lembaga, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang memiliki mandat khusus untuk menjaga tata kelola yang baik dan mencegah korupsi di sektor pemerintahan.

Tata Kelola Pemerintahan di Era era *Society* 5.0

Dalam upaya mencapai *good governance*, penting bagi SDM birokrasi untuk berfokus pada pemanfaatan teknologi dalam penyelenggaraan layanan pemerintah, penyederhanaan regulasi, dan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi, yang mencakup perbaikan struktur lembaga, manajemen, dan SDM, menjadi elemen kunci dalam menghadapi perubahan positif dengan tujuan menciptakan birokrasi yang lebih transparan, terbuka, dan akuntabel. Penguatan kapasitas SDM Aparatur menjadi penting untuk organisasi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, agar mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman (Yasa, A., Suswanta, S., Rafi, M., Rahmanto, F., Setiawan, D., & Iqbal Fadhlurrohman, 2021).

Era Society 5.0 mencakup pemanfaatan teknologi dalam mengatasi permasalahan sosial dengan memperhatikan aspek humaniora. Konsep ini menggabungkan data melalui teknologi informasi untuk meningkatkan kecerdasan sumber daya manusia dan menciptakan solusi bagi masalah sosial. Era ini menuntut SDM birokrasi untuk memahami berbagai potensi pemanfaatan big data dengan dukungan teknologi dan kesadaran terhadap aspek-aspek kemanusiaan (Fajar Rahmanto, Ulung Pribadi, 2021). Menimbang masih banyak tantangan di birokrasi Indonesia, termasuk masalah seperti korupsi, penyuapan, dan patologi birokrasi dalam layanan publik maka diperlukan peningkatan dalam tata kelola perencanaan pengembangan SDM Aparatur oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB). Pemerintah perlu memahami perubahan lingkungan dan perkembangan zaman untuk mengatasi masalah yang kompleks ini (Sugiono, 2020). Upaya untuk merealisasikan penguatan reformasi

birokrasi menuju era Society 5.0 di Indonesia harus mencakup berbagai aspek, termasuk kepemimpinan transformatif, etika politik, perubahan mental birokrasi, budaya organisasi, dan penanggulangan korupsi (Umam, 2019).

Penutup

Untuk mencapai organisasi yang sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Pertama, pemimpin yang etis memiliki peran besar dalam memacu perubahan. Kedua, organisasi pemerintah harus menjadi penggerak perubahan. Dan ketiga, kebijakan pemerintah yang menghambat perubahan perlu direvisi agar lebih mendukung perubahan. Dengan demikian, berbagai konsep tata kelola pemerintahan, baik yang klasik maupun yang lebih baru, menunjukkan bahwa reformasi dalam pemerintahan adalah suatu keharusan. Menggabungkan dan menerapkan konsep-konsep ini dapat membantu menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, terutama di negara-negara berkembang seperti Indonesia.

****

Daftar Pustaka

Amin, F. (2023). Kewarganegaraan Indonesia. In A. Iftitah (Ed.), *Hukum Tata Negara*. Sada Kurnia Pustaka.

Andhika, L. R. (2017). EVOLUSI KONSEP TATA KELOLA PEMERINTAH: SOUND GOVERNANCE, DYNAMIC GOVERNANCE dan OPEN GOVERNMENT. *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik*, *8*(2). https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22212/jekp.v8i2.867

Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Press.

Budiarjo, M. (1998). *Menggapai Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Mizan.

Fajar Rahmanto, Ulung Pribadi, A. P. (2021). Big Data: What Are The Implications For Public Sector Policy In Society 5.0 Era? *Iop*

Conference Series: Earth And Environmental Science, *717*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.1088/1755-1315/717/1/01200

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, (1999).

Sedarmayanti. (2003). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.

Solihin, D. (2007). *PENGUKURAN GOOD GOVERNANCE INDEX Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik*. BAPPENAS.

Sugiono, S. (2020). Digital Content Industry In Society 5.0 Perspective. *Jurnal IPTEK-KOM (Jurnal Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi Komunikasi)*, *22*(2).

Thoha, M. (1999). Praktik Birokrasi Publik yang Menjadi Kendala Terwujudnya Good Governance. In *Menyoal Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.

Umam, M. K. (2019). Dimensi Kepemimpinan Transformatif Era Disrupsi Perspektif Manajerial Birokrasi. *Al-Wijdán: Journal of Islamic Education Studies*, *4*(2). https://doi.org/https://doi.org/10.1017/cbo9781107415324.004

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (2014).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).

Widodo, J. (2001). *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.

Yasa, A., Suswanta, S., Rafi, M., Rahmanto, F., Setiawan, D., & Iqbal Fadhlurrohman, M. (2021). Penguatan Reformasi Birokrasi Menuju Era Society 5.0 di Indonesia. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *20*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.35967/njip.v20i1.139

Zainal Arifin Mochtar, E. O. . H. (2023). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Depok: PT Rajagrafindo Persada.

PROFIL PENULIS



Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD

Penulis lahir di Kendari dari pasangan Hj. Suriya Azis Musu Saosao (Ibu) dan Drs. H. Muhammad Amin Lansiwi, CPOD (Ayah). Pendidikan formal penulis meliputi lulusan SMA Negeri 4 Kendari (2008), Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar (2012), Magister Hukum Kekhususan Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia (2014), dan pendidikan profesi *Certified Professional Organization Development* (CPOD) di *Center For Strategic Entrepreneurial Leadership* Universitas Indonesia (2021). Penulis juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di MK-RI, PKPA PERADI, KEMENKUMHAM-RI, LEMHANNAS-RI, dan berbagai pelatihan lainnya. Penulis telah terlibat dalam berbagai organisasi dan kegiatan, seperti Pendiri sekaligus Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH-UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam verifikasi dan validasi 19 calon daerah otonomi baru di Indonesia di Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (KEMENDAGRI-RI), dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia juga Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari mengampu mata kuliah yang berkaitan dengan Ilmu Hukum.Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Selain itu, penulis merupakan *Trainers*/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS-RI).

Email Penulis: fakhry.amin2@gmail.com

BAB 9
PERBUATAN ADMINISTRASI NEGARA

Muhammad Aziz Zaelani, S.H., M.H.
Fakultas Hukum, Universitas Islam Batik Surakarta

Pendahuluan

Hukum administrasi di dalamnya turut menguraikan mengenai tindakan administrasi negara yang dilakukan oleh subyek hukum administrasi negara. Perbuatan administrasi negara pada perkembangannya mencakup aspek penting dari perspektif dinamika hukum administrasi, yaitu tindakan administrasi. Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan defenisi mengenai tindakan administrasi, yaitu: *"Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan".*

Dalam kajian literatur, dapat ditemukan klasifikasi 2 (dua) macam model tindakan pemerintah (*bestuur*), yang mencakup: (i) tindakan biasa atau tindakan nyata *(feitelijkehandelingen);* serta (ii) tindakan hukum *(rechtshandelingen)* (Setiawan, 2017). Apabila dikaji lebih lanjut, maka kedua model tersebut pada praktiknya mampu dilaksanakan berdampingan dalam berbagai tahapannya. Oleh karena itu, tindakan nyata *(feitelijkehandelingen)* menjadi realisasi atau turunan/terapan dari tindakan Pemerintah. Tindakan nyata juga dapat menjadi akibat atau implikasi dari tindakan hukum *(rechtshandelingen)* pemerintah. Namun demikian, Eman Suparman

mengetengahkan bahwa tindakan hukum harus lebih memiliki skala prioritas dalam aspek administrasi negara apabila dikomparasikan dengan tindakan nyata (Sugiantari, 2012: 63). Tindakan administrasi juga dapat diukur melalui kualitasnya dengan parameter aspek legalitas dan aspek kepercayaan publik (Fasyehhudin, 2023: 69). Tindakan hukum dimaksudkan untuk memberikan atau menciptakan legalitas pada tindakan pemerintah, sedangkan tindakan nyata lebih memiliki tendensi pada memunculkan respon masyarakat berupa kepercayaan masyarakat atau kepercayaan publik.

Tindakan administrasi dan tindakan pemerintah mempunyai pengertian yang sejatinya berbeda. Dalam perspektif ini, umumnya dapat ditelaah tindakan administrasi merupakan langkah penyelesaian terhadap pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Sedangkan, tindakan pemerintah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara negara berdasarkan atau sesuai dengan kewenangannya (*authority)* dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good government*) serta mempunyai esensi melayani masyarakat atau *public service* (Arwanto, 2016). Perbuatan administrasi negara mempunyai ciri primer sebagai berikut (Utama, 2015):

1. Memiliki sifat umum atau bersifat komprehensif;
2. Mempunyai sifat yang universal atau perbuatan administrasi negara dilakukan dengan tujuan menjadi sarana untuk menyelesaikan proyeksi permasalahan pada masa yang akan datang meskipun belum jelas bentuknya;
3. Mempunyai sifat korektif, yaitu berupa prosedur untuk memperbaiki perbuatan administrasi melalui pencantuman ketentuan yang berisi kemungkinan dilakukannya peninjauan ulang terhadap produk tersebut.

Jenis dan Klasifikasi Perbuatan Administrasi Negara

1. Klasifikasi Perbuatan Administrasi Negara Berdasarkan Fungsinya

Perbuatan administrasi negara apabila diklasifikasikan berdasarkan fungsinya, maka mencakup beberapa poin berikut.

a. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Kewenangan

Kecakapan bertindak merupakan bentuk kewenangan umum untuk dapat melakukan tindakan hukum. Kecakapan bertindak pada asasnya berlaku bagi semua orang. Setelah manusia dinyatakan mempunyai kewenangan hukum, maka melekat kewenangan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Pasal 1329 KUH Perdata menyimpulkan bahwa semua orang pada asasnya cakap untuk bertindak, kecuali undang-undang menentukan lain. Namun demikian, kewenangan bertindak merupakan kewenangan khusus, yang hanya berlaku untuk orang tertentu dan untuk tindakan hukum tertentu (Gandara, 2020). Kewenangan bertindak diberikan dengan menegaskan jenis tindakan yang akan dilakukan dan tujuan diberikan kewenangan bertindak sehingga tidak terdapat ketentuan yang bersifat umum tentang kewenangan bertindak tersebut.

Tindakan hukum dapat memberikan suatu akibat hukum yang bersifat mengikat terhadap pembuat tindakan hukum tersebut (Ilmar, 2014). Dengan demikian, kepada subyek yang belum sepenuhnya mampu menyadari akibat dari tindakannya, perlu diberikan perlindungan dalam sistem hukum. Oleh karena itu, pembuat undang-undang mempunyai kausalitas dengan kecakapan bertindak dengan batasan umur dewasa.

b. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Fungsi dan Perintah

Fungsi dapat diberikan definisi sebagai perwujudan tugas kepemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Fungsi dapat pula diartikan sebagai aktivitas secara tunggal atau kelompok yang dapat diklasifikasikan pada jenis yang identik mengacu pada sifat atau bentuk pelaksanaan. Pemerintahan membentuk instansi sebagai pelaksana tugas harian negara. Maka, tindakan pemerintah yang dilaksanakan melalui ruang lingkup tersebut memposisikan pemerintah secara dependen untuk melakukan bentuk pertanggungjawaban negara kepada rakyat. Dependensi

melekat pada seluruh instansi dan pejabat negara melalui patron kebijakan yang lebih superior kedudukannya secara struktural. Sifat dependen tersebut sejatinya tidak mempunyai otoritas lain disamping melaksanakan tugas harian negara sesuai prosedur maupun kewenangannya. Tindakan Pemerintah karena menjalankan fungsi mengandung unsur (Ilmar, 2014):

1) Peraturan yang berisikan tentang ketentuan-ketentuan berupa tugas dan penugasan;
2) Pelaksana yang mewujudkan bentuk dan fungsi negara dalam layanan kepada rakyat; dan
3) Evaluasi terhadap keterpenuhan negara tersebut.

Sementara itu, dalam menjalankan fungsi juga terdapat perintah atau instruksi resmi dari atasan kepada bawahan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan maupun untuk tidak melakukan sesuatu. Dalam setiap instruksi mengandung unsur (Cane, 2001): (i) instruksi mempunyai sifat resmi; (ii) instruksi diberikan oleh atasan kepada bawahan; (iii) substansi instruksi menjelaskan untuk mengerjakan dan atau tidak mengerjakan sesuatu; dan (iv) substansi instruksi menuliskan tujuan akhir dari pelaksanaannya. Prinsip dasar dari setiap instruksi adalah kewajiban untuk dilaksanakan dan/atau tidak dilaksanakan kecuali terdapat peraturan lain di atasnya yang dapat meniadakan perintah tersebut.

2. Klasifikasi Perbuatan Administrasi Negara Berdasarkan Tujuan dan Objeknya

Klasifikasi perbuatan administrasi negara berdasarkan tujuan dan objeknya mengacu pada bentuk serta muatan esensi dari yang menjadi tujuan dari perbuatan administrasi negara tersebut. Kaidah administrasi sebagaimana pendapat dari Wijk dan Konijnenbelt (1995: 149), memberikan klasifikasi dari perbuatan administrasi pemerintahan mencakup 3 (tiga) jenis, yaitu: (i) menerbitkan peraturan perundang-undangan (*regeling*); (ii) menerbitkan keputusan (*beschikking*); dan (iii) melakukan perbuatan materiil. Disamping itu, terdapat klasifikasi lain dalam

bentuk tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*), yaitu: (i) membuat peraturan perundang-undangan (*regeling*); (ii) membuat keputusan/penetapan (*beschikking*); (iii) melakukan perbuatan perdata (*materiele daad*); dan membuat kebijakan (*beleidsregel*) yang berasal dari kewenangan bebas (*discretion power*). Klasifikasi tersebut dijelaskan sebagai berikut:

a. Perbuatan Membuat Peraturan Perundang-Undangan (*Regelindaad*)

   Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan. Kajian teoritis mengelompokkan peraturan perundang-undangan yang berasal dari pemerintah atau administrasi yang disebut regulasi (*regulation*). Regulasi merupakan bentuk lanjut dari *delegated legislation* atau *gedelegeerde wetgeving* sebagaimana diturunkan dari delegasi peraturan perundang-undangan yang disusun oleh cabang kekuasaan legislatif. Pemerintah dapat membuat turunan dalam bentuk regulasi yang lebih rendah maupun lebih mempunyai sifat teknis atau prosedural dalam membantu menjalankan fungsi eksekutifnya dengan bersumber pada peraturan perundang-undangan murni (Ridwan, 2009).

   Ridwan H. R (2009), kembali mengutarakan mengenai perbedaan peraturan perundang-undangan produk legislasi (*legislation*) dan peraturan perundang-undangan yang merupakan regulasi yang bersumber pada *delegated legislation*. Perbedaan dapat ditelaah dengan melihat produk yang lebih tinggi, semisal diantara Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Daerah dan Peraturan Menteri. Hal ini masih menimbulkan kebingungan karena pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak cukup membuat klasifikasi berdasarkan tingkatan tetapi juga menelaah pada muatan norma, sumber kewenangan pembentukan, ruang lingkup pengaturan maupun jenis peraturan perundang-undangan.

   Problem klasifikasi demikian belum dianut pada nomenklatur legislasi di Indonesia. Permasalahan utamanya menjadi konflik regulasi karena kebingungan memahami

hirarki. Misal, Peraturan Daerah sebagai produk legislasi banyak dimarjinalkan (tidak diutamakan) oleh Peraturan Menteri yang merupakan *delegated legislation* karena aspek tingkatannya saja (Ridwan, 2009). Maka dengan demikian, idealnya diperlukan upaya dalam melakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan, Langkah ini penting untuk dilakukan terutama pada jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat semu (*pseudo wetgeving* atau peraturan perundang-undangan semu) sebagaimana posisi peraturan perundang-undangan semi tersebut tidak termasuk dalam klasifikasi hirarki peraturan perundang-undangan.

b. Perbuatan Membuat Keputusan (*Beschikking*)
   Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menjadi domain instrumen administrasi pemerintah yang utama. Wewenang pemerintah melekat pada produk KTUN. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, KTUN mengalami perluasan jenis. Sebelumnya, dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sementara itu, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur bahwa keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

c. Perbuatan Perdata (*Materiele Daad*)
Materiele Daad merupakan perbuatan hukum publik yang dilakukan pemerintah untuk mengutamakan kepentingan umum yang dilakukan menurut kaidah hukum perdata. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, turut diperluas objek sengketa tata usaha negara. Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*) dalam pengaturan tersebut telah menjadi bagian dari pengertian KTUN. Dengan demikian, obyek KTUN bukan hanya terikat limitasi aspek pembuatannya atau formil maupun skema penerbitan serta keabsahan KTUN. Hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengakomodir tindakan faktual KTUN dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.

d. Perbuatan Membuat Kebijakan Berdasarkan Kewenangan Bebas (*Beleidsredgel*)
Ten Berge (1996), menyatakan kebebasan administrasi dapat bersifat subyektif (*subjectieve beordelingsruimte*) maupun obyektif (*objective beordelingsruimte*) dan kebebasan administrasi mencakup beberapa aspek (Berge, 1996: 106). *Pertama*, kebebasan administrasi dalam melakukan interpretasi (*interpretatieverijheid*), sebagai konsekuensi kebebasan yang dimiliki oleh instansi pemerintahan menginterpretasikan undang-undang. *Kedua*, kebebasan administrasi dalam memberikan pertimbangkan (*beoordelingvrijheid*), yang muncul saat undang-undang memberikan dua pilihan/opsi kewenangan terhadap persyaratan tertentu sehingga instansi pemerintahan dapat memilih pelaksanaannya. *Ketiga*, kebebasan administrasi dalam mengambil kebijakan (*beleidvrijheid*) yang hadir saat pembuat undang-undang memberikan kewenangan pada instansi pemerintahan dalam menjalankan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.

Peraturan kebijakan dirumuskan melalui perencanaan sistematis. Kebijakan atau *policy* dipahami sebagai keputusan

yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan tertentu. Namun, kebijakan tidak terbatas berupa keputusan yang ditetapkan. Kebijakan menjadi tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam lingkungan tertentu yang berisi hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud (Hamdi, 2014). Istilah *public policy* memang secara etimologis identik dengan kebijakan publik, kebijakan pemerintah atau kebijakan negara. Namun demikian, pada aspek nomenklaturnya kembali disesuaikan pada tujuan, bentuk maupun fungsinya (Soekarno, 2000).

Asas-Asas dalam Perbuatan Administrasi Negara

1. Asas Legalitas

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur bahwa penyelenggaraan administrasi Pemerintahan harus berdasar pada: (i) asas legalitas; (ii) asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan (iii) asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Prinsip *wetmatigheid van bestuur* mempertegas bahwa tindakan pemerintah harus bersumber pada hukum atau memenuhi asas legalitas. Prinsip ini membenarkan bahwa tindakan pemerintah yang tidak bersumber pada hukum, tidak memenuhi kualifikasi sebagai tindakan hukum dan oleh karenanya tidak mempunyai akibat hukum. Pelaksanaan tindakan pemerintah juga harus sesuai dengan kewenangannya yang berasal dari 3 (tiga) sumber, yaitu atribusi, delegasi maupun mandat (Ridwan, 2013).

Atribusi merupakan sumber wewenang dalam bentuk pemberian kewenangan pada badan, lembaga atau pejabat negara baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk undang-undang. Contoh, atribusi kepada Presiden dan DPR untuk membentuk dan merumuskan undang-undang. Sementara itu, delegasi adalah sumber wewenang berupa penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan, lembaga atau pejabat tata usaha negara lainnya disertai pelimpahan tanggung jawab pada

penerima delegasi. Contoh, persetujuan DPD mengenai calon wakil kepala daerah. Sedangkan, mandat adalah sumber wewenang berupa pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab pelaksanaan yang dibebankan pada pemberi mandat (Ridwan, 2013).

Legalitas dari tindakan pemerintah sampai dengan saat ini masih dipermasalahkan. Terdapat pandangan bahwa tindakan Pemerintah harus mendapat legitimasi masyarakat, tetapi tindakan tersebut tidak memiliki dasar hukum. Hukum dalam perspektif administrasi negara adalah rangkaian aturan tertulis berisi tata laksana kerja instansi pemerintah yang sistematis. Pada sisi lainnya, legitimasi adalah pengakuan hukum secara umum terhadap suatu tindakan. Terdapat pula keadaan tertentu dimana Pemerintah dapat melakukan tindakan tanpa dasar hukum berupa kewenangan bebas *(discresionare power)*. Pola demikian tidak sepenuhnya dibenarkan dalam negara hukum. Selaras dengan kaidah negara hukum menurut Schimd sebagaimana dikutip Wiranto (1988), pemerintah harus tetap mengacu pada hukum dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini dikuatkan dari definisi negara hukum dari para ahli seperti Azhary (2015), Mahfud (1999) serta Asshiddiqie (2007 & 2010). Dengan demikian, konklusi harus tetap tidak beranjak dari kenyataan bahwa tindakan pemerintah harus dapat dibuktikan dengan sumber hukum yang mendasarinya (Lotulung, 1994).

Tindakan pemerintah pada asasnya harus memenuhi asas legalitas (Basah, 1985). Namun demikian, pada hal tertentu atau pada ranah kasuistik, pemerintah juga mampu melakukan tindakan secara bebas atau diskresi, yaitu kewenangan yang sah untuk melaksanakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum (Hadjon, 2010). Kewenangan bebas tersebut dilatarbelakangi oleh 2 (dua) alasan yaitu:

a. Tindakan yang dilakukan oleh seorang pejabat dan/atau badan hukum publik yang tidak terdapat aturan terkait yang mengatur tindakannya tersebut, tetap merupakan tindakan yang berdasar

hukum karena pelaku tindakan bertindak atas nama pemerintah yang berdaulat kepada hukum; dan

b. Tindakan oleh seorang pejabat dan/atau badan hukum publik yang tidak terdapat aturan terkait yang mengatur tindakannya tersebut tetap merupakan tindakan yang berdasarkan hukum karena tersedia baginya mekanisme pertanggungjawaban hukum.

2. Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Hukum publik memposisikan negara sebagai organisasi jabatan (Jeddawi, 2012). Badan hukum publik melakukan tindakan melalui penyerahan kewenangan, pelaksanaan fungsi dan instruksi kepada instansi dalam lingkup kewenangannya. Setiap tindakan mengandung otorisasi dalam melakukan perbuatan hukum disertai pertanggungjawaban hukum. Instansi adalah wadah tindakan badan hukum secara keseluruhan. Sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) elemen tindakan Pemerintah yaitu badan hukum, instansi dan pejabat. Hubungan ketiganya sangat dinamis, dapat berbentuk kewenangan, pelaksanaan fungsi dan instruksi. Ridwan menguraikan bahwa paralelitas hubungan ketiganya akan kentara saat menyangkut pendanaan dari badan umum yang digunakan oleh instansi pemerintahan (Ridwan, 2014).

Dalam melaksanakan kewenangan, fungsi dan instruksi, badan hukum, instansi dan pejabat rawan melakukan penyimpangan kewenangannya. Penyimpangan sebagaimana dimaksud dapat menimbulkan kerugian publik dan kekayaan negara. Terdapat 2 (dua) jenis penyimpangan yang umum terjadi, yaitu: (i) penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*); dan (ii) tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Keduanya terjadi apabila tindakan Pemerintah memenuhi unsur-unsur seperti: (i) Pelaku tindakan memiliki legalitas prosedural secara yuridis dalam melaksanakan wewenang, fungsi dan instruksi; (b) Tindakan tersebut tidak sesuai dengan aturan pelaksana, kewenangan, fungsi dan instruksi, sehingga tindakan tidak dapat dipertanggung jawabkan.

AUPB yang saat ini ditransformasikan ke dalam aspek normatif menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Implikasinya, keputusan maupun tindakan dari badan atau pejabat pemerintahan wajib berdasar dari AUPB sebagai *toetsing gronden* (Permana, 2015). Hal demikian ini, apabila dipahami justru akan mengerucut pada pertanyaan, yaitu apakah peraturan kebijakan dapat diuji secara *doelmatigheid* saja atau dapat diuji secara *wetmatiegheid* juga karena telah ada parameter berupa syarat, prosedur dan batasan konkrit yang diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka membangun transparansi dan akuntabilitas kebijakan, penyelenggara negara wajib memberikan pemberitahuan kepada publik tentang tindakan yang akan dilakukan disertai alasan, cara dan tujuan tindakan tersebut. Hakikatnya, seluruh tindakan pemerintah wajib diumumkan, mekanismenya tergantung pada skala kepentingan dan sasaran dari tindakan tersebut. Pada praktiknya, dapat digolongkan tindakan administrasi yang berdaya laku umum serta tindakan administrasi yang berdaya laku individual.

Syarat Perbuatan Administrasi Negara

Tindakan pejabat negara dan/atau badan hukum publik yang bersumber dari peraturan hukum negara dan untuk kepentingan publik atau negara maka disebut pula dengan tindakan administrasi negara. Kansil mengelompokkan 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi sebagai dasar berlakunya suatu tindakan administratif (Kansil, 2005):

1. **Memenuhi Syarat Validitas**

   Syarat validitas merupakan syarat mulai berlakunya suatu tindakan administratif secara yuridis formil (saat valid atau saat sah), yakni pada saat tindakan administrasi tersebut ditandatangani oleh pejabat administrasi yang berwenang. Namun dalam praktiknya, beberapa tindakan terlanjur dilaksanakan sebelum disahkan. Pengesahan menjadi berlaku surut setelah tindakan administrasi dilaksanakan, maka setelah pengesahaan, tindakan yang terlanjur dilaksanakan tersebut baru dapat berlaku secara yuridis material. Protes terhadap kebiasaan sering terjadi,

dan tidak jarang menyebabkan sengketa tata usaha negara. Tindakan administratif yang belum disahkan aturan hukumnya dapat berlaku ilegal serta tidak menjamin kepastian hukum, bahkan cenderung menyebabkan kesewenang-wenangan (*willekeur*). Oleh karena itu, terdapat mekanisme baru bahwa tindakan administrasi tidak dapat berlaku surut, tetapi dapat berdaya laku surut, kecuali dalam hal-hal darurat. Asas ini mempunyai kekuatan saat valid atau sahnya, yaitu tidak dapat berlaku surut, akan tetapi pada daya laku validnya dapat berlaku surut.

2. Memenuhi Syarat Opposabilitas

Merupakan syarat mulai berlakunya suatu tindakan administratif dihubungkan dengan bilamana oposabilitasnya dapat dilakukan, yaitu sejak saat di posisi (dilawan) oleh warga masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, ditinjau dari syarat opposabilitas, maka suatu tindakan administratif baru boleh berlaku atau diberlakukan *(opposable)* sejak saat diumumkannya tindakan administratif tersebut menurut prosedur dan bentuk pengumuman yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Mulai berlaku berarti mempunyai sifat *obligatoir* (memaksa) terhadap warga masyarakat yang bersangkutan.

****

Daftar Pustaka

Arwanto, B., (2016). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah. *Yuridika,* 31(3).

Asshiddiqie, J., (2010). *Pengantar Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rajawali.

Asshiddiqie, J., (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: Gramedia Widiasarana.

Azhary. (2015). *Negara Hukum Indonesia.* Jakarta: UI Press.

Basah, S., (1985). *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia.* Bandung: Alumni.

Berge, J. B. J. M. T., (1996). *Besturen Door de Overheid*. Deventer: Tjeenk Willink.

Cane, P., (2001). *Administrative Law,* Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press.

Fasyehhudin, M., (2023). Freies Ermessen Dalam Tindakan Nyata di Pemerintah Daerah. *Jurnal Ius Constituendum,* 8(1).

Hamdi, M., (2014). *Kebijakan Publik*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Gandara, M., (2020). Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat. *Khazanah Hukum,* 2(3).

Hadjon, P. M., *et.al*., (2010). *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti.

Ilmar, A., (2014). *Hukum Tata Pemerintahan.* Jakarta: Predana Media.

Jeddawi, M., (2012). *Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: Total Media.

Kansil, C. S. T., (2005). *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Lotulung, E. P., (1994). *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).* Bandung: Citra Aditya Bakti.

Mahfud M. D., M., (1999). *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Yogyakarta: Gama Media.

Permana, T. C. I., (2015). Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi *Access to Justice*. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3).

Ridwan H. R., (2014). *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.

Ridwan H. R., (2013). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo.

Ridwan. H. R., (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Schimd, J. J. V., terjemahan Wiranto, R., *et.al.*, (1988). *Ahli-Ahli Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: Pembangunan.

Setiawan, Y., *et. al*., (2017). *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktik.* Depok: Rajawali Press.

Soekarno. (2000). *Pengertian Pokok Untuk Memahami Dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.

Sugiantari, A. A. P. W., (2012). Kajian Yuridis Tindakan Nyata Pemerintah (*Feitelijkehandelingen*) dalam Pertanggungjawaban Pemerintah. Gene Swara, 6(1).

Utama, K. W., (2015). Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif. *Notarius,* 8(2).

Wijk, H. D. V., & Konijnenbelt, W., (1995). *Hoofdstukken van Administratief Recht.* Gravenhage: Vuga's.

PROFIL PENULIS



Muhammad Aziz Zaelani, S.H., M.H.

Penulis merupakan akademisi yang fokus pada permasalahan-permasalahan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dan telah berkesempatan menjadi narasumber dan penulis pada berbagai artikel media online. Penulis saat ini adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta dengan kepakaran di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Penulis dalam bidang kepakarannya merupakan Konsultan Penyusunan Peraturan Daerah, Tim Ahli Perguruan Tinggi untuk Panitia Seleksi Perangkat Desa dan saat ini menjabat sebagai Ketua Pusat Studi Pengembangan Desa dan Kawasan Perdesaan Universitas Islam Batik Surakarta. Penulis juga berkedudukan sebagai tenaga ahli pada beberapa PT yang bergerak di bidang pengembangan sumber daya manusia serta berkesempatan turut serta menjadi editor buku dengan konsentrasi bidang ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Dalam bidang akademis, penulis adalah penerima hibah Penelitian Dosen Pemula (PDD) Dikti Tahun 2023.

E-mail Penulis: zael.aziz@gmail.com

BAB 10
KEPUTUSAN ADMINISTRASI DAN PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN

Saptono Jenar, S.H., M.H., C.L.A.
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda;
Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Keputusan Administrasi Pemerintahan

Hukum pada intinya merupakan produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subyek hukum dengan hak dan kewajiban hukum yang berupa larangan (*prohibere*), keharusan (*obligatere*), dan kebolehan (*permittere*). Adapun cakupan hukum negara yakni hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai bentuk dari tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan (Asshiddiqie, 2010). Jimly Asshiddiqie menjelaskan juga bahwa pada praktiknya, terdapat 3 (tiga) macam keputusan sebagaimana dimaksud tersebut yang mengikat secara hukum bagi subyek-subyek hukum berkenaan dengan keputusan-keputusan tersebut, yaitu:

1. **Peraturan (*Regels*)**
   Keputusan-keputusan yang normanya bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) serta bersifat mengatur (*regeling*).

2. Ketetapan atau Keputusan (*Beschikking*)

Keputusan-keputusan yang normanya bersifat individual dan konkrit (*individual and concrete norms*) serta bersifat penetapan administratif (*beschikking*).

3. Putusan (*Vonnis*)

Keputusan-keputusan yang berupa putusan hakim dalam pengadilan.

Selanjutnya pada Bab ini, akan dibahas mengenai keputusan yang normanya bersifat individual dan konkrit (*individual and concrete norms*) serta bersifat penetapan administratif (*beschikking*) yang masuk ke dalam ranah Hukum Administrasi Negara.

Istilah Keputusan

Istilah keputusan pertama kali diintroduksi oleh Otto Meyer yang berasal dari istilah bahasa Jerman yaitu *verwaltungsakt*. Istilah tersebut kemudian diperkenalkan di Belanda dengan istilah *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot. Sedangkan di Indonesia, istilah *beschikking* secara historis diperkenalkan pertama kali oleh W.F. Prins. Adapun istilah *beschikking* di Indonesia diterjemahkan oleh beberapa ahli seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjahran Basah, dan lain-lain dengan istilah ketetapan. Sedangkan para ahli yang lain seperti W.F. Prins, Philipus M. Hadjon, S.F. Marbun, dan lain-lain memadankan istilah *beschikking* dengan istilah keputusan (HR, 2019). Dalam perkembangannya, sejak diterbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), istilah keputusan juga disebutkan di dalam Pasal 100 UU P3.

Istilah keputusan sebagaimana dimaksud pada Pasal 100 UU P3, pada dasarnya telah menganulir adanya bentuk hukum "keputusan" (Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur,

Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya) yang bersifat mengatur. Sebab semua bentuk hukum "keputusan" (Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya) yang bersifat mengatur (*regeling*) dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) selanjutnya disebut dengan peraturan. Dengan demikian dapat dipahami, bahwasanya saat ini istilah keputusan pada prinsipnya hanya ditujukan pada bentuk hukum keputusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*) dan sekali selesai (*einmalig*) (Maria Farida Indrati S., 2020).

Pengertian Keputusan

Dalam rangkaian norma hukum, Philipus M. Hadjon, dkk menjelaskan bahwasanya keputusan merupakan norma penutup atau sebagai ujung tombak dari rangkaian norma (Ridwan, 2009). Merujuk pada pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkrit dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan merupakan instrumen hukum pemerintahan yang utama sejak dulu. Kemudian F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menegaskan bahwa keputusan merupakan konsep inti dalam Hukum Administrasi Negara (*een kernbegrip in het administratief recht*) (HR, 2019).

Kemudian para ahli hukum administrasi mendefinisikan *beschikking*, sebagai berikut (Marbun, 2012):

1. **E. Utrecht**
   Beschikking (ketetapan) merupakan suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

2. **W.F. Prins**
   Beschikking sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.

3. **Van der Pot**
   Beschikking merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan dan pernyataan-pernyataan alat-alat

pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan-hubungan hukum.

4. Sjahran Basah

Beschikking (ketetapan) yaitu suatu keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum, untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti sempit atau *narrow sense*).

5. S.F. Marbun

Beschikking (keputusan) merupakan suatu perbuatan hukum publik bersegi satu, yang dilakukan oleh alat pemerintah (dalam arti sempit) berdasarkan suatu kekuasaan atau wewenang istimewa dengan maksud terjadinya perubahan hubungan hukum.

Dari berbagai definisi mengenai *beschikking* oleh para ahli di atas, maka dapat dipahami bahwasanya keputusan adalah norma hukum yang dibentuk atau diterbitkan di ranah hukum publik secara sepihak atau bersegi satu oleh alat pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan wewenang yang melekat pada alat pemerintahan tersebut.

Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Istilah pemerintahan, secara terminologi memiliki 2 (dua) pengertian yakni dalam artian luas dan sempit. Sri Soemantri menjelaskan pengertian pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense)* hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja (Soemantri, 2018). Secara konstitusional, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwasanya Indonesia menganut kedaulatan negara berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. Penegasan prinsip kedaulatan rakyat tersebut pada praktiknya terwujud ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan atau yang

ditetapkan, maupun ke dalam bentuk struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan guna menjamin bekerjanya fungsi sistem hukum dan sistem demokrasi (Asshiddiqie, 2004). Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Jimly Assiddiqie mengatakan bahwa saat ini penyelenggaraan negara menganut pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara horizontal. Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal merupakan kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi pada masing-masing lembaga negara yang kedudukannya sederajat dan saling mengimbangi berbasis pada prinsip *checks and balances* sebagaimana tercermin dari Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yaitu berkenaan dengan pengaturan pembentukan undang-undang (*law-making*) (Asshiddiqie, 2004).

Berdasarkan perspektif pemisahan kekuasaan negara secara horizontal tersebut, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945, didistribusikan kepada 7 (tujuh) lembaga negara yang kedudukannya sederajat, yaitu terdiri dari cabang kekuasaan legislatif meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Cabang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden. Ccabang kekuasaan yudikatif meliputi Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Serta cabang kekuasaan inspektif keuangan negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Asshiddiqie, 2004). Adapun 7 (tujuh) lembaga negara tersebut dapat dipahami sebagai pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*).

Merujuk pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ditentukan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense)* atau kekuasaan eksekutif tersebut mengandung adanya berbagai macam urusan pemerintahan di dalamnya. Merujuk pada kepustakaan Belanda disebutkan bahwasanya cakupan kegiatan atau urusan di bidang *bestuuren* adalah kegiatan negara setelah dikurangi *regelgeving* dan *rechtspraak* (Marbun, 2012). Kemudian Philipus M. Hadjon menyederhanakan urusan pemerintahan dengan rumus: B =

KN – (rg + rh). Artinya bahwa urusan pemerintahan (B = *bestuur*) adalah semua kekuasaan atau urusan/kegiatan negara (KN) dikurangi pembuatan undang-undang (rg = *regelgeving*) dan peradilan (rh = *rechtspraak*) (Ridwan, 2009). Ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dimana setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU KN). Merujuk pada Pasal 1 ayat (3) UU KN ditentukan cakupan urusan pemerintahan sebagai berikut:

> "*Urusan Pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"

Berkenaan dengan ruang lingkup urusan pemerintahan, di dalam Pasal 4 dan 5 UU KN menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) kelompok yang menjadi urusan pemerintahan, yaitu sebagai berikut (Jenar, 2022b):

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Pada dasarnya UU KN merupakan dasar kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 untuk membentuk kementerian negara serta menyelenggarakan urusan-urusan tertentu dalam pemerintahan. Di samping itu juga, pada praktiknya Presiden juga mengangkat pimpinan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), lembaga pemerintahan lainnya, dan lembaga non struktural (LNS) yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan (Tjandra, 2018). Adapun kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), lembaga pemerintahan lainnya, lembaga non struktural (LNS) disebut dengan Lembaga Pemerintah Pusat (Birokrasi, 2021).

Sementara itu, terdapat juga penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah meliputi provinsi, kabupaten/kota yang dipimpin oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah tersebut mengacu pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU Pemda), yang menyebutkan bahwa:

> *"Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat."*

Pada konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah tersebut, kemudian dijelaskan di dalam Penjelasan UU Pemda sebagai berikut:

> *"Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah."*

Pengaturan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah tersebut merupakan wujud adanya prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal (Tjandra, 2018) atau prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal (*verticale spreading van machten*) atau desentralisasi (Ridwan, 2014). Dimana pada praktiknya urusan yang diserahkan ke daerah merupakan sebagian urusan pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense)* atau eksekutif yang menjadi tanggung jawab dari setiap menteri negara.

Pengertian Keputusan Administrasi Pemerintahan

Dalam perkembangan hukum di Indonesia saat ini, keputusan (*beschikking*) diistilahkan dengan Keputusan Administrasi Pemerintah (KAP) sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU AP). Merujuk pada Pasal 1 angka 7 UU AP, pengertian KAP diberikan pengertian sebagai berikut:

"*Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.*"

Kemudian ditentukan di dalam Pasal 87 UU AP bahwa:

"dengan berlakunya undang-undang ini, keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 9 tahun 2004 dan undang-undang nomor 51 tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

a. *penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;*
b. *keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;*
c. *berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan aupb;*
d. *bersifat final dalam arti lebih luas;*
e. *keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau*
f. *keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat."*

Implikasi dari ketentuan pada Pasal 87 huruf b UU AP tersebut yaitu dengan berlakunya UU AP, maka ruang lingkup pengaturan KAP atau Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada prinsipnya tidak

hanya mencakup keputusan yang diterbitkan oleh pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense)* atau pada cabang kekuasaan eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas (*government in broader sense*), meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya. Ketentuan tersebut secara konkrit tercantum pada Pasal 4 UU AP yang menyebutkan, bahwa:

"Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya."

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka saat ini jenis keputusan yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada praktiknya tidak hanya terbatas pada keputusan yang ditetapkan oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dan lembaga negara lainnya. Namun juga termasuk keputusan yang ditetapkan oleh Ketua DPR, keputusan yang ditetapkan oleh MA (Ridwan, 2018) serta keputusan yang ditetapkan oleh kepala/ketua lembaga negara lainnya.

Luasnya cakupan KAP sebagaimana ditentukan pada Pasal 87 huruf b UU AP tersebut, secara teoritis dapat merujuk dari penjelasan Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa (Asshiddiqie, 2020):

"Semua lembaga negara di semua cabang kekuasaan pada pokoknya hanya bekerja sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Dilihat sebagai pelaksana undang-undang semua lembaga negara dan pemerintah juga adalah lembaga administrasi atau administrator kekuasaan negara dan pemerintahan. Karena itu, semua dapat mempunyai kewenangan untuk mengambil dan membuat keputusan-keputusan administrasi negara atau keputusan tata usaha negara. MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, KPU, BI, dan bahkan Presiden, Menteri, TNI, Polri, dan semua organ jabatan lainnya, di samping bekerja untuk menjalankan undang-undang. Misalnya, UU tentang Mahkamah Konstitusi harus dijalankan atau dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Demikian pula Mahkamah Agung juga merupakan pelaksana undang-undang menjalankan tugas dan kewenangannya. Dalam hal ini, MK dan MA juga berfungsi sebagai pelaksana undang-undang yang mengatur dirinya sendiri, sehingga dapat dipandang sebagai administrator pelaksana undang-undang juga seperti halnya lembaga pemerintahan eksekutif."

Merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie di atas, dengan demikian semua keputusan administrasi (*beschikking*) yang diterbitkan atau ditetapkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan/Tata Usaha Negara/Administrasi Negara termasuk pada pengertian pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense)* yang mencakup di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya merupakan objek perkara (*objectum litis*) dari PTUN sebagaimana ditentukan pada Pasal 87 huruf b UU AP.

Proses Pembuatan Keputusan Administrasi Pemerintahan

Mengawali dari rangkaian proses dalam pembuatan suatu keputusan, Bagir Manan menjelaskan bahwasanya dalam pembuatan suatu keputusan harus didasari dengan adanya kebutuhan (*het noodzakelijheidbeginsel*). Dengan memahami adanya kebutuhan tersebut, maka kemudian disusun rencana, program, dan lain sebagainya. Dalam proses berikutnya, pembuatan keputusan tersebut harus memperhatikan dasar-dasar lainnya seperti dasar kewenangan (*bevoegdheid*) dan dasar-dasar pembuatan keputusan yang baik dan benar (Manan, 2003).

Secara teoritis, prinsip yang mendasari dalam pembuatan suatu keputusan yaitu prinsip praduga *rechtmatig* (*het vermoeden van rechtmatigheid* atau *prinsip presumption justea causa*), yang diartikan bahwa "*Setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum*." Konsekuensi dari prinsip tersebut memberikan pemahaman bahwasanya setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali bilamana ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan atau suatu keputusan dicabut bilamana terdapat kekeliruan atau mengandung cacat lainnya dan diketahui dengan jelas (Ridwan, 2009). Sebagaimana merujuk juga pada penjelasan Riawan Tjandra, bahwasanya dalam proses penetapan administrasi pada pembuatan KAP tidak diperkenankan adanya cacat yuridis. Penyebab adanya cacat yuridis dalam proses penetapan administrasi tersebut dikarenakan beberapa hal, yaitu ((Tjandra, 2014):

1. **Salah Kira (*Dwaling*)**
   Salah kira merupakan kesalahan dalam melakukan penilaian terhadap subjek yang dituju maupun objek yang dimaksudkan dalam penetapan.

2. **Paksaan (*Dwang*)**
   Paksaan yaitu berkenaan dengan adanya pengaruh dari seseorang secara melanggar hukum yang menyebabkan pejabat pemerintahan tidak dapat membuat KAP seperti atau sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar pembuatannya atau KAP dibuat secara menyimpang dari peraturan yang menjadi dasar pembuatannya.

3. **Tipuan (*Bedrog*)**
   Tipuan yaitu berkenaan dengan adanya hal-hal yang menyebabkan pejabat pemerintahan melakukan kesalahan dalam menilai dasar-dasar penetapan.

Syarat Sah Suatu Keputusan Administrasi Pemerintahan

Dalam rangka proses pembuatan KAP, maka hal penting yang juga harus diperhatikan adalah mengenai syarat sah suatu KAP. Mengenai suatu KAP yang dikatakan sah secara hukum (*rechtgelding*) dan mempunyai kekuatan hukum (*rechtskracht*), maka harus memenuhi syarat dalam pembuatannya yang dapat ditinjau secara doktrin maupun secara normatif. Secara doktrin, van der Pot menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) syarat agar suatu KAP menjadi sah, yaitu (Tjandra, 2014):

1. KAP harus dibuat oleh alat (*orgaan*) yang berwenang (*bevoedg*) untuk membuatnya.
2. KAP merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), sehingga pernyataan kehendak tersebut dalam pembuatannya tidak diperkenankan adanya kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*).
3. KAP harus diberikan suatu bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasar pembuatannya dan dalam hal pembuatan KAP tersebut, maka pembuat KAP harus

memperhatikan cara (*procedure*) pembuatan KAP bilamana cara pembuatan KAP tersebut diatur secara tegas dalam peraturan yang menjadi dasar pembuatannya.
4. KAP harus berisi dan bertujuan sesuai dengan misi dan tujuan dari peraturan yang menjadi dasar pembuatannya.

Kemudian menurut Indroharto dalam Ridwan, disebutkan bahwasanya suatu Keputusan pada prinsipnya memang harus dibuat dengan memperhatikan syarat material dan formal. Adapun syarat material keputusan meliputi (Jenar, 2022a):
1. dibuat oleh organ pemerintah yang berwenang;
2. tidak boleh memuat kekurangan atau cacat hukum; dan
3. tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya.

Sedangkan untuk syarat formal Keputusan meliputi:
1. dibuat berdasarkan prosedur yang ditentukan dalam peraturan dasarnya;
2. diberi bentuk yang sudah ditentukan;
3. penentuan waktu berlakunya;
4. pengumuman (*bekendmaking*) atau pemberitahuan kepada yang terkena keputusan; dan
5. tanda tangan (*ondertekening*) pejabat yang berwenang.

Kemudian secara normatif mengenai tata cara pembentukan suatu Keputusan, diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU AP yang menentukan bahwa pejabat pemerintahan memiliki kewajiban untuk mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan keputusan dan/atau tindakan. Adapun syarat sahnya suatu keputusan diatur di dalam Pasal 52 ayat (1) UU AP yang mencakup 3 (tiga) hal, yaitu:
1. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
2. dibuat sesuai prosedur; dan
3. substansi yang sesuai dengan objek keputusan.

Selanjutnya pada Pasal 52 ayat (2) UU AP dinyatakan bahwa sahnya keputusan sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 ayat (1) UU AP tersebut didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-

undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Lebih lanjut, Pasal 56 ayat (1) UU AP menentukan bahwa bilamana suatu keputusan tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur di dalam Pasal 52 ayat (1) UU AP, maka keputusan tersebut tidak sah. Ditentukan juga pada Pasal 56 ayat (2) UU AP, bahwasanya suatu keputusan akan batal atau dapat dibatalkan bila dibuat tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 ayat (1) huruf a dan huruf c UU AP.

Pengaturan Susunan dan Bentuk Keputusan Administrasi Pemerintahan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, naskah KAP merupakan salah satu jenis naskah dinas yang diterbitkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam hal proses pembuatan KAP oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan saat ini, maka susunan dan bentuk naskah KAP mengacu pada Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (PerANRI TND). Secara normatif, PerANRI TND merupakan peraturan pelaksana (*delegated regulation*) yang dibentuk untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Dalam Pasal 13 ayat (1) PerANRI TND disebutkan bahwa naskah dinas penetapan disusun dalam bentuk keputusan. Selanjutnya pada Pasal 13 ayat (2) PerANRI TND disebutkan bahwasanya keputusan merupakan ketetapan tertulis yang ditetapkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berkenaan dengan wewenang dalam penetapan KAP, ditentukan pada Pasal 14 PerANRI TND yang menyebutkan bahwa Pejabat yang berwenang menetapkan dan menandatangani keputusan adalah pimpinan tertinggi atau pejabat lain yang menerima pendelegasian wewenang. Sedangkan untuk susunan dan bentuk KAP ditentukan pada Pasal 15 ayat (1) PerANRI TND terdiri atas:

1. **Kepala**

   Bagian kepala keputusan terdiri dari:

a. kop keputusan yang ditandatangani sendiri atau atas nama pimpinan tertinggi lembaga menggunakan lambang negara, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
b. kop keputusan yang ditandatangani oleh pejabat selain pimpinan tertinggi lembaga baik pusat maupun daerah dan sekretariat lembaga negara menggunakan logo, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
c. kata keputusan dan nama jabatan pejabat yang menetapkan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
d. nomor keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
e. kata penghubung tentang, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
f. judul keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris; dan
g. nama jabatan pejabat yang menetapkan keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris dan diakhiri dengan tanda baca koma.

2. Konsiderans

Bagian konsiderans keputusan terdiri dari:

a. kata Menimbang, yaitu konsiderans yang memuat alasan/ tujuan/kepentingan/pertimbangan tentang perlu ditetapkannya keputusan; dan
b. kata Mengingat, yaitu konsiderans yang memuat peraturan perundang-undangan sebagai dasar pengeluaran keputusan.

3. Diktum

Bagian diktum keputusan terdiri dari hal-hal sebagai berikut:

a. Diktum dimulai dengan kata memutuskan yang ditulis dengan huruf kapital dan diikuti kata menetapkan di tepi kiri dengan huruf awal kapital;
b. Isi kebijakan yang ditetapkan dicantumkan setelah kata menetapkan yang ditulis dengan huruf awal kapital; dan

c. Untuk keperluan tertentu, keputusan dapat dilengkapi dengan salinan dan petikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Batang Tubuh

Sistematika dan cara penulisan bagian batang tubuh keputusan sama dengan ketentuan dalam penyusunan peraturan, tetapi isi keputusan diuraikan bukan dalam pasal-pasal, melainkan diawali dengan bilangan bertingkat/diktum kesatu, kedua, ketiga, dan seterusnya.

5. Kaki

Bagian kaki keputusan ditempatkan di sebelah kanan bawah, yang terdiri dari:

a. tempat dan tanggal penetapan keputusan;
b. jabatan pejabat yang menetapkan, yang ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca koma;
c. tanda tangan pejabat yang menetapkan keputusan, apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan pada contoh susunan dan bentuk keputusan; dan
d. nama lengkap pejabat yang menandatangani keputusan, yang ditulis dengan huruf kapital, tanpa mencantumkan gelar.

****

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, J. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press.

Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Rajawali Press.

Asshiddiqie, J. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Konstitusi Press bekerja sama dengan JSLG.

Birokrasi, K. P. A. N. dan R. (2021). *Lembaga Pemerintah Pusat*. https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-pemerintah-pusat

HR, R. (2019). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Press.

Jenar, S. (2022a). Pengaturan Teknik Pembentukan Keputusan Presiden (Suatu Tinjauan Hukum terhadap Keppres Nomor 26 Tahun 2018 tentang RAN-PPDT Tahun 2019). *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, *8*(1), 166–194. https://doi.org/10.35194/jhmj.v8i1.2019

Jenar, S. (2022b). Politik Hukum Pembentukan Urusan Pemerintahan Pembangunan Daerah Tertinggal dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional. *Justitia et Pax*, *38*(1), 173–207. https://doi.org/10.24002/JEP.V38I1.5066

Manan, B. (2003). *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press.

Marbun, S. F. (2012). *Hukum Administrasi Negara I*. FH UII Press.

Maria Farida Indrati S. (2020). *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Kanisius.

Ridwan. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. FH UII Press.

Ridwan. (2014). *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. FH UII Press.

Ridwan, dkk. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *25*(2), 353–353.

https://doi.org/10.20885/IUSTUM.VOL25.ISS2.ART7

Soemantri, S. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. PT. Remaja Rosdakarya.

Tjandra, W. R. (2014). *Hukum Sarana Pemerintahan*. Cahaya Atma Pustaka.

Tjandra, W. R. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika.

PROFIL PENULIS



Saptono Jenar, S.H., M.H., C.L.A.

Penulis saat ini merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN)-Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dan saat ini menjabat sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda dengan Pangkat/Golongan IVa/Pembina serta sebagai *Advisor* Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah-Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) dan *Certified Legal Auditor*. Penulis menyelesaikan studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2005 dan kemudian tahun 2013 penulis menyelesaikan studi S2 Hukum di Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada.

Penulis mengawali karir sebagai ASN-PNS sejak Februari 2009 dan secara praktis memiliki konsentrasi pekerjaan di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara, pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembuatan naskah perjanjian kerja sama, melakukan analisis dan evaluasi hukum, terlibat dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, serta melakukan audit hukum. Untuk mengembangkan karir sebagai praktisi hukum di lingkungan Instansi Pemerintah, penulis juga aktif menulis beberapa artikel yang telah dipublikasikan di majalah dan jurnal ilmiah hukum baik di tingkat nasional maupun di tingkat internasional, dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif dalam mengembangkan disiplin ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara negara dan hukum administrasi negara. Adapun artikel-artikel yang telah dipublikasikan dapat dilihat pada: https://orcid.org/0000-0002-0229-4626 atau di https://scholar.google.com/citations?view_op=list_works&hl=en&hl=en&user=RWJ9HoYAAAAJ.

Email Penulis: saptonojenar@kemendesa.go.id

BAB 11
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN KEPUTUSAN ADMINISTRASI

Syaiful Anam, M.AP.
Universitas Madura

Pendahuluan

Dalam periode kontemporer yang ditandai dengan globalisasi dan prevalensi teknologi informasi, pentingnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan kebijakan publik yang sesuai tidak dapat dilebih-lebihkan dalam kaitannya dengan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan nasional (Mariana, 2017). Kehidupan individu dipengaruhi oleh keputusan-keputusan administratif. Dalam konteks dinamika masyarakat, ekonomi, dan lingkungan yang terus berkembang, pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif tidak dapat dilebih-lebihkan (Handayani & Hartatik, 2019). Ketersediaan informasi yang lebih baik memfasilitasi keterlibatan yang lebih tinggi, sehingga mengubah kerangka kerja konvensional dalam pengambilan keputusan pemerintah. Keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif memainkan peran penting dalam meningkatkan legitimasi dan kesesuaian antara tujuan pemerintah dan keinginan Masyarakat (Taufiqurrahman, 2022). Pernyataan ini mencerminkan kebutuhan individu yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Keterlibatan aktif masyarakat merupakan elemen mendasar dari tata kelola pemerintahan yang efektif dan administrasi yang akuntabel.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif, dengan analisis yang komprehensif mengenai keuntungan, hambatan, dan pendekatan yang berhasil (Bustomi et al., 2022). Penggunaan studi kasus dan ilustrasi kehidupan nyata berfungsi untuk memperkuat efek menguntungkan dari partisipasi warga negara. Dengan memahami konsep ini, kita membuat kemajuan untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang responsif, kebijakan yang dapat diterapkan dan efektif, serta tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkelanjutan. Partisipasi masyarakat bukan hanya sekedar tren yang lewat begitu saja, melainkan merupakan prinsip penting dalam meningkatkan prosedur administratif.

Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Administrasi

Keterlibatan aktif anggota masyarakat memainkan peran penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis, yang memungkinkan setiap orang untuk memberikan kontribusi yang berarti dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan mereka (Yacobucci, 2013). Fenomena ini mengarah pada pengambilan keputusan yang lebih baik karena adanya beragam perspektif dan informasi yang dikumpulkan. Keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan meningkatkan legitimasi keputusan, sehingga menekankan pentingnya partisipasi (Theesfeld et al., 2017). Selain itu, keterlibatan aktif juga memfasilitasi identifikasi masalah dan resolusi potensial yang mungkin terlewatkan oleh pemerintah. Warga negara memiliki perspektif yang berbeda tentang kesulitan yang dihadapi oleh komunitas mereka sendiri.

Namun demikian, pelaksanaan keterlibatan yang berarti disertai dengan banyak masalah (Boonda et al., 2019). Memastikan keterwakilan yang adil dari berbagai kelompok sangat penting dalam mengurangi kesenjangan akses. Untuk mendorong inklusivitas, sangat penting bagi pemerintah untuk menciptakan suasana yang merangkul berbagai pemangku kepentingan (Kot-Niewiadomska et al., 2022). Hal ini dapat dicapai dengan penyediaan informasi yang komprehensif,

memfasilitasi pertemuan terbuka, dan memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan keterlibatan.

Keterlibatan masyarakat umum mengarah pada pengembangan kebijakan yang ditandai dengan inklusivitas, transparansi, dan keberlanjutan. Pernyataan tersebut di atas mencontohkan beragamnya kebutuhan individu dari berbagai latar belakang sosial-ekonomi (Theesfeld et al., 2017). Tindakan partisipasi memfasilitasi konvergensi dari berbagai perspektif, sehingga menghasilkan kebijakan yang ditandai dengan peningkatan kemampuan beradaptasi dan kompleksitas. Individu yang terlibat memiliki pemahaman yang lebih baik tentang hambatan regional dan konsekuensi dari kebijakan. Partisipasi juga memfasilitasi peningkatan implementasi kebijakan dan proses pemantauan. Warga negara menganggap diri mereka memiliki peran aktif dan berpengaruh dalam membentuk transformasi yang diinginkan.

Signifikansi yang tak terbantahkan terletak pada keterlibatan masyarakat dalam menyusun kebijakan yang relevan dan berkelanjutan, serta menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi. Penggunaan pendekatan ini dapat meningkatkan nilai-nilai demokrasi, mendorong transparansi, dan menumbuhkan dukungan yang berkelanjutan (Journal, 2019). Melalui keterlibatan aktif warga negara dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah dapat mencapai kebijakan yang lebih baik yang lebih efektif sesuai dengan kebutuhan dan ambisi individu yang dipercayakan untuk memerintah.

Manfaat Partisipasi Masyarakat dalam Keputusan Administrasi

Keterlibatan anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif menghasilkan keuntungan nyata yang berkontribusi positif terhadap berbagai dimensi (Scutariu & Mangelovschi, 2022). Pertama, keterlibatan aktif memfasilitasi identifikasi isu-isu yang lebih tepat dengan memasukkan perspektif individu yang memiliki pemahaman mendalam tentang tantangan yang dihadapi masyarakat. Selain itu, keterlibatan aktif juga meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan dengan menyertakan berbagai perspektif dan keahlian (Dewantara et al.,

2020). Ketiga, keterlibatan aktif warga berkontribusi pada peningkatan implementasi karena hal ini menumbuhkan rasa komitmen terhadap keputusan. Selain itu, keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan yang terbuka dan transparan akan meningkatkan kredibilitas dan validitas penilaian yang dibuat (Kot-Niewiadomska et al., 2022). Selain itu, tindakan berpartisipasi dalam proses pemerintahan berfungsi untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah karena memungkinkan warga negara untuk secara aktif memantau dan meneliti kegiatan yang diambil oleh pemerintah.

Partisipasi dalam berbagai kegiatan mendorong inovasi dengan memfasilitasi munculnya ide-ide baru dan pengembangan solusi inovatif (Theesfeld et al., 2017). Contoh ilustrasi tentang manfaat keterlibatan dapat ditemukan dalam Program Pengurangan Risiko Bencana yang dilaksanakan di Kota Tondo, Manila. Upaya kolaboratif antara entitas pemerintah dan kelompok-kelompok lokal dilakukan untuk menyusun strategi yang bertujuan untuk mengatasi masalah banjir. Penduduk secara aktif terlibat dalam proses tersebut dengan memberikan wawasan yang komprehensif tentang pola banjir dan mengusulkan langkah-langkah kreatif, seperti pemasangan tanggul. Tindakan berpartisipasi telah terbukti memiliki dampak positif terhadap dukungan publik dan penerimaan program.

Singkatnya, keterlibatan masyarakat memberikan keuntungan nyata dalam identifikasi masalah yang tepat, pengembangan solusi yang komprehensif, pelaksanaan inisiatif yang efektif, penguatan legitimasi, dan promosi inovasi. Studi kasus Program Pengurangan Risiko Bencana mencontohkan bagaimana keterlibatan aktif dapat meningkatkan keefektifan kebijakan dan meningkatkan kesejahteraan individu (Braga, 2021). Dengan melibatkan individu dalam proses pengambilan keputusan, badan-badan pemerintah dapat meningkatkan pemahaman mereka akan keadaan yang sebenarnya, mendorong berbagai solusi potensial yang lebih luas, dan menjamin pelaksanaan yang lebih efektif.

Keterlibatan anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif membawa konsekuensi yang signifikan dan bertahan lama (Scutariu & Mangelovschi, 2022). Pertama, hal ini dapat

meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan. Dengan melibatkan individu secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah memiliki potensi untuk menghindari terjadinya penilaian yang tidak tepat atau bias (Xu, 2008). Hal ini memfasilitasi pembentukan lingkungan administratif yang ditandai dengan peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.

Selain itu, keterlibatan warga negara juga berfungsi untuk memperkuat konsolidasi sistem demokrasi. Keterlibatan warga negara dalam proses pengambilan keputusan merupakan indikasi dari prinsip utama demokrasi, yang menekankan pentingnya representasi dan perspektif dari semua individu dalam suatu masyarakat. Tindakan berpartisipasi dalam urusan sipil berfungsi untuk menegakkan keseimbangan otoritas antara badan pemerintahan dan rakyat, sekaligus menumbuhkan rasa percaya diri dan ketergantungan pada lembaga-lembaga publik.

Konsekuensi jangka panjang lainnya yang signifikan adalah peningkatan implementasi kebijakan yang berkelanjutan. Pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan akan memudahkan penyelarasan kebijakan dengan kebutuhan dan aspirasi Masyarakat (Zaqout et al., 2018). Keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan memfasilitasi identifikasi solusi yang berkelanjutan dan mitigasi dampak buruk terhadap lingkungan dan masyarakat.

Selain itu, keterlibatan masyarakat juga dapat meningkatkan interaksi sosial. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat mengalami peningkatan rasa tanggung jawab terhadap tantangan dan resolusi yang mereka hadapi (Theesfeld et al., 2017). Fenomena ini meningkatkan rasa solidaritas dan menumbuhkan kolaborasi antar individu, sehingga membangun tatanan masyarakat yang lebih kohesif dan terpadu.

Singkatnya, keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan administratif memiliki potensi yang signifikan untuk menghasilkan banyak hasil positif (Scutariu & Mangelovschi, 2022). Selain meningkatkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan mendorong pemerintahan yang responsif, fenomena ini juga memainkan peran penting dalam memperkuat sistem demokrasi,

mendorong kebijakan yang berkelanjutan, dan memfasilitasi keterlibatan masyarakat yang lebih baik(Kietäväinen et al., 2016). Melalui penerapan strategi pelibatan masyarakat yang komprehensif dan efisien, badan-badan pemerintah memiliki kapasitas untuk merancang masa depan yang lebih baik bagi masyarakat di bawah yurisdiksi mereka.

Tantangan dalam Menerapkan Partisipasi Masyarakat

Pelaksanaan pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan administratif mungkin menghadapi banyak masalah yang memerlukan identifikasi dan analisis (Theesfeld et al., 2017). Berikut ini adalah beberapa masalah yang berpotensi muncul:

1. **Keterbatasan Akses dan Keterwakilan**
   Keterbatasan akses dan keterwakilan dapat menjadi tantangan bagi kelompok masyarakat tertentu, karena mereka mungkin menghadapi hambatan yang menghalangi kemampuan mereka untuk berpartisipasi. Hambatan ini dapat muncul dalam beberapa bentuk, termasuk masalah aksesibilitas fisik, teknologi, atau pendidikan. Selain itu, mencapai representasi yang adil dari berbagai kelompok, seperti minoritas atau populasi yang kurang mampu, dapat menimbulkan tantangan.

2. **Kesenjangan dalam Pengetahuan**
   Ada variasi dalam tingkat pemahaman di antara individu tentang topik yang sedang dibahas. Fenomena ini dapat mengakibatkan variasi kontribusi dan perbedaan pemahaman di antara para peserta.

3. **Potensi Dominasi Kelompok atau Individu**
   Dalam proses partisipatif, ada potensi bagi kelompok atau individu tertentu untuk melakukan dominasi atas wacana, sehingga meminggirkan pandangan kelompok lain. Fenomena ini dapat menyebabkan perumusan keputusan yang tidak cukup mewakili kepentingan semua pihak yang terlibat.

4. **Kelangkaan Sumber Daya**
   Salah satu tantangan yang dihadapi dalam kegiatan partisipatif adalah kelangkaan sumber daya, termasuk waktu, tenaga, dan dana. Tidak semua orang memiliki kapasitas untuk terlibat secara aktif, terutama ketika mereka disibukkan dengan kegiatan sehari-hari yang menuntut waktu dan sumber daya energi yang signifikan.

5. **Konflik dan Ketidaksepakatan**
   Konflik dan ketidaksepakatan merupakan hal yang melekat dalam pelibatan masyarakat karena adanya beragam perspektif dan kepentingan yang saling bertentangan. Kesulitan dapat muncul dalam situasi ketika terdapat sudut pandang yang berbeda, sehingga menghambat efisiensi proses pengambilan keputusan dan berpotensi menimbulkan konflik antarpribadi.

6. **Keakuratan dan Dasar Faktual dari Informasi**
   Keakuratan dan dasar faktual dari informasi yang diberikan oleh masyarakat terkadang dipertanyakan. Tugas untuk memastikan kualitas dan kredibilitas informasi yang diberikan oleh peserta dapat memberikan tantangan yang signifikan.

7. **Kendala Temporal**
   Terlibat dalam pelibatan masyarakat mungkin menuntut alokasi waktu yang signifikan, terutama ketika prosesnya mencakup banyak fase, pertimbangan, dan pengumpulan umpan balik.

8. **Kompleksitas Proses Pengambilan Keputusan**
   Kompleksitas proses pengambilan keputusan meningkat dengan keterlibatan berbagai perspektif. Mencapai konsensus atau kesepakatan dapat menimbulkan tantangan dalam kelompok yang memiliki keragaman.

9. **Dukungan Administrasi yang Tidak Memadai**
   Jika pemerintah tidak menunjukkan dukungan penuh atau dedikasi terhadap pelibatan masyarakat, upaya-upaya ini dapat menghadapi hambatan dalam hal pelaksanaan dan kemampuan mereka untuk memberikan dampak pada kebijakan.

10. Perubahan Politik dan Administrasi:

Perubahan dalam kepemimpinan atau kerangka kerja administratif dapat berdampak pada kelanggengan dan keseragaman pelibatan masyarakat dalam jangka waktu yang lama.

Dengan adanya masalah-masalah tersebut di atas, maka sangat penting untuk menggunakan metodologi yang inklusif, mempertimbangkan berbagai sudut pandang, dan membangun sistem yang mendorong resolusi yang adil dan bertahan lama. Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini, sangat penting untuk menerapkan inisiatif pendidikan dan strategi pemberdayaan. Tindakan meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang pentingnya keterlibatan, memberikan instruksi dalam perolehan kemampuan partisipatif, dan menerapkan strategi untuk mengurangi kesenjangan dalam aksesibilitas dapat secara efektif mengatasi hambatan-hambatan ini (Boonda et al., 2019). Selain itu, sangat penting untuk menerapkan strategi yang sensitif secara budaya dan geografis untuk meningkatkan inklusivitas dan efektivitas partisipasi masyarakat.

Strategi dan Pendekatan untuk Menggalang Partisipasi Masyarakat

Ada banyak teknik dan pendekatan yang dapat digunakan untuk mendorong keterlibatan masyarakat dalam ranah prosedur pengambilan keputusan administratif. Beberapa di antaranya meliputi:

1. Penyebaran Pengetahuan dan Informasi

Penyebaran pengetahuan dan informasi dapat secara efektif meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya keterlibatan, yang dicapai melalui inisiatif pendidikan dan penyediaan informasi yang mudah diakses dan dipahami. Intervensi ini membantu mengurangi hambatan signifikan dari kurangnya kesadaran (Vitasurya, 2016).

2. Pengembangan Keterampilan

Memberikan pelatihan kepada individu tentang keterampilan partisipasi yang penting, seperti berbicara di depan umum, mendengarkan dengan simpatik, dan percakapan yang konstruktif,

dapat secara efektif mengatasi masalah kekurangan keterampilan yang dapat menghambat kemajuan (Kusnadi, 2020).

3. **Pemberdayaan**
   Konsep pemberdayaan dapat dipahami melalui lensa partisipasi sebagai sarana untuk mendorong pemberdayaan masyarakat. Mempromosikan rasa keterlibatan masyarakat di antara individu, menumbuhkan persepsi mereka untuk secara aktif terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dan mengalokasikan platform yang sesuai untuk partisipasi mereka dalam pengembangan solusi yang layak.

4. **Integrasi Teknologi dan Media Sosial**
   Menggunakan perangkat teknologi, termasuk platform media sosial dan platform online, untuk meningkatkan dan mendorong keterlibatan dan keterlibatan aktif (Chanie & Parappagoudar, 2022). Hal ini dapat memfasilitasi aksesibilitas bagi individu yang memiliki keterbatasan dalam menghadiri pertemuan tatap muka.

5. **Komitmen Pemerintah**
   Penetapan undang-undang dan peraturan yang mendorong keterlibatan masyarakat, serta penyediaan sumber daya dan fasilitas sebagai dukungan langsung.

6. **Memfasilitasi Forum dan Percakapan Terbuka**
   Mengatur forum, pertemuan, atau percakapan terbuka dengan badan-badan pemerintah atau lembaga terkait untuk menyediakan wadah bagi warga negara untuk mengartikulasikan perspektif, rekomendasi, dan kontribusi langsung (Zaqout et al., 2018).

7. **Melibatkan Partisipasi Masyarakat di Seluruh Tahap Konsultasi Publik**
   Melibatkan partisipasi masyarakat di seluruh tahap konsultasi publik dalam pengembangan kebijakan atau proyek tertentu, memberikan kesempatan kepada individu untuk memberikan komentar sejak awal.

8. **Kolaborasi dengan Kelompok-Kelompok Masyarakat Sipil**
   Membina kemitraan dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil yang memiliki keahlian dan kemahiran dalam memfasilitasi pelibatan Masyarakat (Kartika, 2016).

9. **Pendekatan Partisipatif Berbasis Wilayah**
   Pendekatan partisipatif berbasis wilayah memerlukan penerapan metodologi partisipatif yang mempertimbangkan kebutuhan dan hambatan yang berbeda yang dihadapi oleh masing-masing wilayah atau masyarakat.

10. **Pentingnya Kearifan Lokal**
    Sangat penting untuk mengakui dan menghargai tradisi, kepercayaan, dan kearifan lokal dalam proses partisipatif, karena hal ini dapat menumbuhkan rasa saling menghormati dan pengakuan di antara para individu.

Melalui penerapan taktik dan pendekatan ini, entitas pemerintah dapat menciptakan suasana kondusif yang mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif. Selain itu, langkah-langkah ini dapat secara efektif mengatasi hambatan potensial yang mungkin muncul dan menjamin bahwa perspektif dan kontribusi semua pemangku kepentingan diakui dan dihargai.

Metodologi untuk Memfasilitasi Keterlibatan Publik

Pemanfaatan teknologi, forum partisipatif, pendidikan publik, dan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat adalah pendekatan penting dalam mendorong partisipasi yang lebih efektif dan inklusif dalam pembuatan keputusan administrasi.

1. Pemanfaatan teknologi mencakup penggunaan alat-alat kontemporer seperti media sosial, platform online, dan aplikasi seluler, yang memiliki potensi untuk memfasilitasi keterlibatan yang lebih luas dan inklusif. Setiap orang memiliki kemampuan untuk berkontribusi, memberikan kritik yang membangun, dan terlibat dalam dialog tanpa harus hadir secara fisik (Kusnadi,

2020). Solusi ini membantu mengurangi tantangan yang berkaitan dengan kendala geografis dan aksesibilitas.

2. Pelaksanaan forum partisipatif memerlukan penyelenggaraan forum, pertemuan, atau diskusi terbuka, yang memfasilitasi interaksi langsung antara warga dan pemerintah atau lembaga terkait (Boonda et al., 2019). Hal ini memberikan kesempatan bagi setiap individu untuk menyampaikan keprihatinan, mengartikulasikan perspektif, dan terlibat dalam dialog yang berkaitan dengan kebijakan atau inisiatif tertentu.
3. Implementasi inisiatif pendidikan publik yang berfokus pada promosi keterlibatan masyarakat dapat secara efektif meningkatkan pemahaman dan kecenderungan warga negara untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, bentuk pendidikan ini dapat mencakup pelatihan keterampilan partisipasi.
4. Kolaborasi yang erat antara pemerintah dan masyarakat, yang mencakup organisasi masyarakat sipil, memiliki potensi untuk membina hubungan yang bermanfaat (Sudirman et al., 2005). Pemerintah memiliki kapasitas untuk meminta dan menggabungkan pandangan dan gagasan dari berbagai komunitas, kemudian menawarkan bantuan dalam bentuk sumber daya dan fasilitas.

Integrasi keempat metodologi di atas memfasilitasi keterlibatan publik yang lebih luas dan meningkatkan efektivitasnya secara keseluruhan. Pemanfaatan teknologi memfasilitasi perluasan keterlibatan, forum partisipatif berfungsi sebagai platform untuk interaksi langsung, pendidikan publik meningkatkan kesadaran, dan kerja sama memperkuat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah dan masyarakat (Ali Huristak Hartawan Hasibuan, Zainal Arifin, 2022). Dengan mengadopsi pendekatan ini, keterlibatan masyarakat umum dapat ditingkatkan, menjadikannya lebih komprehensif dan inklusif. Selain itu, aksesibilitas informasi dapat ditingkatkan, memastikan bahwa informasi tersebut tersedia bagi lebih banyak orang. Lebih jauh lagi, metode ini dapat memfasilitasi terciptanya solusi yang lebih beragam dalam proses pengambilan keputusan administratif.

Implikasi dan Dampak Lebih Lanjut

Secara keseluruhan, implikasi jangka panjang dari partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan administrasi sangat penting dalam membentuk masyarakat yang lebih inklusif, berkelanjutan, dan demokratis (Sariningrum & Subekti, 2021). Partisipasi masyarakat memiliki potensi dampak positif yang signifikan terhadap tata kelola yang baik, kebijakan yang lebih relevan, dan penguatan demokrasi (Wibowo et al., 2020). Berikut adalah penjelasan singkat tentang potensi dampak positif tersebut:

1. **Kualitas Tata Kelola yang Baik**
   Partisipasi masyarakat mendorong tata kelola yang lebih baik dengan mengakomodasi berbagai perspektif dan kepentingan. Proses partisipatif mempromosikan transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan. Ini mengurangi risiko korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, dan memastikan bahwa keputusan diambil berdasarkan pertimbangan yang obyektif.

2. **Kebijakan yang Lebih Relevan**
   Partisipasi masyarakat membantu merumuskan kebijakan yang lebih relevan dengan mengintegrasikan masukan dari berbagai kelompok dan lapisan masyarakat. Keterlibatan langsung dari warga dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan memastikan bahwa kebutuhan, aspirasi, dan pandangan mereka diakomodasi secara memadai.

3. **Penguatan Demokrasi**
   Partisipasi masyarakat adalah inti dari demokrasi yang berfungsi dengan baik. Ini memberikan rakyat kendali lebih besar atas proses pengambilan keputusan dan mengurangi konsentrasi kekuasaan dalam tangan segelintir. Dengan berpartisipasi dalam diskusi dan pemilihan, masyarakat merasa terlibat dalam proses politik dan mempengaruhi arah kebijakan.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat berpotensi membentuk sistem pemerintahan yang lebih transparan, responsif, dan melayani kepentingan seluruh masyarakat. Dampak positif ini mendorong

pembangunan yang lebih berkelanjutan dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat, serta memperkuat dasar demokrasi yang kuat dalam masyarakat.

Kesimpulan

Secara keseluruhan, partisipasi masyarakat memiliki peran sentral dalam pembuatan keputusan administrasi yang efektif dan berdampak positif. Dengan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah dapat memanfaatkan pengetahuan lokal, perspektif yang beragam, dan aspirasi masyarakat untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik. Partisipasi masyarakat tidak hanya menciptakan tata kelola yang lebih baik dengan transparansi dan akuntabilitas yang lebih tinggi, tetapi juga membawa dampak positif dalam mendorong kebijakan yang lebih inklusif, memperhatikan kepentingan semua pihak, serta berkelanjutan dalam jangka panjang.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam mendorong kebijakan yang lebih inklusif, transparan, dan berkelanjutan tidak bisa diabaikan. Oleh karena itu, penerapan strategi dan pendekatan yang sesuai, seperti pendidikan publik, pemanfaatan teknologi, forum partisipatif, dan kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil, sangat dianjurkan. Hanya melalui upaya kolektif yang melibatkan seluruh spektrum masyarakat, pemerintah dapat mencapai solusi yang lebih baik, memastikan representasi yang merata, dan membawa perubahan positif bagi masyarakat yang lebih luas.

****

Daftar Pustaka

Ali Huristak Hartawan Hasibuan, Zainal Arifin, D. L. (2022). Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Perlindungan Lingkungan Melalui Gugatan Administrasi. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, *11*(8.5.2017), 2003–2005.

Boonda, N., Limpsurapong, C., & Wongadisai, W. (2019). Perceived Employee Competency and Community Participation Affecting Service Effectiveness : a Case Study of Garbage Collection Service Tao Ngoi Subdistrit Administrative Organization in Sakon Nakhon Province , Thailand. *The 2019 International Academic Research Conference in Vienna*, 219–224.

Braga, C. (2021). Participation and co-creative planning for urban sustainability. The Clic-Plan project educational case. *Form@re - Open Journal per La Formazione in Rete*, *21*(2), 151–159. https://doi.org/10.36253/form-11326

Bustomi, T., Ariesmansyah, A., & Kusdiman, A. (2022). Partisipasi Publik Dalam Collaborative Governance Pada Program Sister City Bandung Dan Jepang Dalam Menanggulangi Sampah Di Kota Bandung. *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, *13*(Vol. 13 No. 1), 48–64. https://doi.org/10.23969/kebijakan.v13i1.5037

Chanie, M., & Parappagoudar, S. K. (2022). Traditional Technology : Community Addressing System for Participation in Ethiopia. *IJSDR*, *7*(9), 916–920.

Dewantara, J. A., Efriani, E., Sulistyarini, S., & Prasetiyo, W. H. (2020). Optimization of Character Education Through Community Participation Around The School Environment (Case Study in Lab School Junior High School Bandung). *JED (Jurnal Etika Demokrasi)*, *5*(1), 53–66. https://doi.org/10.26618/jed.v5i1.3017

Handayani, T., & Hartatik, E. S. (2019). Peran Partisipasi Pimpinan dan Pegawai Administrasi dalam Penyusunan Klasifikasi dan Jadwal Retensi: Studi Kasus pada Terminal LPG Semarang. *Anuva: Jurnal Kajian Budaya, Perpustakaan, Dan Informasi*, *3*(2), 135–149. https://doi.org/10.14710/anuva.3.2.135-149

Journal, T. I. (2019). Evaluating the effectiveness of Decentralization in Local councils in Empowering Community Participation in Decision making and Service Provision : A Case study of Akapelwa Ward in Livingstone . *The International Journal of Multi-Disciplinary Research*, *9*(2), 24.

Kartika, T. (2016). Verbal Communication Culture and Local Wisdom: The Value Civilization of Indonesia Nation. *Lingua Cultura*, *10*(2), 89. https://doi.org/10.21512/lc.v10i2.1424

Kietäväinen, A., Rinne, J., Paloniemi, R., & Tuulentie, S. (2016). Participation of second home owners and permanent residents in local decision making: The case of a rural village in Finland. *Fennia*, *194*(2), 152–167. https://doi.org/10.11143/55485

Kot-Niewiadomska, A., Simić, V., Tost, M., & Wårell, L. (2022). Public participation as an element of a mineral deposit safeguarding system – international experiences. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi / Mineral Resources Management*, *38*(4), 5–28. https://doi.org/10.24425/gsm.2022.143626

Kusnadi, I. H. (2020). Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Subang. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, *5*, 5718–5729. https://e-jurnal.lppmunsera.org/index.php/Sawala/article/view/2338

Mariana, D. (2017). Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *1*(2), 216. https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11834

Sariningrum, N. N., & Subekti, S. (2021). Partisipasi Anggota Gapoktan pada Program Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM) melalui Toko Tani Indonesia (TTI) di Kabupaten Tulungagung. *Suluh Pembangunan : Journal of Extension and Development*, *3*(1), 17–27. https://doi.org/10.23960/jsp.vol3.no1.2021.64

Scutariu, P., & Mangelovschi, I. R. (2022). Citizen Participation in the Public Decision-Making Process at the Level of the Local Public Administration. *European Journal of Law and Public Administration*, *9*(1), 48–59. https://doi.org/10.18662/eljpa/9.1/169

Sudirman, D., W., & S., M. (2005). Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan daerah di kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: ketidakpastian, tantangan, dan harapan. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Kebijakan Daerah Di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: Ketidakpastian, Tantangan, Dan Harapan*, *7*, 1–6. https://doi.org/10.17528/cifor/001694

Taufiqurrahman, F. (2022). Asas-asas dan Norma-norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Kebijakan dan Keputusan. *Mimbar Yustitia*, *5*(2), 91–114. https://doi.org/10.52166/mimbar.v5i2.2913

Theesfeld, I., Dufhues, T., & Buchenrieder, G. (2017). The effects of rules on local political decision-making processes: How can rules facilitate participation? *Policy Sciences*, *50*(4), 675–696. https://doi.org/10.1007/s11077-017-9284-2

Vitasurya, V. R. (2016). Local Wisdom for Sustainable Development of Rural Tourism , Case on Kalibiru and Lopati Village , Province of Daerah Istimewa Yogyakarta. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *216*(October 2015), 97–108. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.12.014

Wibowo, R. C., Karyanto, S.Si., M.T., K., Zaenudin, S.Si., M.T., A., & Sarkowi, M. (2020). Peningkatan Partisipasi Masayarakat pada Studi Pemetaan Partisipatif dalam Pembuatan Jalur Evakuasi Bencana Tsunami di Desa Wisata Pagar Jaya. *Sakai Sambayan Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, *4*(1), 43. https://doi.org/10.23960/jss.v4i1.172

Xu, F. (2008). After Election: Villagers' Participation and Collective Decision-Making-Collective Decision-making of China Rural Community in the New Context of Villagers' Election and Self-governance. *Journal of Politics and Law*, *1*(2), 39–46. https://doi.org/10.5539/jpl.v1n2p39

Yacobucci, M. M. (2013). Integrating critical thinking about values into an introductory geoscience course. *Journal of Geoscience Education*, *61*(4), 351–363. https://doi.org/10.5408/12-341.1

Zaqout, I., Abu-Naser, S. S., Talla, S. A. El, & Al Shobaki, M. J. (2018). Information Technology used and it's Impact on the Participation of Administrative Staff in Decision-Making in Palestinian Universities. *International Journal of Academic Multidisciplinary Research*, *2*(8), 7–26. http://dstore.alazhar.edu.ps/xmlui/handle/123456789/309

PROFIL PENULIS



Syaiful Anam, M.AP.

Semenjak usia remaja penulis tertarik pada bidang ilmu sosial, ketertarikannya semakin mantap ketika menentukan program studi administrasi negara sebagai pilihan di kampus Universitas Madura untuk menuntut ilmu pada tahun 2006 silam, kemudian lulus pada tahun 2009. Mendapat kesempatan beasiswa BPPS Kemendikbud pada tahun 2011 untuk melanjutkan studi magister di kampus Universitas Brawijaya Malang, Fakultas Ilmu Administrasi, Administrasi Publik hingga selesai pada 2014. Penulis pada saat menjalani studi magister sering dilibatkan oleh dosen sebagai tim peneliti di beberapa daerah luar jawa.

Selain aktif sebagai Dosen, Penulis aktif di beberapa organisasi sosial, kemitraan pemerintah, lembaga profesi di kampus dan lembaga riset. Untuk mewujudkan karir sebagai dosen profesional, penulis pun aktif sebagai peneliti di bidang keilmuannya seperti kebijakan publik, pemerintahan, dan politik. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga Kemenristek DIKTI. Selain peneliti, Penulis juga aktif menulis di media massa dan jurnal ilmiah dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini.

Email Penulis: syaiful.anam@unira.ac.id

BAB 12
PENGAWASAN ADMINISTRASI NEGARA

Ali Rahman, S.H., M.H.
Universitas Sawerigading Makassar

Definisi dan Ruang Lingkup

Pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan peradilan tata usaha negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen menjadi sangat berarti bagi dinamika, perkembangan dan penerapan tujuan suatu organisasi, Karena pentingnya arti pengawasan, maka banyak ahli manajemen mempunyai pandangan tersendiri terhadap fungsi dan peranan pengawasan dalam suatu organisasi atau lembaga. Pengawasan merupakan bagian akhir dari suatu rangkaian proses fungsi-fungsi manajemen, berarti terhadap semua fungsi manajemen harus dilakukan pengawasan (Limpo, 2018). Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern *(internal control)* dan pengawasan ekstern *(external control).* Selain

itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud (Hadin, 2013).

Pengawasan juga merupakan sebuah awal dari suatu penegakan hukum, pengawasan yang lemah pasti secara tidak langsung tidak mendukung suatu penegakan hukum. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Terhadap norma dan kaidah hukum tersebut dapat dilakukan control atau pengawasan melalui apa yang disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum *(legal norm control mechanism).* Kontrol terhadap norma hukum dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif maupun melalui control hukum *(judicial).* Upaya kontrol atau pengawasan terhadap norma hukum dapat pula dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi *"bestuur"* di bidang eksekutif (Asshiddiqie, 2010).

Pengawasan menurut Philipus M Hadjon merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan (Philipus M. Hadjon, 2008). Inti penegakan hukum administrasi adalah pengawasan. Pengawasan (control) dalam *Black*‟*s Law Dictionary* dideskripsikan sebagai berikut: *"... The "control" involved in determining whether "principal and agent relationship" or "master and servant relationship" is involved must be accompanied by power or right to order or direct"* (Garner, Bryan A., 2019) (Campbell, 1968).

Dalam kamus Bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan, namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilain terhadap kegiataan (Sujanto, 1986).

Adapun berbagai macam istilah pengawasan yang dipaparkan oleh beberapa ahli. Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau control terhadap perilaku aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan

tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan (Anwar, 2004). Menurut Prajudi Atmosudirjo pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian maka pengawasan dapat bersifat: (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan atau legitimasi; (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakan yuridikitas dan atau legalitas; (3) ekonomis bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi; (4) moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = *morals*; moril = *morale*).

Lebih lanjut Newman berpendapat bahwa *control is assurance that the performance conform to plan*". Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan kata lain menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut (Triwulan Tutik, 2012). Dalam praktik, istilah *controlling* sama dengan pengawasan yang telah mengandung pengertian yang luas yakni tidak hanya kegiatan yang mengawasi atau melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi, juga termasuk pengendalian dalam artian menggerakan, memperbaiki sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Bentuk-Bentuk Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan

Pengawasan dalam administrasi pemerintahan merupakan suatu proses yang bertujuan untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah dilakukan sesuai dengan hukum dan prosedur yang berlaku. Dalam kajian yang disampaikan oleh Phillipus M. Hadjon (Philipus M. Hadjon, 2008), terdapat berbagai bentuk pengawasan dan kontrol yang diterapkan dalam administrasi pemerintahan. Berikut adalah beberapa bentuk pengawasan tersebut:

1. **Pengawasan Represif**
   Bentuk pengawasan ini dilakukan setelah tindakan pemerintah telah dilaksanakan. Pengawasan represif bertujuan untuk mengevaluasi tindakan yang telah terjadi dan memastikan bahwa tindakan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum.

2. **Pengawasan Preventif**
   Pengawasan preventif dilakukan sebelum tindakan pemerintah dijalankan. Tujuannya adalah mencegah terjadinya pelanggaran hukum dengan memastikan bahwa setiap tindakan yang akan diambil telah memenuhi persyaratan hukum yang berlaku.

3. **Pengawasan yang Positif**
   Bentuk pengawasan positif mencakup berbagai tindakan yang mendukung perbaikan administrasi pemerintahan. Ini termasuk penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat kepada pelaksana administrasi pemerintahan untuk memastikan bahwa mereka mengikuti prosedur dan ketentuan yang benar.

4. **Kewajiban untuk Memberitahu**
   Pemerintah memiliki kewajiban untuk memberitahu masyarakat tentang tindakan atau kebijakan yang akan diambil. Hal ini bertujuan untuk memastikan transparansi dalam pengambilan keputusan pemerintah.

5. **Konsultasi dan Perundingan**
   Sebelum mengambil keputusan, pemerintah dapat melakukan konsultasi dan perundingan dengan pihak-pihak terkait. Ini membantu dalam mengumpulkan masukan dan pendapat yang diperlukan sebelum mengambil keputusan.

6. **Hak Bantahan Administratif**
   Masyarakat memiliki hak untuk mengajukan bantahan terhadap tindakan administratif yang diambil oleh pemerintah. Ini memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk melibatkan diri dalam proses pengawasan.

7. **Dinas-dinas Pemerintah yang Didekonsentrasi**
   Pengawasan terhadap dinas-dinas pemerintah yang berada di tingkat daerah, yang merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk mendekonsentrasikan kekuasaan.

8. **Keuangan**
   Pengawasan terhadap penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk pengelolaan anggaran dan aset negara.

9. **Perencanaan**
   Pengawasan terhadap perencanaan program dan kebijakan pemerintah untuk memastikan bahwa mereka sesuai dengan tujuan dan ketentuan hukum yang berlaku.

10. **Pengangkatan untuk Kepentingan Pemerintah Pusat**
    Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat atau tenaga kerja yang diperlukan untuk kepentingan pemerintah pusat.

Tata usaha negara mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat pengenaan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi (Sujamto, 1994). Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan, perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif (Sujamto, 1994).

Pengawasan dalam administrasi pemerintahan memiliki peran penting dalam menjaga agar pemerintah menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan hukum dan memberikan pelayanan yang baik

kepada masyarakat. Dengan berbagai bentuk pengawasan ini, diharapkan pelanggaran hukum dapat dicegah, dan administrasi pemerintahan dapat berjalan dengan efisien dan efektif.

Prinsip-Prinsip Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan

Adapun beberapa prinsip pengawasan, yaitu :

1. **Objektif dan Menghasilkan Data**
   Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.

2. **Berpangkal Tolak dari Keputusan Pimpinan**
   Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam

Arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari cara pandang Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi. Pengawasan dari optik HAN adalah terletak pada HAN itu sendiri, sebagai landasan kerja atau pedoman bagi administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *conditio sin quanon,* berfungsi secara (Et.al., 2001):

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

5. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara, terutama pengawasan preventif. Pengawasan represif hanya berguna bilamana: a) dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif; b) bilamana laporannya bersifat cukup obyektif dan analisis; dan c) bilamana laporannya disampaikan cukup cepat (Syaprillah, 2016).

Prinsip legalitas dalam administrasi negara adalah suatu aturan yang mengikat keputusan-keputusan administrasi kepada kewenangan legislatif dan menjadi subjek pengawasan oleh kekuasaan yudikatif. Ini berarti bahwa setiap keputusan administrasi harus memiliki dasar hukum dari undang-undang dan tunduk pada pengawasan hukum oleh kekuasaan yudikatif. Prinsip ini memiliki dua aspek penting. Pertama, semua keputusan administrasi harus sesuai dengan perintah undang-undang dan tidak boleh melanggar undang-undang. Dasar hukum dari keputusan administrasi diperoleh dari undang-undang yang memberikan otorisasi untuk tindakan tersebut. Pemerintah hanya dapat memaksa atau melarang tindakan masyarakat jika ada perintah undang-undang yang mengaturnya. Meskipun demikian, dalam menjalankan pelayanan publik, pemerintah memiliki ruang diskresi yang harus tetap berada dalam batas-batas hukum yang berlaku. Undang-undang hanya memberikan kerangka dasar yang harus diisi dengan rincian melalui peraturan perundang-undangan yang lebih rinci. Dalam konteks ini, pemerintah dapat menggunakan kebijakan diskresi dengan tetap berpegang pada kerangka hukum yang ada. Kekuasaan diskresi tidak boleh disalahgunakan dan harus tetap sesuai dengan hukum yang berlaku.

Hal penting lainnya adalah prinsip supremasi, di mana baik pemerintah sebagai pelaksana administrasi negara maupun kekuasaan yudikatif harus tunduk pada kewenangan legislatif. Pemerintah tidak diperkenankan untuk melanggar undang-undang, bahkan jika hal tersebut tidak merugikan hak-hak rakyat. Undang-undang bukan hanya sebagai pedoman bagi pemerintah, tetapi juga

sebagai batas tindakan pemerintah. Aspek kedua dari prinsip legalitas adalah bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada dasar hukum yang jelas, baik itu dalam bentuk peraturan pemerintah, keputusan presiden atau kepala daerah, maupun keputusan pejabat pemerintah. Hal ini menuntut bahwa setiap keputusan pemerintah harus disusun dalam bentuk yang formal dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat (Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan).

Tindakan pemerintah pada dasarnya dapat diklasifikasi dalam dua kategori. Pertama apa yang disebut dengan fakta-fakta dari kasus (*facts of the case*) dan konsekuensi hukum (*legal consequences*). Jika fakta-fakta dari kasus sudah terpenuhi, maka konsekuensi legal dapat terjadi. Hal ini memberikan penjelasan, bahwa tindakan pemerintah disebut sebagai tindakan administratif jika hal tersebut berkaitan dengan fakta-fakta yang ada dari kasus. Sedangkan jika hal tersebut berkaitan dengan konsekuensi hukum maka tindakan pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan diskresi. Pengujian terhadap tindakan pemerintah oleh yudikatif hanya dapat dilakukan terhadap kesesuaian hukum (*control legality, rechtmaessigkeit*), bukan terhadap kesesuaian tujuan (*zweckmaessigkeit*) (Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan).

Pengawasan atas administrasi pemerintahan adalah kegiatan yang harus dilakukan secara sungguh-sungguh untuk memastikan bahwa setiap langkah dalam administrasi pemerintahan dilakukan sesuai dengan standar, norma, dan kriteria yang telah ditetapkan. Selain itu, langkah-langkah ini harus berada dalam kerangka ketentuan hukum yang berlaku dan mengikat bagi para pelaksana administrasi pemerintahan. Pengawasan atas administrasi pemerintahan mencakup berbagai aspek, seperti berikut ini: (Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan):

1. Keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi pemerintahan.
2. Tindakan-tindakan nyata dari para pelaksana administrasi pemerintahan.
3. Penggunaan sarana dan prasarana administrasi pemerintahan

4. Penggunaan dan keuangan bagi pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang bersumber dari APBN.
5. Dan lain-lain.

Pengawasan terhadap administrasi pemerintahan dapat dilakukan baik melalui sistem administrasi pemerintahan, masyarakat, sistem kelembagaan negara dan lain sebagainya.

Undang-Undang yang Mengatur Pengawasan Administrasi Pemerintahan

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur soal pengawasan, khususnya Pasal 20. Pengawasan negara terhadap otoritas pemerintah daerah, yang merupakan persyaratan supremasi hukum, dibahas sehubungan dengan kotamadya. Otoritas pengawas negara diharuskan memberi nasihat dan mendukung otoritas pemerintah daerah. Pengawasan di berbagai tingkat negara bagian berlangsung sebagai pengawasan hukum, yang hanya mencakup pengawasan legalitas dalam hal-hal yang menjadi kewenangan asli kotamadya, dan sebagai pengawasan fungsional yang juga mengawasi kemanfaatan dalam hal-hal yang dialihkan oleh negara. Asas legalitas (intervensi dalam segala hal) diubah dengan asas kemanfaatan (diskresi). Sejumlah solusi tersedia untuk menerapkan tindakan pengawasan hukum dan fungsional. Apabila pemerintah kota menganggap bahwa tindakan pengawasan, baik secara hukum maupun fungsional, melanggar hak mereka untuk mengatur diri sendiri, maka mereka dapat meminta bantuan ke pengadilan (Harbich, 2014).

****

Daftar Pustaka

Anwar, S. (2004). *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Glora Manadi Press.

Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.

Campbell, H. B. (1968). *Black's Law Dictionary, Fourth Edition*. St. Paul, Minn: West Publishing.

Et.al., S. M. (2001). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (FH UII Press (ed.)). Yogyakarta : FH – UII Press.

Garner, Bryan A., and H. C. B. (2019). Black's Law Dictionary. *Minnesotta: West Publishing Co, St. Paull*, *82*(8), 886. https://doi.org/10.2307/3308065

Hadin, A. F. (2013). *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Genta Press.

Harbich, J. (2014). State Supervision of Local Government Authorities. *Central European Public Administration Review*, *7*(4). https://doi.org/https://doi.org/10.17573/cepar.v7i4.139

Limpo, S. Y. (2018). *Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Bersih dan Berwibawa Melalui Penerapan Pengawasan Hukum yang Konsisten* (1st ed.). Yogyakarta: Litera.

Philipus M. Hadjon, E. a. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Sujamto. (1994). *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sujanto. (1986). *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Ghalia Indonesia.

Syaprillah, A. (2016). Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan. *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, *1*(1).

Triwulan Tutik, T. (2012). Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-undang Dasar Negara RI 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*, *12*(2).

PROFIL PENULIS



Ali Rahman, S.H., M.H.

Ali Rahman, S.H., M.H., sebagai dosen di Universitas Sawerigading Makassar, lahir di Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 10 Februari 1990. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (2014), Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya (2016). Adapun Pengalaman Penelitian (2020): Peran Pemerintahan Desa dalam Pengendalian dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Pedesaan; Penelitian Dosen Pemula Ristekdikti (2019): Akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup terhadap Penangkaran Sarang Burung Walet di Kabupaten Pinrang.

Email Penulis: alirahman@unsamakassar.ac.id

BAB 13
SANKSI ADMINISTRASI NEGARA

Suwandoko, S.H., M.H.
Universitas Tidar

Definisi Sanksi Administrasi

Penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dan kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut (Anggara, 2018).

Philipus M. Hadjon dalam (Anggara, 2018) yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Sanksi administrasi merupakan hukuman yang diterapkan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai karakteristik administrasi. Sanksi administrasi merupakan perbuatan pemerintah untuk mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi (Hadjon, 1994). Sanksi administrasi diimplementasikan supaya kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi masyarakat

yang dituangkan dalam peraturan hukum administrasi dapat dipatuhi oleh masyarakat (Anggriani, 2012).

Berdasarkan definisi di atas, maka sanksi administrasi merupakan sarana pemerintah untuk menegakan norma-norma hukum administrasi atas ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi administrasi melekat pada norma-norma Hukum Administrasi Negara.

Tujuan dan Komponen Wewenang dalam Mengimplementasikan Penerapan Sanksi Administrasi

1. Tujuan Penerapan Sanksi Administrasi

Tujuan penerapan sanksi administrasi dalam peraturan perundang-undangan, yakni:

a. Sanksi administrasi sebagai upaya dalam menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa adanya sanksi maka implementasi dari peraturan perundang-undangan akan mengalami kesulitan dalam penegakannya. Adanya sanksi administrasi yang diatur dalam norma peraturan perundang-undangan bertujuan agar dapat ditaati dalam implementasinya.
b. Sanksi administrasi bertujuan menerapkan hukuman yang bersifat administratif bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan.
c. Sanksi administrasi bertujuan agar siapapun yang telah melakukan pelanggaran tidak melakukan kembali terhadap pelanggaran yang dilakukannya.
d. Sanksi administrasi bertujuan untuk mencegah terhadap pelanggaran hukum (Setiadi, 2009).

Tujuan penerapan sanksi administrasi merupakan upaya pemerintah untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi yang telah ditetapkan dalam wujud peraturan perundang-undangan terhadap suatu pelanggaran yang terjadi. Wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi negara

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka berdasarkan hal tersebut pemerintah memiliki peran untuk menjamin penegakan norma hukum administrasi (Susanto, 2019).

2. Komponen Wewenang dalam Mengimplementasikan Penerapan Sanksi Administrasi

Komponen wewenang dalam mengimplementasikan sanksi administrasi (Hadjon, 1994) sebagai berikut:

a. Komponen pengaruh yakni dalam penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
b. Komponen dasar hukum yakni bahwa wewenang itu harus merujuk pada keabsahan hukum dalam melaksanakan kewenangan dan merujuk pada landasan hukum dalam pembatasan wewenang.
c. komponen konformitas hukum yakni mengandung makna adanya standar wewenang, yang terdiri atas standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Jenis Sanksi Administrasi

1. Sanksi Administrasi dari Segi Sasarannya

Jenis sanksi administrasi dari segi sasarannya menurut (Raharja, 2014, p. 125), sebagai berikut:

a. Sanksi reparatoir merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.
b. Sanksi punitif merupakan sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang.
c. Sanksi regresif merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

2. Klasifikasi Umum Sanksi Administrasi Negara

Secara umum jenis sanksi administrasi negara, dibagi menjadi:

a. Paksaan Pemerintah (*Bestuursdwang*)

Sanksi paksaan pemerintah merupakan kewenangan organ pemerintah untuk melaksanakan tindakan nyata dalam mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma hukum administrasi negara. Kewenangan mengandung makna hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan hukum tertentu (Ridwan, 2011). Paksaan pemerintahan dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantaraan hakim (*parate executie*), dan biaya yang berkenaan dengan pelaksanaan paksaan pemerintahan ini secara langsung dapat dibebankan kepada pihak pelanggar (Anggara, 2018).

Penerapan sanksi paksaan pemerintah harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik (Ridwan, 2011). Pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah terlebih dahulu harus ada surat peringatan secara tertulis, yang dalam hal ini dituangkan dalam keputusan tata usaha negara. Surat peringatan tertulis tersebut, menurut (Raharja, 2014) harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1) Peringatan harus definitif.
   Bahwa dalam surat peringatan harus secara jelas dan tegas secara tertulis mengenai tindakan pemerintah.
2) Organ yang berwenang harus disebut.
   Bahwa dalam surat peringatan harus memberikan informasi yang jelas tentang organ/instansi yang berwenang menerapkan sanksi.
3) Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat.
   Bahwa dalam surat peringatan harus ditujukan kepada orang/badan hukum perdata yang memang telah atau sedang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4) Ketentuan yang dilanggar jelas
   Bahwa dalam surat peringatan harus mencantumkan secara jelas ketentuan peraturan perundang-undangan yang sedang atau telah dilanggar.
5) Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.

Bahwa dalam surat peringatan harus mengungkapkan atau menguraikan fakta keadaan yang sedang atau telah dilanggar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6) Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu.
Bahwa dalam surat peringatan harus jelas jangka waktu yang diberikan kepada orang/badan hukum yang sedang atau telah pelanggaran peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melaksanakan beban sanksi tersebut. Jangka waktu tersebut harus jelas waktu kapan mulainya dan tidak boleh digantungkan pada suatu peristiwa atau kejadian yang belum pasti diwaktu yang akan datang.
7) Pemberian beban jelas dan seimbang.
Bahwa dalam surat peringatan berkaitan sanksi yang dibebankan kepada pihak yang dikenai sanksi selayaknya seimbang dengan berat atau ringannya pelanggaran yang telah dilakukan.
8) Pemberian beban tanpa syarat.
Bahwa dalam surat peringatan harus melihat dari sudut kepastian hukum, pemberian beban tidak boleh bergantung pada kejadian tidak pasti pada kemudian hari. Serta pemberian beban harus tidak bersyarat.
9) Beban mengandung pemberian alasannya.
Bahwa dalam surat peringatan merupakan keputusan tata usaha negara harus diberikan alasan-alasan yang baik, jelas dan detail.
10) Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya
Bahwa dalam surat peringatan apabila sanksi diterapkan memberikan paksaan beban biaya, maka beban biaya paksaan pemerintah itu harus dimuat dalam surat peringatan tersebut.

b. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan
Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan yang telah dibuat oleh organ pemerintahan. Sanksi berlaku ke belakang

yakni sanksi yang mengembalikan keadaan semula sebelum keputusan tersebut dibuat (Ridwan, 2011).

Alasan penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, yakni:

1) Bahwa yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan, persyaratan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi, atau pembayaran.
2) Bahwa yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data atau keterangan tidak benar atau tidak lengkap, apabila data atau keterangan tersebut diberikan secara benar atau lengkap kemungkinan keputusan yang diberikan akan lain (Setiadi, 2009).

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam membuat keputusan tentang penarikan kembali kembali keputusan yang menguntungkan menurut (Raharja, 2014) sebagai berikut:

1) Suatu keputusan tersebut dibuat dan ditetapkan karena terhadap subjek hukum yang berkepentingan dalam mengajukan izin menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan (dari permulaan tidak ada).
2) Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dapat ditiadakan.
3) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya dan yang diberi kepada yang dikenainya itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
4) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan keputusan yang

bermanfaat itu (setelah adanya menarik kembali keputusan tersebut) menjadi keadaan yang tidak layak.

5) Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh ditiadakan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya untuk kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh negara diderita karena keadaan tidak layak tersebut.
6) Menarik kembali atau merubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagaimana yang ditentukan dalam pembuatan ketetapan itu.

Berkaitan dengan penarikan kembali kembali keputusan yang menguntungkan, maka harus diterbitkan keputusan yang baru. Isi dari keputusan yang baru tersebut, yakni menarik kembali dan menyatakan bahwa keputusan yang terdahulu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

c. Pengenaan Uang Paksa oleh Pemerintah (*Dwangsom*)
Menurut N.E. Algra dalam (Anggara, 2018, p. 139) yang menyatakan uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.

d. Pengenaan Denda Administratif (*Administratieve Boete*)
Berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Dalam pengenaan sanksi ini pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis (Ridwan, 2011).

Karakteristik Sanksi Administrasi

Karakteristik sanksi administrasi, sebagai berikut:

1. Sanksi administrasi menganggap bahwa suatu perbuatan yang menimbulkan gangguan terhadap tatanan norma hukum administrasi merupakan suatu pelanggaran.
2. Gangguan yang timbul akibat pelanggaran terhadap tatanan norma hukum administrasi, segera dapat dilakukan tindakan oleh badan administrasi.
3. Tindakan yang dilakukan badan administrasi dalam rangka mengakhiri gangguan terhadap tatanan norma hukum administrasi, dapat berupa tindakan pemulihan dan/atau tindakan penghukuman (Susanto, 2019).

Karakter yuridis sanksi administrasi, sebagai berikut:

Tabel 13.1: Karakter Yuridis Sanksi Administrasi

No.	Jenis Sanksi	Karakter Yuridis		
		Sanksi Pemulihan	Sanksi Hukuman	Sanksi Campuran (Sanksi Pemulihan dan Sanksi Hukuman
1	Paksaan pemerintah	√	-	-
2	Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan	-	-	√
3	Pengenaan uang paksa oleh pemerintah	√	-	-
4	Pengenaan denda administratif	-	√	-

Sumber: (Susanto, 2019, p. 140)

****

Daftar Pustaka

Anggara, Sahya. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia.

Anggriani, Jum. (2012). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Hadjon, Philipus M. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

HR, Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo.

Raharja, Ivan Fauzani. (2014). Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan. *Inovatif*, *7*(2), 117–138.

Setiadi, Wicipto. (2009). Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *6*(4), 603–614. https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.336.

Susanto, Sri Nur Hari. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. *Administrative Law and Governance Journal*, *2*(1), 126–142. https://doi.org/https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142.

PROFIL PENULIS



Suwandoko, S.H., M.H.

Penulis mengambil jenjang pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada Tahun 2010-Tahun 2014. Penulis merupakan alumni mahasiswa bidikmisi Universitas Negeri Semarang angkatan Tahun 2010. Penulis melanjutkan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada Tahun 2016-Tahun 2018. Penulis sekarang bekerja sebagai dosen di Program Studi S1 Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar pada Tahun 2019-sekarang.

Semenjak menjadi dosen Penulis aktif dalam kegiatan tri dharma perguruan tinggi yakni pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis juga aktif menulis artikel ilmiah yang dimuat di beberapa jurnal nasional yang terakreditasi. Penulis mengikuti Program Magang Dosen Ke Perguruan Tinggi Tahun 2022 oleh Direktorat Sumber Daya, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Riset dan Teknologi, Kementerian Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi. Penulis sebagai dosen dalam hal ini harus mampu mengimplementasikan tri dharma perguruan tinggi sesuai dengan bidang keahlian besar harapan mampu memberikan kontribusi positif terhadap lingkungan masyarakat secara luas.

Email Penulis: suwandoko@untidar.ac.id

BAB 14
MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI NEGARA

Junaidi, S.H., M.H., C.L.A., C.B.P.A.
Universitas Sjakhyakirti

Pendahuluan

Indonesia sebagai sebuah negara yang berdasarkan pada konsep hukum, didasarkan pada prinsip-prinsip dasar negara Pancasila, menurut Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa terdapat beberapa elemen atau unsur dalam negara hukum Pancasila yang dapat dirumuskan sebagai berikut (Philipus M. Hadjon, 2007):

1. Kerukunan menjadi dasar utama bagi keharmonisan hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Hubungan fungsional yang sebanding antara kekuasaan pemerintah;
3. Prinsip penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan dijadikan sebagai opsi terakhir;
4. Keseimbangan hak dan kewajiban yang essensial.

Di dalam sistem hukum Pancasila, prinsip yang paling penting dalam menyelesaikan pertikaian antara pemerintah dan rakyat adalah dengan menggunakan musyawarah. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan menggunakan jalur upaya administratif, dengan tujuan untuk mengembalikan keharmonisan dan keseimbangan hubungan antara pemerintah dan rakyat. Jika melalui

usaha administratif, masyarakat merasa tidak puas dengan keputusan usaha administratif tersebut, maka langkah terakhir untuk menyelesaikan perselisihan antara masyarakat dan pemerintah adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (Sugiharto, & Abrianto, 2018).

Perlindungan hukum ini memiliki kepentingan yang besar karena dalam kehidupan masyarakat sering terjadi masalah atau perselisihan antara individu, baik secara perorangan maupun dalam kelompok, dengan Pemerintah yang terkait dengan kebijakan-kebijakan dan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merujuk pada konflik tersebut sebagai konflik tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara timbul ketika individu atau badan hukum perdata merasa mengalami kerugian akibat terbitnya suatu keputusan tata usaha negara. Pejabat tata usaha negara dalam menjalankan aktivitasnya sebagai penyelenggara pemerintah untuk kepentingan dan kesejahteraan umum, seringkali membuat suatu keputusan. Namun, tidak dapat dihindari bahwa keputusan-keputusan tersebut kadang-kadang dapat berdampak negatif dan menimbulkan kerugian. Undang-Undang Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara pada tahun 1986 memiliki dua metode yang bisa digunakan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) yaitu :

1. Melalui langkah-langkah administratif; dan
2. Dengan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut Indroharto, tindakan administratif merupakan langkah-langkah yang telah ditetapkan dalam peraturan hukum untuk menyelesaikan perselisihan tata usaha negara yang dilakukan di dalam lingkungan pemerintahan sendiri (tidak melalui sistem peradilan yang independen) yang meliputi langkah pengajuan keberatan dan langkah banding administratif. Jika dalam aturan hukum yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan perselisihan tata usaha negara melalui upaya administratif, maka individu atau badan hukum tersebut dapat mengajukan tuntutan ke

Pengadilan Tata Usaha Negara atau dengan kata lain pengadilan memiliki wewenang untuk menyelidiki, memutuskan, dan mengakhiri perselisihan tata usaha negara jika semua upaya administratif yang relevan telah dilakukan. Subyek atau para pihak yang terlibat dalam persidangan pengadilan tata usaha negara, sesuai dengan Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, terdiri dari 2 (dua) pihak yaitu (Indroharto, 2003):

1. **Penggugat**
   Pihak yang mengajukan tuntutan (penggugat) yang bisa berupa individu atau badan hukum perdata yang, merasa dirugikan oleh terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.

2. **Tergugat**
   Pihak yang dikenai gugatan (tergugat) yakni badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan berdasarkan hak atau kewenangannya sendiri atau yang didelegasikan kepadanya.

Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

Prosedur administratif adalah langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan sebuah badan hukum perdata. Tindakan ini diambil apabila seseorang atau individu merasa dirugikan dengan keputusan tata usaha negara yang dibuat oleh sebuah lembaga administrasi atau pemerintahan di dalam lingkupnya sendiri (Prahastapa, Anita Marlin Restu., et al, 2017).

Merujuk kepada Pasal 1 angka (16), Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, dan Pasal 78 dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, terdapat beberapa perubahan mendasar terkait dengan proses usaha administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Perubahan tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut (Bagus Hermanto & Kadek Agus Sudiarawan, 2019):

1. Adanya pelaksanaan untuk menyatukan sistem peradilan administrasi dengan usaha administratif, dengan adanya syarat

bahwa tahap terakhir usaha administratif adalah mengajukan gugatan ke peradilan administrasi. Proses upaya administratif, yaitu prosedur keberatan maupun banding administratif, adalah opsi yang utama yang terdapat dalam Pasal 75 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Situasi ini memiliki pendekatan yang berbeda dengan peraturan pengadilan tata usaha negara yang mengharuskan pengajuan administratif terhadap keputusan tata usaha negara yang penyelesaiannya telah dijelaskan oleh undang-undang khusus melalui mekanisme internal;

2. Terdapat persyaratan bagi semua masalah yang mempertanyakan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan yang harus melalui prosedur pengajuan keberatan dan banding secara internal. Hal ini mendorong terciptanya upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme di luar pengadilan. Namun, tidak semua pejabat pemerintahan atau badan pemerintahan memiliki mekanisme internal untuk pengajuan keberatan dan banding.

Bahwa dengan terdapatnya Pasal 2 alinea (1) dan (2) dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA RI) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi yang telah disebutkan di atas merupakan tindakan yang harus dilakukan (wajib) dan berlaku untuk semua perselisihan dalam tata usaha negara. Secara singkat, penyelesaian sengketa tata usaha negara dimulai dengan melewati proses administratif terlebih dahulu, yang melibatkan upaya keberatan dan banding administratif. Jika tidak mencapai kata sepakat setelah upaya administratif dilaksanakan, maka diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Sistem peradilan administrasi negara dibentuk dengan maksud untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul antara pemerintah dan pihak lainnya. Tujuan utamanya adalah untuk menyelesaikan perselisihan administrasi negara. Sengketa antara pemerintah dan warga masyarakat atau badan hukum terjadi akibat tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pejabat tata usaha negara yang dianggap melanggar hak dan kepentingan warga negara atau badan hukum (Hasibuan, & Suranta, 2013). Hal ini merujuk kepada beberapa

persyaratan resmi yang perlu dipenuhi sebelum mengajukan tuntutan di peradilan tata usaha negara sebelum memeriksa substansi pokok perselisihan.

Dalam praktiknya di sisi lain, secara hukum terkait upaya administratif juga diatur berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang menegaskan bahwa:

1. Dalam hal suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

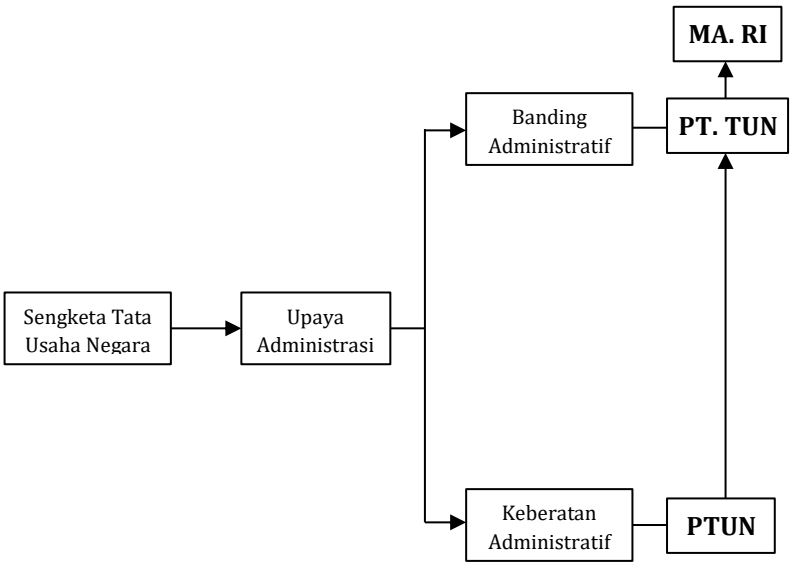
Ketentuan tersebut juga mengacu pada ketentuan yang tercantum dalam pasal 48 ayat (2) *jo* ketentuan pasal 51 ayat (3) yang menetapkan bahwa jika terdapat kemungkinan sengketa administratif, maka gugatan harus langsung diajukan ke pengadilan tinggi tata usaha negara jika keputusannya merupakan keputusan banding administratif. Dengan mengacu pada penjelasan yang tercantum pada Pasal 48, maka tindakan administratif adalah salah satu cara melindungi warga masyarakat (individu atau badan hukum) yang mengalami kerugian akibat keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara di lingkungan pemerintah sebelum diajukan ke pengadilan.

Kelebihan dari upaya administrasi yang melakukan evaluasi menyeluruh terhadap keputusan tata usaha negara, baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek *opportunitas* (*doelmatigheid*), adalah para pihak tidak mengalami situasi menang atau kalah (*win or loose*) seperti yang terjadi di lembaga peradilan, tetapi melalui pendekatan musyawarah. Di sisi yang kurang baik, bisa terjadi pada tingkat keobjektifan penilaian karena badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan surat keputusan kadang terkait

kepentingan mereka, baik secara langsung maupun tidak, sehingga mengurangi tingkat penilaian maksimal yang seharusnya diambil (Soemaryono dan Anna Erliyana, 1999).

Tidak semua aturan dasar dalam penerbitan keputusan tata usaha negara mengatur tentang upaya administrasi, oleh karena itu terdapat ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara adalah hal sangat signifikan dalam proses yang terkait dengan keahlian atau kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tata usaha negara.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, dapatlah disusun diagram "Rangkaian Penyelesaian Upaya Administrasi" seperti yang tertera berikut (Gambar 14.1):



Gambar 14.1: Rangkaian Penyelesaian Upaya Administrasi
Sumber: Penulis, 2023

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara

Secara sederhana, hukum acara dapat didefinisikan sebagai hukum formil yang bertujuan untuk menjaga keberlakuan hukum materiil.

Ketentuan-ketentuan mengenai hukum materil di peradilan tata usaha negara. Berkenaan dengan masalah hukum formilnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dimulai dari Pasal 53 hingga Pasal 132. Penggabungan antara hukum materil dan hukum formil ini adalah ciri yang unik yang memisahkan peradilan tata usaha negara dari jenis peradilan yang lain.

Sebelum membahas mekanisme penyelesaian sengketa TUN di PTUN, akan dijelaskan terlebih dahulu hal-hal yang menjadi ciri atau karakteristik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yang membedakannya dari peradilan lain, terutama peradilan umum (perdata). Philippus M Hadjon, dkk berpendapat bahwa hal yang membedakan hukum acara peradilan tata usaha negara ini terletak pada dasar-dasar hukum yang menjadi landasan, yaitu (Philipus M. Hadjon, dkk, 2001) :

1. **Prinsip Praduga Keabsahan (*vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa*)**
   Prinsip ini mengandung arti bahwa setiap tindakan penguasa harus selalu dianggap sah sampai ada pembatalannya. Dengan prinsip ini, tuntutan tidak menghambat implementasi Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang di tuntut (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986).

2. **Prinsip Pengesahan Yang Independen**
   Hakim yang menentukan tugas pembuktian. Ini tidak sama dengan peraturan Pasal 1865 BW. Prinsip ini diadopsi dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, namun masih terdapat pembatasan menurut ketentuan Pasal 100.

3. **Prinsip Keaktifan Peran Hakim (*dominus litis*)**
   Prinsip keaktifan peran hakim (*dominus litis*) adalah keaktifan. Tujuan utama keaktifan hakim adalah untuk menyeimbangkan posisi antara pihak yang satu dengan yang lainnya. Hal ini terjadi ketika tergugat merupakan pejabat dalam lingkungan hukum administrasi negara, sementara penggugat merupakan individu atau badan hukum perdata. Praktik prinsip ini, di antaranya,

ditemukan dalam peraturan Pasal 58, Pasal 63 alinea (1 dan 2), Pasal 80 dan Pasal 85.

4. Asas Kekuatan Mengikat Putusan Pengadilan

Asas kekuatan mengikat putusan pengadilan mengacu pada semua pihak terkait "*erga omnes*". Sengketa tata usaha negara merupakan sengketa yang berhubungan dengan hukum publik. Sehingga keputusan pengadilan tata usaha negara berdampak pada semua orang - tidak hanya terbatas pada pihak-pihak yang terlibat dalam perselisihan. Untuk tujuan ini, Pasal 83 yang mengatur intervensi yang melanggar prinsip *erga omnes*.

Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara

Pasal 53 ayat (1) diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mengatur bahwa individu atau badan hukum perdata yang menderita kerugian akibat keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berkompeten. Gugatan tersebut berisi permintaan untuk membatalkan atau menyatakan tidak sah keputusan tata usaha negara yang dipersengketakan, baik dengan atau tanpa tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Menurut aturan yang ada di Pasal 53 ayat (1) tersebut dapat diketahui bahwa pengertian gugatan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara ialah permohonan secara tertulis dari seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara. Permohonan ini diajukan kepada pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara, yang berisikan permintaan agar keputusan tata usaha negara tersebut dinyatakan tidak sah atau batal dengan atau tanpa disertai permintaan ganti rugi dan/atau rehabilitasi (R. Wiyono, 2010).

1. Pengujian Dasar

Pengujian dasar sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo*. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah :

a. Keputusan tata usaha negara itu melanggar aturan hukum yang berlaku; atau

b. Putusan tata usaha negara tersebut melanggar prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

2. Aspek Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam pelaksanaannya, majelis hakim dalam menguji keputusan tata usaha negara telah sesuai dengan ketentuan Pasal 53 di atas. Hal ini mencakup 3 (tiga) aspek yaitu:

a. Aspek kewenangan mencakup hal-hal yang memiliki wewenang, tidak memiliki wewenang, atau melanggar wewenang. Dasar kewenangan badan/pejabat tun didasarkan pada atribusi (berasal dari peraturan yang melekat pada suatu jabatan), delegasi (adanya pemindahan/pengalihan suatu hakistik yang ada), dan mandat (dalam hal ini tidak ada pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan).
b. Aspek substansi atau materi berkaitan dengan pelaksanaan atau penggunaan wewenang, apakah telah mematuhi ketentuan hukum atau peraturan yang berlaku.
c. Aspek proses adalah apakah langkah-langkah pengambilan keputusan administrasi publik yang diwajibkan oleh hukum dalam pelaksanaan kewenangan tersebut telah diikuti atau tidak.

3. Dasar Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara

Dasar dalam menguji keputusan tata usaha negara adalah (Indroharto, 2003) :

a. Berkontradiksi dengan regulasi yang berlaku;
b. Melakukan pelanggaran terhadap aturan yang melarang penyalahgunaan wewenang;
c. Melanggar prinsip logika yang benar (Mengabaikan aturan yang tidak berdasar); dan
d. kontradiksi dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

4. Batas Waktu

Perlu diperhatikan ketentuan mengenai batas waktu untuk menggugat jika seseorang atau badan hukum perdata ingin mengajukan tuntutan ke pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara. Hal ini karena jika batas waktu gugatan telah lewat, ketua pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara akan memiliki alasan untuk menolak atau tidak dapat menerima gugatan tersebut, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 62 ayat 1 huruf e. Pasal 55 menetapkan bahwa tuntutan hanya boleh diajukan dalam batas waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (R. Wiyono, 2010).

Disampaikan gugatan ke pengadilan tata usaha negara pada dasarnya tidak dapat menghentikan atau menghalangi pelaksanaan keputusan lembaga atau pejabat pemerintah, serta tindakan lembaga atau pejabat pemerintah yang sedang digugat. Walaupun begitu, penggugat memiliki hak untuk meminta kepada pengadilan agar surat keputusan yang sedang digugat ditangguhkan pelaksanaannya selama proses berlangsung. Permohonan ini hanya akan dikabulkan oleh pengadilan jika terdapat alasan yang sangat penting yang dapat merugikan kepentingan penggugat jika keputusan TUN yang digugat tetap dilaksanakan (pasal 67 ayat 4 a) (Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2014).

5. Alur Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara

Adapun alur pengajuan gugatan sengketa tata usaha negara ke PTUN adalah sebagai berikut:

a. Gugatan

Gugatan adalah permintaan yang berisi klaim terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk memperoleh keputusan. Yang menjadi pihak yang digugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya atau yang ditransfer kepadanya. Dalam pengajuan klaim, alasan yang dapat digunakan adalah bahwa keputusan

tata usaha negaramelanggar peraturan hukum yang berlaku dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar tata pemerintahan yang baik.

Wajib diketahui bahwa tuntutan dapat diajukan hanya dalam batas waktu 90 hari sejak diterima atau diumumkannya keputusan tata usaha negara.

b. Prosedur Dismissal

Setelah penuntutan diajukan, akan dilakukan proses dismissal atau pertemuan musyawarah. Proses dismissal adalah studi yang mencakup aspek administratif dan aspek fundamental. Di dalam pertemuan musyawarah, ketua pengadilan melalui sebuah keputusan yang berwenang memutuskan bahwa tuntutan tersebut tidak diterima atau tidak memiliki dasar yang kuat berdasarkan pertimbangan, sebagai berikut:

1) Isi tuntutan ini benar-benar berada di luar yurisdiksi pengadilan;
2) Penggugat telah diberi pemberitahuan dan peringatan, namun persyaratan-persyaratan gugatan belum terpenuhi oleh penggugat;
3) tuntutan ini tidak berdasarkan argumen yang valid;
4) Tuntutan yang sebenarnya telah dipenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang yang digugat;
5) Pengajuan tuntutan dapat dilakukan sebelum atau setelah batas waktu yang ditentukan.

Perlawanan terhadap keputusan ini bisa diajukan ke pengadilan dalam waktu 14 hari setelah diumumkan. Apabila perlawanan dinyatakan sah oleh pengadilan, maka putusan tersebut batal secara hukum dan tidak dapat diajukan banding, sehingga masalah yang diajukan akan diperiksa, diputuskan, dan diselesaikan sesuai dengan prosedur acara biasa.

c. Pemeriksaan Persiapan

Sebelum proses utama penyelesaian sengketa dimulai, hakim diwajibkan melaksanakan persiapan pemeriksaan untuk melengkapkan tuntutan yang belum jelas. Dalam pemeriksaan persiapan, hakim:

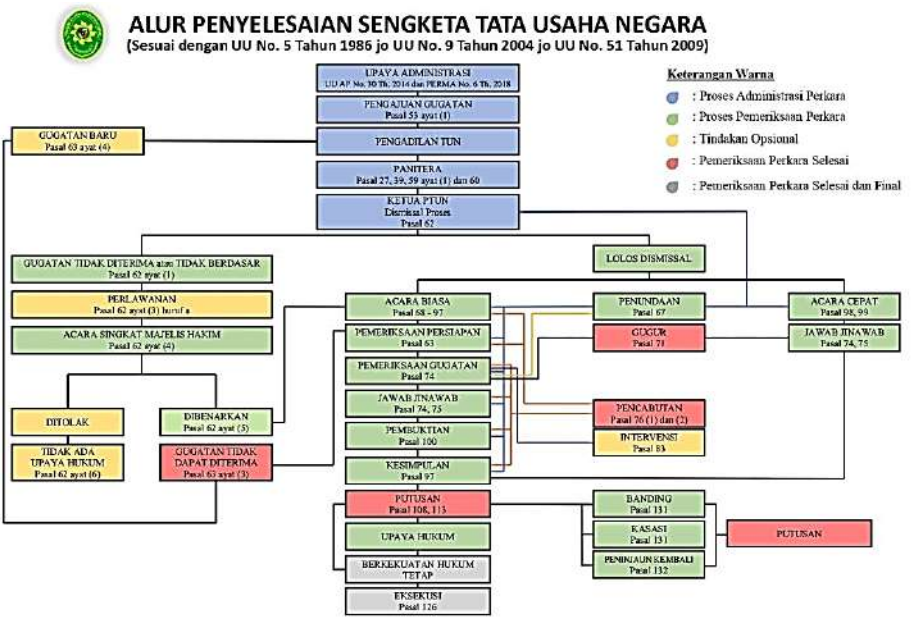
1) Harus memberikan saran kepada penggugat agar memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan informasi yang diperlukan dalam waktu 30 hari.
2) Dapat meminta klarifikasi kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang terlibat.

Apabila dalam waktu 30 hari, penggugat belum menyelesaikan gugatannya, maka hakim akan menyatakan bahwa gugatan tersebut tidak bisa diterima. Jika situasi tersebut terjadi, pemohon tidak dapat memanfaatkan langkah-langkah hukum, melainkan diizinkan untuk mengajukan tuntutan yang baru.

d. Pemeriksaan Perkara
Setelah melaksanakan persiapan yang tepat, langkah selanjutnya adalah melakukan pemeriksaan terhadap kasus guna mencapai keputusan. Mengadili dan memutuskan perselisihan melalui tiga orang hakim, dengan proses pemeriksaan biasa. Setelah proses penyelesaian perselisihan selesai, kedua pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat terakhir dalam bentuk simpulan.

e. Putusan
Putusan yang diberikan oleh pengadilan tata usaha negara dapat berupa penolakan gugatan, pengabulan gugatan, penolakan penerimaan gugatan, atau pencabutan gugatan. Penggugat atau tergugat dapat mengajukan banding terhadap keputusan pengadilan tata usaha negara kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Jika pun penggugat tidak juga merasa puas dengan putusan tersebut, masihlah memungkinkan untuk melakukan tindakan hukum kasasi sampai tindakan hukum ekstra yaitu peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Bagan mekanisme penyelesaian sengketa administrasi di pengadilan tata usaha negara, sebagai berikut (Gambar 14.2):



Gambar 14.2: Mekanisme Penyelesaian Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara

Sumber: Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Palembang

****

Daftar Pustaka

Ahmad Dahlan Hasibuan & Ferry Aries Suranta. (2013). Faktor Penyebab tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No:17/G/2000/PTUN-MDN). *Jurnal Mercatoria, Volume 6 Nomor 2, 130-142*.

Bagus Hermanto & Kadek Agus Sudiarawan. (2019). Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa PraPemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 16 Nomor 3, 332-343*.

Hari Sugiharto dan Bagus Abrianto Oktafian. (2018). Upaya Administratif sebagai Perlindungan Hukum bagi Rakyat dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Arena Hukum, Volume 11, Nomor 1, 148-163*.

Indroharto. (2003). *Buku II : Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Philippus M. Hadjon dkk. (2001). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Philipus M. Hadjon. (2007). *Perlindungan bagi Rakyat di Indonesia, Peradaban*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Prahastapa, Anita Marlin Restu., Leonard, Lapon Tukan., & Putriyanti, Ayu. (2017). Friksi Kewenangan PTUN dalam Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Berkaitan dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara (TUN). *Diponegoro Law Jurnal, Volume 6 Nomor 2. 1-18*.

R. Wiyono. (2010). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, edisi kedua.* Jakarta : Sinar Grafika.

Soemaryono dan Anna Erliyana. (1999). *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pramedya Pustaka.

Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo. (2014). *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta : Kencana.

PROFIL PENULIS



Junaidi, S.H., M.H., C.L.A.

Seorang Praktisi Hukum, Penulis dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Sjakhyakirti Palembang. Lahir di Palembang pada tahun 1978. Menamatkan Pendidikan Sekolah Dasar (1992), Sekolah Menengah Pertama (1995) dan Sekolah Menengah Umum (1998) semuanya diselesaikan di Palembang. Sarjana Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (2013) dan Pascasarjana Hukum diselesaikan di Universitas Krisnadwipayana Jakarta (2016) dengan Program Studi Hukum Bisnis. Menyelesaikan Pendidikan Auditor Hukum di *Jimly School of Law and Government* (JSLG), angkatan 13 (2014).

Penulis juga sebagai narasumber dalam berbagai seminar nasional. Aktif dalam penulisan karya ilmiah yang dimuat dalam berbagai jurnal nasional, prosiding tingkat nasional dan internasional serta *book chapter* dengan berbagai universitas dan lembaga kajian/penelitian. Penulis juga sebagai reviewer dalam berbagai jurnal nasional dalam bidang hukum.

Alamat blogspot : https://iustumilmiah.blogspot.com/?m=1
Email : junaidi@unisti.ac.id

BAB 15
PROSES PERADILAN ADMINISTRASI

Dika Yudanto, S.H., M.H.
Fakultas Hukum, Universitas Islam Batik Surakarta

Awal Mula Peradilan Administrasi di Indonesia

Peradilan Administrasi atau yang lebih dikenal sebagai Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) di Indonesia memiliki sejarah awal berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang kemudian menghasilkan berdirinya Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang berdiri sendiri. Sebelum adanya amandemen terhadap Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945, ada empat lingkungan peradilan yang sudah ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur lebih lanjut mengenai peradilan administrasi dalam Pasal 18, yang menyebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung, badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi.

Pasal 25 ayat (5) dari undang-undang yang sama menegaskan bahwa peradilan tata usaha negara memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peradilan tata usaha negara, sebagai salah satu komponen

kekuasaan kehakiman, memiliki peran penting dalam sistem negara hukum dengan fokus pada perlindungan hukum individu yang terlibat dalam sengketa dengan aparat pemerintah (Paulus Effendi Lotulung 2013).

Konsep negara hukum Indonesia adalah *Civil Law System* yang merupakan warisan kolonial Belanda. Dalam konsep hukum yang bertumpu pada *Civil Law System*, maka peradilan tata usaha negara merupakan salah satu karakteristik dalam negara kesatuan Republik Indonesia dan merupakan salah satu dari cabang kekuasaan kehakiman yang menekankan pada pentingnya hukum tertulis (asas legalitas), artinya yang benar dan yang adil itu apa yang ditulis di dalam hukum tertulis (Miriam Budihardjo,1982).

Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia terpisah dengan pengadilan umum, karena Indonesia menganut sistem hukum kontinental dan berlakunya *duality of jurisdictions*, sehingga ada perbedaan kompetensi antara Pengadilan Umum dengan Pengadilan Tata Usaha Negara. Menurut Paulus Effendi Lotulung Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari perwujudan konsep negara hukum mempunyai peran menonjol yaitu sebagai pengawas/kontrol terhadap jalannya eksekutif, khususnya terhadap tindakan pejabat tata usaha negara supaya tetap berada dalam koridor hukum notabene memberikan perlindungan hak individu dan warga masyarakat dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara. Menurut S.F Marbun dan Mahfud MD urgensi eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Administrasi Negara adalah untuk mengantisipasi timbulnya sengketa antara pemerintah dengan warga negara atau badan hukum privat akibat adanya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dengan artian lain urgensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah melaksanakan ketentuan konstitusional yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hubungannya dengan pemerintah, sehingga setiap tindakan administrasi pemerintah dapat dinilai oleh badan peradilan (S.F Marbun dan Moh Mahfud MD, 2013).

Pengadilan Tata Usaha Negara yang disingkat (PTUN) dikenal dalam Hukum Administrasi Negara sebagai suatu peradilan atas tindakan dari pemerintah/penguasa atau *overheid* yang dikenal

dengan istilah *onrechtmatige overheidsdaad*, yaitu tindakan pemerintah/*overheid* itu melampaui batas-batas kekuasaan (*exes dupouvir*). Kedua, tindakan pemerintah itu merupakan penyimpangan kekuasaan (*détournement* de *pouvoir*). Ketiga, tindakan pemerintah itu merupakan penyalahgunaan wewenang (*abus de droit*). maka peradilan tata usaha negara (PTUN) berada dalam satu lingkaran konsentris pancasila (R. Soegijatno Tjakranegara, 2002).

Badan peradilan yang berada dalam lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang ini resmi diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 dan mulai diterapkan di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991. Seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Maret 2004. Kemudian, perubahan kedua diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Oktober 2009 (W. Riawan Tjandra, 2009). Perubahan-perubahan ini menggambarkan evolusi dan penyesuaian dalam sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia (R. Wiyono, 2008).

Faktor yang sangat penting dalam mendukung efektivitas peran pemerintah adalah adanya kontrol yudisial yang efektif untuk mencegah terjadinya maladministrasi dan penyalahgunaan wewenang. Salah satu instrumen yang dibentuk untuk menjalankan fungsi ini adalah peradilan tata usaha negara. Peradilan tata usaha negara hadir untuk menyelesaikan sengketa yang muncul antara pemerintah dan warga negara, khususnya sengketa yang timbul akibat tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negara. Sebagai hasilnya, peradilan tata usaha negara berfungsi sebagai alat untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah (baik itu badan maupun pejabat tata usaha negara) dan rakyat (baik individu maupun badan hukum perdata).

Beberapa definisi yang perlu dipahami dalam konteks ini adalah:

1. Tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang baik di pusat maupun di daerah (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986)."Urusan Pemerintah" yang dimaksud ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.
2. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 2).
3. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, peradilan tata usaha negara berfungsi sebagai mekanisme untuk menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan tata usaha negara, memastikan bahwa keputusan pemerintah sesuai dengan hukum, dan memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak individu dan badan hukum perdata dalam konteks administrasi negara.

Peradilan tata usaha negara bersifat independensi artinya bersifat mandiri dan tidak dipengaruhi oleh lembaga-lembaga ekstra yudisial. Peradilan tata usaha negara memiliki karakter terbatas, artinya kewenangannya dalam melakukan pengujian terhadap perbuatan maladministrasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dibatasi oleh kompetensi absolut yang ditentukan dalam undang-undang pengadilan tata usaha negara. Pengujian yang dilakukan oleh hakim di peradilan tata usaha negara bersifat *ex tunc*, artinya hakim pada waktu melakukan pengujian tersebut, tidak perlu memperhatikan perubahan-perubahan yang terjadi setelah keputusan yang digugat itu dikeluarkan sampai dilakukannya pengujian tersebut.

Proses Beracara di Peradilan Administrasi Negara

Pemahaman terhadap Peradilan Administrasi Negara akan lebih mudah jika terlebih dahulu mengerti unsur-unsur yang melengkapinya. Menurut S.F Marbun, setidaknya terdapat lima unsur dalam peradilan administrasi yakni:

1. Adanya suatu instansi atau badan yang netral dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga mempunyai kewenangan untuk memberikan putusan yang adil dan bermanfaat;
2. Terdapatnya suatu peristiwa hukum konkret yang memerlukan kepastian hukum;
3. Terdapat peristiwa hukum yang abstrak dan mengikat individu atau badan hukum perdata;
4. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak (Penggugat dan Tergugat)
5. Adanya aturan dalam hukum formil (Hukum acara PTUN).

Unsur-unsur tersebut yang memberikan pemahaman untuk membedakan Hukum Acara Peradilan Administrasi dengan Peradilan Umum. Sebelum masuknya litigasi dalam upaya memperoleh keadilan dan kepastian hukum di peradilan administrasi, Undang-Undang Formil Hukum Acara Peradilan Administrasi yaitu Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 48 memberikan kesempatan kepada pihak yang bersengketa untuk melakukan Upaya Administratif, Pertama Upaya Keberatan upaya ini dimana pihak yang merasa dirugikan oleh Tindakan atau/ perbuatan Pejabat Tata Usaha Negara dapat melakukan upaya ini untuk meminta kejelasan sampai pembatalan karena perbuatan Pejabat TUN ini. Kemudian bilamana upaya keberatan tetap ditolak maka lanjut upaya banding administrasi, upaya ini yaitu melakukan banding kepada atasan dari pejabat TUN yang mengeluarkan Tindakan atau perbuatan atas kerugian. Setelah upaya administrasi dilaksanakan tidak mendapatkan keadilan, kepastian hukum maka dapat mengajukan upaya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dengan proses sebagai berikut:

1. Mengajukan Gugatan

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan/Pejabat TUN dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan, kemudian Harus tertulis, jika tidak pandai baca tulis dapat meminta bantuan Panitera untuk menuliskannya. Pengajuan gugatan dapat menggunakan atau tanpa kuasa hukum. Dalam hal mengajukan gugatan saat ini dapat melalui sistem elektronik atau e-*court*, berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik. Alasan mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara harus berdasar dalam Pasal 53 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan untuk mengajukan gugatan juga harus sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang terpenuhi dalam Pasal 62 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN yang antara lain menyatakan, gugatan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 56 tidak terpenuhi syarat-syarat oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahukan dan diingatkan, maka gugatan tersebut tidak dapat dilanjutkan untuk diproses di PTUN.

2. Proses *Dismissal*

Proses *dismissal* dalam pengadilan tata usaha negara adalah tahapan yang dilakukan oleh ketua pengadilan untuk menentukan apakah gugatan yang diajukan oleh penggugat dapat dilanjutkan ke proses selanjutnya atau tidak. Tahapan ini melibatkan proses penelitian yang dilakukan oleh ketua pengadilan, yang kemudian akan menghasilkan penetapan mengenai kelanjutan proses peradilan.

Proses *dismissal* ini dilakukan dalam rapat musyawarah yang dihadiri oleh ketua pengadilan dan wakil ketua pengadilan. Ketua pengadilan akan menunjuk satu atau lebih hakim untuk menyelesaikan perkara yang masuk ke pengadilan. Selama proses

dismissal, ketua pengadilan memiliki kewenangan untuk memanggil dan mendengar keterangan dari para pihak yang terlibat dalam perkara tersebut sebelum membuat penetapan akhir.

Dalam penetapannya, ketua pengadilan akan mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:

a. Apakah pokok gugatan yang diajukan masuk dalam lingkup kewenangan pengadilan tata usaha negara.
b. Apakah syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan gugatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, telah dipenuhi oleh penggugat.
c. Apakah gugatan tersebut berdasarkan alasan-alasan yang layak dilanjutkan proses persidangan, atau apakah alasan-alasan tersebut sudah terpenuhi oleh keputusan tata usaha negara yang digugat.
d. Apakah gugatan diajukan sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh hukum atau sudah lewat waktunya.
e. Apakah petitum (tuntutan) dalam gugatan tersebut nyata-nyata tidak dapat dikabulkan.

Jika hasil proses *dismissal* menyatakan bahwa gugatan tidak dapat diterima atau ditolak, maka gugatan tersebut dianggap gugur dan tidak akan dilanjutkan. Namun, penggugat memiliki hak untuk mengajukan upaya perlawanan jika merasa bahwa penolakan tersebut tidak tepat. Proses perlawanan akan dilakukan secara tertutup, tetapi putusan atas perlawanan tersebut akan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Jika perlawanan diterima oleh pengadilan, maka penetapan dismissal akan gugur dan perkara akan diperiksa dan diputuskan sesuai dengan prosedur peradilan biasa. Terhadap putusan perlawanan, tidak dapat diajukan upaya hukum lebih lanjut, baik upaya hukum biasa maupun luar biasa.

3. Pemeriksaan Persiapan

Proses pemeriksaan persiapan ini yaitu sebelum pemeriksaan pokok perkara dalam sengketa dimulai majelis hakim yang ditunjuk oleh ketua pengadilan wajib mengadakan pemeriksaan

persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang atau tidak jelas dalam gugatannya. Tujuan proses pemeriksaan persiapan yaitu untuk mematangkan gugatan yang diajukan hingga pokok perkara yang disengketakan jelas dan layak. Oleh karena itu dalam proses pemeriksaan persiapan ini memanggil penggugat untuk menyempurnakan gugatan dan/atau untuk meminta keterangan dan penjelasan dari tergugat tentang keputusan TUN yang disengketakan.

Proses pemeriksaan persiapan dilakukan di ruangan khusus dan tertutup untuk umum, pemeriksaan persiapan dapat pula dilakukan oleh hakim anggota yang ditunjuk oleh ketua majelis sesuai dengan dalam Pasal 63 ayat (2) b Undang-Undang PTUN tidak terbatas hanya kepada Badan/Pejabat TUN yang digugat, tetapi juga mengenai siapa saja pihak-pihak lain yang bersangkutan dengan data-data yang diperlukan untuk mematangkan perkara dalam gugatan tersebut.

4. Proses Persidangan

Proses acara persidangan dalam proses dismissal ada 3 proses acara yaitu:

a. Proses Persidangan Acara Cepat
   Adalah pemeriksaan dengan acara cepat ini didahului oleh adanya permohonan kepada ketua pengadilan TUN dengan adanya kepentingan dari penggugat yang cukup mendesak, dalam waktu 14 hari setelah permohonan kepada ketua pengdilan dikabulkan sesuai dalam Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang PTUN.
b. Proses Persidangan Acara Singkat
   Prosedur acara yang digunakan untuk memeriksa perlawanan dari penggugat terhadap penetapan ketua pengadilan PTUN dalam proses *dismissal*.
c. Proses Persidangan Acara Biasa
   Sebelum proses persidangan acara biasa dilanjutkan Hakim Ketua memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak yaitu penggugat dan tergugat untuk menjelaskan seperlunya hal yang diajukan oleh mereka. Penggugat masih diberikan kesempatan

dapat mengubah alasan yang mendasari mengajukan gugatan sampai batas sebelum pembacaan replik, dengan alasan yang cukup serta tidak melebihi atau merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus dipertimbangkan oleh Hakim. Sejalan dengan itu tergugat juga diberikan kesempatan dapat mengubah alasan yang mendasari jawaban atas gugatan sampai sebelum canacaan duplik, sama harus disertai alasan cukup dan tidak merugikan kepentingan dari penggugat.

Selanjutnya bila mana penggugat ingin mencabut atau membatalkan gugatannya diberikan waktu mencabut sebelum tergugat memberikan jawaban atas gugatan yang dibacakan oleh penggugat. Apabila tergugat telah menanggapi jawaban atas gugatan, maka pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh majelis hakim apabila disetujui oleh tergugat.

Pada saat dalam persidangan hakim ketua berhak memberikan petunjuk dalam proses berjalanya persidangan Demi kelancaran pemeriksaan sengketa, petunjuk atau arahan yang diberikan ketua majelis hakim kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa. Aturan dan ketentuan ini merupakan wujud dari peran hakim pengadilan tata usaha negara adalah aktif saat menjalankan proses persidangan.

Proses acara biasa ini dilakukan oleh majelis dengan bantuan panitera, pada tahapan yaitu:

1) Pembacaan Gugatan
   Pembacaan gugatan yang dilakukan penggugat yang dimana sebelumnya majelis hakim akan menanyakan apakah penggugat dan tergugat diwakili oleh kuasa hukumnya atau dihadiri langsung oleh para pihak.
2) Pembacaan Jawaban Gugatan
   Dalam proses peradilan, setelah penggugat mengajukan gugatan, majelis memberikan waktu dan kesempatan kepada tergugat untuk mengajukan jawaban atas gugatan yang diajukan oleh penggugat. Ini adalah salah satu tahapan penting dalam peradilan yang memungkinkan kedua belah pihak untuk menyampaikan argumennya dan

mempertahankan posisi mereka dalam persidangan. Dengan demikian, tahapan ini memastikan bahwa seluruh pihak yang terlibat dalam perkara memiliki kesempatan yang sama untuk didengar dan mempertahankan hak-hak mereka di hadapan majelis hakim.

3) Replik
   Tahap ini dimana diberikan kesempatan oleh penggugat untuk menanggapi atas jawaban gugatan dari tergugat bila dianggap penggugat ada yang perlu ditanggapi.
4) Duplik
   Tahap ini juga memberikan kesempatan oleh tergugat atas Replik yang diajukan oleh pengugat. Tahap proses replik dan dulik ini juga bisa dilewatkan bila mana penggugat dan tergugat tidak ada yang saling menanggapi sampai proses jawaban gugatan.
5) Pembuktian
   Sesuai dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu:
   a) Surat/Tulisan
   b) Keterangan Ahli
   c) Keterangan Saksi
   d) Pengakuan Pihak
   e) Pengetahuan Hakim
6) Kesimpulan
   Tahapan kesimpulan dalam proses peradilan merupakan langkah yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa. Pada tahap ini, majelis hakim memberikan kesempatan kepada penggugat dan tergugat untuk menyampaikan kesimpulan mereka terkait dengan proses persidangan yang telah berlangsung. Setelah itu, majelis hakim melakukan musyawarah untuk menentukan putusan yang dianggap adil, memberikan kepastian hukum, dan memberikan manfaat bagi para pencari keadilan.

   Dalam tahap ini, para pihak yang bersengketa memiliki kesempatan terakhir untuk menjelaskan argumen-argumen mereka kepada majelis hakim. Setelah mendengarkan

kesimpulan dari kedua belah pihak, majelis hakim akan melakukan pertimbangan dan musyawarah. Tujuan dari tahapan ini adalah untuk mencapai keputusan yang adil dan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Setelah melalui proses musyawarah dan pertimbangan yang cermat, majelis hakim akan menetapkan putusan akhir. Putusan ini memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa dan memberikan manfaat dalam rangka mencari keadilan. Dengan demikian, tahapan kesimpulan dalam proses peradilan menjadi langkah penting dalam menentukan hasil akhir dari suatu sengketa hukum.

7) Putusan

Proses penentuan putusan dalam peradilan mengikuti tahapan yang sistematis. Setelah penggugat dan tergugat menyampaikan kesimpulan mereka, hakim Ketua Sidang menunda proses selama beberapa minggu agar majelis hakim dapat melakukan musyawarah tertutup. Tujuan dari musyawarah ini adalah untuk memberikan pertimbangan yang matang kepada hakim-hakim dalam majelis guna memastikan putusan yang adil dalam perkara tersebut.

Hasil musyawarah majelis hakim, yang dipimpin oleh hakim ketua, akan dijadikan dasar untuk putusan yang akan dibacakan. Jika dalam musyawarah majelis tidak ada kesepakatan, maka proses tersebut akan ditunda hingga musyawarah selanjutnya. Dalam hal suara hakim dalam majelis tidak menghasilkan suara terbanyak, suara terakhir yang diambil oleh hakim ketua majelis yang menentukan hasil perkara.

Putusan peradilan akhirnya dijatuhkan dan dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum. Hal ini dilakukan untuk memberikan kejelasan kepada kedua belah pihak yang bersengketa. Jika salah satu pihak tidak dapat hadir saat putusan dibacakan, maka salinan putusan akan disampaikan kepada pihak yang bersangkutan melalui surat tercatat. Pentingnya pembacaan putusan dalam sidang terbuka

adalah agar putusan tersebut sah dan memiliki kekuatan hukum yang berlaku. Jika putusan tidak dibacakan dalam sidang terbuka, maka putusan tersebut dianggap tidak sah.

Namun, jika putusan pengadilan tidak memberikan rasa keadilan, kepastian hukum, dan manfaat yang memadai bagi para pihak yang bersengketa, ketua majelis hakim memberikan opsi untuk melanjutkan upaya hukum dengan mengajukan banding ke pengadilan tinggi tata usaha negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upaya hukum ini dapat diambil jika pihak yang bersengketa merasa putusan belum memenuhi keadilan dan kepastian hukum yang diinginkan.

Penutup

Proses peradilan tata usaha negara, juga dikenal sebagai peradilan administrasi, merupakan suatu sistem peradilan yang memiliki peran penting dalam mengawasi tindakan dan perbuatan dari pejabat tata usaha negara. Fungsi utamanya adalah untuk memastikan bahwa para pejabat tata usaha negara tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, atau melampaui batas kewenangan yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan tugasnya, para pejabat tata usaha negara diharapkan memiliki pemahaman yang baik terhadap undang-undang materiil administrasi negara yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini bertujuan agar tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara sesuai dengan amanat konstitusi negara Indonesia dan tidak menimbulkan sengketa dengan masyarakat, individu, atau badan hukum perdata. Dengan demikian, peradilan tata usaha negara berperan sebagai pengawas dalam menjaga agar pelaksanaan administrasi negara berjalan sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip yang berlaku.

****

Daftar Pustaka

Miriam Budihardjo(1982). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta,

Paulus Effendi Lotulung, (2013). *Lintas Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*, Salemba Humanika: Jakarta

R. Soegijatno Tjakranegara. (2002). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia.* Cetakan ketiga. Sinar Grafika: Jakarta

R.Wiyono. (2008). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan Pertama, Sinar Grafika: Jakarta

S.F Marbun dan Moh Mahfud MD (2013). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negar*a, Liberty: Yogyakarta

W. Riawan Tjandra. (2010). *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Universitas Atma Jaya: Yogyakarta

PROFIL PENULIS



Dika Yudanto, S.H., M.H.

Penulis memiliki konsentrasi pada Hukum Administrasi Negara karena melihat di era kemajuan bangsa Indonesia saat ini hingga masa depan. Hukum Administrasi Negara sebagai pengawal terhadap jalannya kebijakan pemerintah untuk dapat terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih. Ketertarikan dalam dunia pemerintahan tersebut muncul sejak penulis masih kuliah S1 (2008) di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Kemudian Penulis melanjutkan studi S2 dengan mengambil Konsentrasi Kebijakan Publik di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta (2013). Dan saat ini sedang menempuh studi lanjut S3 tahun 2023 pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Sebelas Maret Surakarta. Dengan mendapatkan Beasiswa Program Beasiswa Pendidikan Indonesia tahun 2023 (Awardee BPI).

Penulis adalah Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta. Pernah menjabat jabatan struktural sebagai Kepala Biro Hukum (2017) dan Wakil Rektor II Bidang Keuangan, Hukum, Administrasi Umum dan Sumber Daya Manusia (2019) di Universitas Islam Batik Surakarta. Penulis saat ini juga aktif sebagai Tenaga Ahli Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dan Majelis Pengawas Notaris Daerah serta menjadi Pembina sekaligus Pengawas Kantor Hukum ASN *Partners* di Kota Surakarta. Penulis juga aktif dalam penulisan artikel jurnal dan pernah lolos pendanaan hibah penelitian Kemendikbud Dikti Tahun 2008 dan 2023. Hibah penelitian ini untuk mewujudkan karir sebagai dosen professional. Penulis sudah memiliki sertifikasi dosen dan aktif memberikan bantuan dan konsultasi hukum kepada masyarakat tidak mampu.

Email Penulis: dikayudan@gmail.com

BAB 16
ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI NEGARA

Dian Dewi Khasanah, S.H., M.H.
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Konsep Pelindungan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

Subyek hukum yang selalu dilekati dengan hak dan kewajiban (*de dragger van de rechten en plichten*), baik itu manusia (*natuurlijke persoon*), badan hukum (*recht persoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan berbagai tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Akibat dari tindakan-tindakan hukum dari subyek hukum tersebut yang kemudian memunculkan banyak hubungan hukum. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum yakni interaksi antar subyek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subyek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil dalam arti setiap subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak dan kewajiban subyek hukum, agar masing-masing subyek hukum dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum

juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum (Mertokusumo, 1993). Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subyek hukum yang lain. Dengan demikian maka subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Masing-masing negara memiliki cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan suatu perlindungan hukum tersebut dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan (Lotulung, 1993). Adapun macam-macam perbuatan pemerintahan yang memungkinkan lahirnya kerugian bagi masyarakat dan/atau bagi seseorang atau badan hukum perdata secara umum terbagi menjadi tiga macam perbuatan pemerintah yaitu perbuatan pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*) dan perbuatan pemerintah dalam kedua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata.

Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya asas legalitas yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan dasar asas legalitas itulah, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka didalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban, sesuai dengan prinsip "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*" yang

maknanya adalah tanggung jawab pemerintah terhadap warga negara atau pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara yang berdasarkan atas hukum." Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab hukum dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, perbedaan dari negara-negara yang satu dengan negara yang lain terletak pada lembaga peradilan yang memutuskan tuntutan dan gugatan terhadap kerugian yang disebabkan oleh pemerintah. Gugatan dan tuntutan atas kerugian yang disebabkan oleh tindakan pemerintahan itu ada yang ditempuh melalui peradilan administrasi dan ada yang melalui peradilan umum, tergantung pada hukum positif yang ada pada masing-masing negara.

Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara seringkali disebut dengan Hukum Tata Usaha Negara yang mengatur negara dalam keadaan bergerak, sedangkan Hukum Tata Negara mengatur negara dalam keadaan diam, kedua hukum ini memiliki keterkaitan yang erat. Keterkaitan ini dapat dianalogikan bahwa badan pemerintah tanpa aturan hukum negara akan lumpuh, karena badan ini tidak mempunyai wewenang apapun atau wewenangnya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa Hukum Administrasi Negara akan bebas sepenuhnya, karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendaknya sendiri. Keterkaitan antara Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara adalah sebagai perpanjangan dari Hukum Tata Negara, sehingga dapat dikatakan bahwa Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata usaha Negara merupakan satu kesatuan dengan dengan Hukum Tata Negara dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Adapun sumber Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara adalah Undang-undang Hukum Administrasi Negara, Praktik Administrasi Negara atau Hukum Administrasi Negara yang merupakan hukum kebiasaan, yurisprudensi dan anggapan para ahli hukum administrasi negara.

Dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, istilah sengketa yang dimaksud disini memiliki arti khusus sesuai dengan fungsi peradilan tata usaha negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan

hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu. Dalam asas hukum tata usaha negara kepada yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.

Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa administrasi negara diatur dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Sedangkan pada ayat (2) nya menyebutkan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dari pasal tersebut di atas dapat digambarkan penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagai berikut:

1. Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif

Upaya administratif seperti yang terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Istilah yang lazim digunakan untuk menyebut istilah upaya administratif antara lain adalah *administratief beroep, guasi rechtpraak* atau peradilan administrasi semu (Marbun, 2011). Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pada beberapa peraturan perundang-undangan sudah terdapat ketentuan bahwa di dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, orang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, dapat mengajukan upaya administratif kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan atau atasan dari badan atau pejabat tata

usaha tersebut. Dengan kata lain, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah dikenal adanya penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif. Adanya upaya administratif dimaksudkan sebagai kontrol atau pengawasan yang bersifat intern atau represif di lingkungan tata usaha negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.

Untuk mengetahui apakah penyelesaian sengketa tata usaha negara itu tersedia upaya administratif atau tidak, dapat diperhatikan pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tata usaha negara tersebut ((Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 1986).

Penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat pula memperhatikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo*. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dalam Pasal 48 ayat (1) mengatakan bahwa dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Dalam ayat (2) juga disebutkan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Dari Pasal 48 tersebut dapat diketahui beberapa hal diantaranya adalah upaya administratif sebagai penyelesaian sengketa tata usaha negara yang sudah ada tetap dipertahankan bahkan kini terbuka kemungkinan untuk mengajukan lebih lanjut ke pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara. Dengan adanya kalimat “sengketa tata usaha negara tertentu” maka penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa tata usaha negara, tapi hanya sengketa tata usaha negara yang penyelesaiannya tersedia tersedia upaya administratif saja, dan pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan

menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang tersedia upaya administratif, jika seluruh upaya administratif tersebut telah digunakan dan mendapat keputusan. Sebagai contoh sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tentang hukuman disiplin tersedia upaya administratif, karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil ada ketentuan tentang upaya administratif jika hukuman disiplin yang dijatuhkan dirasa memberatkan, yaitu yang terdapat dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Bentuk upaya administrasi terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terdiri atas keberatan dan banding administratif. Bentuk upaya hukum berupa keberatan yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan tata usaha negara. Penyelesaian sengketa tata usaha negara ini dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang dimaksud. sebagai contoh adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh pegawai negeri sipil yang merasa nomor urutnya dalam daftar urut kepangkatan tidak tepat, yaitu dengan mengajukan permohonan kepada pejabat pembuatan daftar urut kepangkatan agar nomor urutnya dalam daftar urut kepangkatan tersebut diperiksa kembali sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979 tentang Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil.

Bentuk upaya hukum yang lain yaitu banding administratif, yaitu suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan tata usaha negara. Penyelesaian sengketa tata usaha negara ini dilakukan oleh atasan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara atau instansi lain dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Sebagai contoh, prosedur yang ditempuh oleh seorang pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak hormat tidak atas permintaan

sendiri sebagai pegawai negeri sipil atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil, dengan mengajukan permohonan kepada badan pertimbangan kepegawaian agar keputusan tentang hukuman disiplin tersebut diperiksa kembali sesuai dengan Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan dari suatu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara dan keputusan atasan atau instansi lain dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara adalah merupakan keputusan tata usaha negara bukan keputusan pengadilan, karena badan atau pejabat tata usaha negara atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara atau instansi yang tidak termasuk pengadilan dilingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 *jo*. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Apabila ada ketidakpuasan terhadap keputusan dari upaya administratif sebagai penyelesaian dari sengketa tata usaha negara, maka berdasarkan Pasal 51 ayat (1) dikatakan bahwa pengadilan tinggi tata usaha negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48. Upaya hukum yang dilaksanakan pengadilan tinggi tata usaha negara ini disebut dengan upaya banding. Sedangkan dalam Pasal 51 ayat (2), terhadap putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 *jo*. Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, demi kelancaran penyelenggaraan peradilan. Oleh Mahkamah Agung telah dikeluarkan petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa ketentuan

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatakan bahwa:

a. Pertama, jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tata usaha negara, upaya administratif yang tersedia adalah keberatan, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara; dan
b. Kedua, jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tata usaha negara, upaya administratif yang tersedia adalah banding administratif atau keberatan dan banding administratif, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tinggi tata usaha negara.

Terdapat perbedaan antara pengertian upaya administratif yang berupa pengertian upaya administratif yang berupa keberatan atau banding administratif sebagaimana terdapat dalam Pasal Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Pada Pasal 1 angka 7, keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh pegawai negeri sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang. Pasal 1 angka 8, banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh pegawai negeri sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil yang dijauhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada badan pertimbangan kepegawaian. Oleh karenanya, penyelesaian sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin kepada pegawai negeri sipil, upaya administratifnya yang berupa keberatan atau banding administratif adalah seperti yang dimaksud oleh Pasal 1 angka 7 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, terperincinya

diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, sedang penyelesaian sengketa tata usaha negara yang tidak berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin kepada pegawai negeri sipil, upaya administratifnya yang berupa banding atau banding administratif adalah sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Upaya administratif yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa hanya keberatan saja, banding administratif saja, atau keberatan dan banding administratif. Ketentuan ini sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, jika seluruh upaya administratif yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah dipergunakan dan mendapat putusan.

2. Penyelesaian Sengketa melalui Gugatan

Penyelesaian sengketa tata usaha negara selain melalui upaya administratif juga dapat dilakukan melalui gugatan. Realita yang terjadi, penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif lebih sedikit jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui gugatan, karena penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif hanya terbatas pada beberapa "sengketa Tata usaha negara tertentu" saja. Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo*. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menentukan orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan gugatan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah permohonan

secara tertulis dari seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara yang ditujukan kepada pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Syarat-syarat gugatan yang harus terpenuhi diantaranya adalah Identitas diri, dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputus oleh pengadilan. Syarat-syarat ini haruslah mendapat perhatian, karena apabila tidak terpenuhi akan menjadi alasan atau dasar dari ketua pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara untuk memutus dengan penetapan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Adapun tenggang waktu dalam pengajuan gugatan terdapat dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.

3. Penyelesaian Sengketa Melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.

Gugatan yang dilaksanakan sebagai upaya penyelesaian sengketa tata usaha negara berkaitan dengan sah atau tidak sahnya suatu keputusan tata usaha negara yang menimbulkan akibat terjadinya sengketa tata usaha negara. Pada prinsipnya, dalam pengajuan gugatan untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak dikenal dengan adanya alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara. dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak dikenal adanya alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagaimana terdapat dalam perkara perdata (Pasal 130 HIR *jo*. Pasal 154 Rbg). Hal ini karena tidak adanya yang mengatur mengenai alternatif penyelesaian sengketa baik dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo*. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo*. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui

alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara baik berupa mediasi, negosiasi, arbitrase dan lain-lain yang arahnya kepada perdamaian. Dengan adanya prinsip tersebut, Mahkamah Agung memberikan petunjuk bahwa alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara yang menghasilkan perdamaian dimungkinkan dilaksanakan oleh para pihak hanya dapat dilaksanakan di luar pengadilan (Butir VIII pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991).

Petunjuk yang diberikan oleh Mahkamah Agung mengenai pelaksanaan penyelesaian sengketa tata usaha negara apabila para pihak menghendaki dilaksanakannya penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara sampai terjadinya perdamaian dituangkan dalam (Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 1991) diantaranya:

a. Pertama, penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya.
b. Kedua, apabila pencabutan gugatan dimaksud dikabulkan maka hakim memerintahkan agar painter mencoret gugatan tersebut dalam register perkara.
c. Ketiga, perintah pencoretan tersebut diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.

Gugatan yang dicabut oleh penggugat harus dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan haruslah mendapat persetujuan dari pengadilan. Tujuannya adalah agar pengadilan dapat mengadakan penelitian dalam pencabutan gugatan oleh penggugat apakah dalam pencabutan gugatan oleh penggugat ini terdapat unsur paksaan, kekeliruan dengan sengaja atau tipuan yang dilakukan oleh tergugat. Hal ini sesuai dengan petunjuk Mahkamah Agung dalam Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991. Pencabutan gugatan yang dilakukan oleh penggugat apabila ditemukan unsur-unsur tersebut, maka dengan sendirinya

pengadilan tidak akan mengabulkan pencabutan gugatan yang akan dilakukan oleh penggugat. Petunjuk dari Mahkamah Agung RI ini dapat dipahami karena dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, kedudukan tergugat lebih dominan jika dibandingkan dengan kedudukan penggugat.

Berdasarkan prinsip bahwa dalam pengajuan gugatan untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak dikenal dengan adanya alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara seperti halnya dalam perkara perdata yaitu melalui mediasi. Namun sebetulnya konsep penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat dilaksanakan dengan syarat dan ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang menyatakan bahwa mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator. Penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat dilaksanakan dengan ketentuan bahwa alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara ini dilakukan diluar pengadilan. Konsep penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara ini dapat dilaksanakan apabila melihat karakteristik dari sengketa tata usaha negara dimana menurut Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 5 Tahun 1986 *jo*.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 2004 sebagai perubahan I *jo*. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sebagai perubahan kedua dimana penggunaan istilah dari "gugatan" dalam ketiga undang-undang tersebut menunjukkan bahwa karakteristik dari sengketa tata usaha negara bukan hanya pada ranah hukum publik, namun juga masuk pada ranah privat. Hal ini merupakan konsekuensi dari penggunaan wewenang pemerintah yang juga bertindak di lapangan hukum privat (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009

tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, 2009).

Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tidak hanya memberikan dampak pada lapangan hukum publik, namun juga pada lapangan hukum privat seseorang yang tidak selalu memberikan keuntungan, bahkan dianggap merugikan seseorang pada ranah privatnya. sebagai contoh keputusan yang dikeluarkan dalam pembebasan tanah atau lahan dalam rangka pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Permasalahan yang terjadi bukan karena sah atau tidaknya keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut, karena dikeluarkannya keputusan tersebut pastilah sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun permasalahan muncul apabila pembebasan tanah atau lahan tersebut menimbulkan kerugian bagi pemilik tanah atau lahan sebagai subyek hukum apabila tanah atau lahan tersebut dijual dengan harga didasarkan pada nilai jual objek pajak yang berada di bawah harga pasar. Oleh karenanya apabila ada sengketa, yang digugat adalah jumlah ganti rugi yang sesuai dan layak.

Selanjutnya, penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui alternatif penyelesaian sengketa didasarkan pada objek sengketa dalam alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara. Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, pada prinsipnya hanya diarahkan pada penyelesaian sengketa dalam ranah perdata saja dengan melihat obyek sengketa dalam alternatif penyelesaian sengketa berpegang pada ajaran perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) sebagaimana tercantum dalam konsideran huruf a yang dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyelesaian sengketa perdata disamping dapat diajukan ke pengadilan Umum, juga terbuka kemungkinan diajukan melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Berdasarkan konsideran tersebut, dapat ditarik suatu poin penting bahwa upaya penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan dapat dilakukan melalui cara dan prosedur yang disepakati oleh

para pihak yaitu dengan arbitrase maupun alternatif penyelesaian sengketa lainnya berupa konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Tujuan dilakukannya penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah mencapai penyelesaian yang kompromis dan bersifat menguntungkan kedua belah pihak. Di dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 pada perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memang tidak diatur mengenai konsep alternatif penyelesaian sengketa mengingat para pihaknya yang terdiri dari masyarakat dan badan atau pejabat tata usaha negara, dimana badan atau pejabat tata usaha negara lebih dominan kedudukannya dibandingkan dengan kedudukan masyarakat. Namun tidak menutup kemungkinan alternatif penyelesaian sengketa dilakukan di luar peradilan dengan bantuan mediator. Konsep alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara sebetulnya lebih menekankan pada kesepakatan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat. Penyelesaian melalui pengadilan dipandang memiliki banyak kekurangan yaitu diantaranya menumpuknya perkara tata usaha negara di pengadilan tata usaha negara yang menyebabkan prosedur dan jangka waktu penyelesaian yang relatif lama, mahalnya biaya perkara, dan hasil yang didapatkan tidak akan selalu memuaskan salah satu pihak, maka sudah sepatutnya penyelesaian perkara tata usaha negara melalui jalur alternatif penyelesaian sengketa tata usaha negara yaitu konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli menjadi pilihan dalam penyelesaian perkara tata usaha negara.

Salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah mediasi dengan dibantu oleh mediator. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan yang Terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatakan bahwa perdamaian antara para pihak yang bersengketa hanya dimungkinkan dilaksanakan di luar persidangan setelah acara pemeriksaan pendahuluan. Perdamaian yang disepakati ini akan membawa konsekuensi bahwa penggugat

haruslah mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dengan disertai alasan dicabutnya gugatan. Apabila pencabutan gugatan tersebut dikabulkan oleh majelis hakim, maka hakim akan atau ketua majelis memerintahkan agar panitera mencoret gugatan tersebut yang terdaftar dalam register perkara, dan perintah pencoretan gugatan tersebut haruslah diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

****

Daftar Pustaka

Lotulung, P. E. (1993). *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Marbun, S. F. (2011). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH.UII Press.

Mertokusumo, S. (1993). *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Citra Aditya Bakti.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (1991).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (1986).

UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (2004).

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (2009).

PROFIL PENULIS



Dian Dewi Khasanah, S.H., M.H.

Lahir di Jakarta tanggal 28 September 1984. Penulis pernah menempuh Pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2002-2005) dan Pendidikan Magister dengan jurusan Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada (2014-2016). Saat ini penulis aktif sebagai Staf Pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang berada di Yogyakarta. Ketertarikan penulis terhadap ilmu Hukum Administrasi Negara dimulai sejak penulis mengenyam Pendidikan Sarjana di Universitas Islam Indonesia yang kemudian tertuang pada penulisan karya tulis ilmiah nya berupa skripsi di akhir pendidikan sarjana. Dengan berbekal ilmu dan ketertarikan pada bidang Administrasi Negara dan Tata Usaha Negara, maka saat ini penulis mengampu beberapa mata kuliah di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional diantaranya adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Hukum Perdata, Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Tata Usaha Negara, Hukum Agraria dan Penyelesaian Sengketa, Konflik Perkara Pertanahan.

Selain menjadi Staf Pengajar, saat ini penulis menjabat sebagai Sekretaris Unit Penunjang Akademi Laboratorium Penanganan Sengketa Konflik Perkara Pertanahan di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, yaitu salah satu Unit Penunjang Akademik yang berfokus pada pembelajaran Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan melalui berbagai Studi Kasus, Studi Banding, Pelatihan, Kunjungan dan Audiensi ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka meningkatkan kemampuan Akademik dan praktikal Taruna Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di bidang penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Selain peneliti, penulis juga aktif menulis buku dan jurnal dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara Indonesia.

Email Penulis: dewinugraha084@gmail.com

BAB 17
DASAR-DASAR PENGUJIAN (*TOETSING GRONDEN*)

Sirajul Munir, M.H.
Institut Agama Islam Negeri Kudus

Pendahuluan

Pembahasan pada bab ini bertolak dari argumen bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan hukum dihadapkan pada pembatasan kekuasaan. Salah satu bentuk dalam upaya pembatasan kekuasaan yakni dengan dibentuknya badan peradilan yang bisa mengadili segala perbuatan pemerintahan.

Terdapat dua kategori dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Pertama, jika merujuk pada teori pemisahan kekuasaan maka pemerintahan diselenggarakan oleh semua lembaga yang ada dalam negara yakni oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kedua, pemerintahan hanya dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan yakni terbatas pada lembaga eksekutif saja (Eny Kusdarini, 2019). Bidang kekuasaan eksekutif memiliki dua karakter yakni sebagai alat kelengkapan negara yang merepresentasikan tindakan suatu negara dan sebagai badan administrasi negara dengan kekuasaan yang mandiri hasil pelimpahan dari negara untuk melakukan penyelenggaraan negara(Abrianto et al., 2020).

Secara yuridis, pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa "badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku." Selain itu di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan badan atau pejabat pemerintahan yakni yang menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggara negara lainnya (legislatif dan yudikatif) (Ridwan, 2022).

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara menggunakan instrumen yuridis berupa hukum administrasi dalam rangka mengatur, melayani dan memberikan perlindungan bagi masyarakat (Muhlizi, 2012). Hukum administrasi memuat seperangkat norma yang mengatur penyelenggara negara dalam menjalankan fungsinya untuk mewujudkan tujuan negara (Mawardi, 2018). Di dalam hukum administrasi, keberadaan asas legalitas memberikan kepastian mengenai aspek wewenang, prosedur dan substansi pejabat administrasi/pejabat tata usaha negara untuk mencapai suatu tujuan (Parikesit, 2021).

Terdapat tiga fungsi di dalam Hukum Administrasi Negara yakni:

1. **Fungsi Normatif**
   Fungsi ini berhubungan dengan legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas legalitas menjadi pondasi penyelenggaraan negara hukum agar terhindar dari kesewenang-wenangan untuk mewujudkan kesejahteraan. Tetapi dalam kondisi tertentu keberadaan asas legalitas tidak mutlak sehingga dapat disimpangi jika dihadapkan pada kepentingan publik yang lebih besar.

2. **Fungsi Instrumental**
   Fungsi ini ditujukan dalam rangka menciptakan efisiensi kerja penyelenggara pemerintahan.

3. **Fungsi Jaminan**
   Kepentingan warga negara berupa kesejahteraan dan perlindungan harus dijamin oleh negara. Hukum administrasi dimaksudkan untuk dapat menuntun mewujudkan kepentingan warga negara (Zaman, 2015).

Selain itu Hukum Administrasi Negara dapat digunakan sebagai salah satu sarana mencapai tujuan negara yakni (Eni Kusdarini, 2011):

1. Untuk melindungi warga negara dari tindakan badan administrasi negara;
2. Untuk mengontrol tindakan badan administrasi negara agar tidak melampaui batas kekuasaannya; dan
3. Untuk mengarahkan alat administrasi negara dalam proses operasionalisasi pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Di dalam hukum administrasi, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan terikat pada persoalan legalitas tindakan pemerintah. Tanggungjawab pemerintah dapat diukur dari penggunaan kekuasaan oleh pemerintah baik secara formal yang berhubungan dengan kewenangan dan prosedur kerja, maupun secara substansial/material yang berhubungan dengan tujuan. Legalitas formal dan legalitas matial tidak dapat dipisahkan karena legalitas formal mengenai kewenangan kekuasaan pemerintahan berhubungan dengan dasar legalitas material yakni tujuan kewenangan dijalankan. Dalam pengujiannya legalitas formal didasarkan pada peraturan perundang-undangan karena berhubungan dengan prosedur dan kewenangan sedangkan legalitas material didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk mengukur alasan tindakan pemerintah. Baik legalitas formal maupun legalitas materiil harus dapat dipertanggungjawabkan (Nur & Susanto, 2020).

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa selain asas perlindungan terhadap hak asasi manusia juga terdapat asas legalitas dan asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Hal yang sama juga terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa keputusan tata usaha negara dapat digugat dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Setiap pengguna kekuasaan pemerintahan dapat menimbulkan konsekuensi hukum (Nur & Susanto, 2020). Konsekuensi hukum ini tak jarang dihadapkan pada persoalan sengketa yang perlu melibatkan badan lain yakni peradilan untuk melakukan proses pemeriksaan perkara dalam rangka menyelesaikan sengketa. Secara filosofis peradilan administrasi negara (PTUN) dibentuk untuk membangun keseimbangan antara penyelenggara negara dan warga negara sehingga terjadi keserasian antar kepentingan. Perbuatan pejabat administrasi negara dapat dimintai pertanggung jawaban oleh warga negara melalui jalur peradilan (Salmon., 2010). Keputusan TUN yang berasal dari kewenangan terikat diuji dengan hukum tertulis (asas legalitas) sedangkan keputusan TUN yang berasal dari kewenangan bebas di uji dengan hukum dengan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Legalitas Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan negara terikat pada konsep negara yang dianut. Indonesia sebagai penganut konsep negara hukum maka timbul konsekuensi bahwa kekuasaan pemerintah terikat pada hukum. Dengan adanya hukum maka kekuasaan pemerintahan menjadi memiliki batas tertentu. Mekanisme pembatasan dapat dilakukan dengan dua cara: pertama, antar cabang kekuasaan negara yang sederajat (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan diluar cabang kekuasaan negara seperti masyarakat sipil dapat melakukan mekanisme *check and balance* yang bertujuan membangun keseimbangan dan kontrol pada jalannya kekuasaan; kedua, mekanisme hukum (asas legalitas) agar memberikan kepastian dalam setiap penyelenggaraan kekuasaan(Muhlizi, 2012).

Secara umum asas legalitas dapat dimaknai bahwa setiap suatu perbuatan harus berdasarkan hukum. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara yang dijalankan oleh pejabat pemerintahan harus bersumber pada hukum yang jelas yakni peraturan perundang-undangan (Parikesit, 2021). Dengan kata lain peraturan perundang-undangan telah memberikan kejelasan mengenai batas kekuasaan penyelenggaraan negara (Salmon., 2010). Legalitas kekuasaan yang terdapat pada peraturan perundang-

undangan merupakan jaminan bahwa warga negara tidak mendapat perlakuan sewenang-wenang dari Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Karyati, 2020).

Asas legalitas sering kali disebut juga sebagai asas kepastian hukum karena sama-sama berpijak pada peraturan perundang-undangan sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan utama yang dikehendaki di dalam asas kepastian hukum (legal certainty) yakni terciptanya stabilitas hukum dan terlindunginya hak-hak hukum warga negara dari suatu kebijakan (Pratiwi et al., 2016).

Di dalam Hukum administrasi (Tata Usaha Negara) dikenal sebuah prinsip *presumptio justae causa* yang dimaknai bahwa setiap keputusan Pejabat Pemerintahan dalam hukum administrasi negara harus dipandang telah sesuai berdasarkan hukum yang berlaku sehingga dapat dilaksanakan sampai lembaga yang berwenang ada yang menyatakan sebaliknya. Artinya keputusan itu tetap sah (*rechtmatig*) sehingga memiliki daya ikat atau dapat dijalankan meskipun dalam keputusan yang dikeluarkan menyalahi wewenang dan prosedur sampai keputusan tersebut dinyatakan batal oleh yang berwenang maupun pengadilan (Pasal 66 ayat (3) UU AP) (Dotulong, 2019).

Asas *Presumptio Iustae Causa* merupakan asas yang ada di dalam hukum administrasi dan kemudian digunakan menjadi salah satu asas dalam proses penegakan hukum administrasi(Sukri, 2022). Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan pengadilan sebagai lembaga yang berwenang dalam penegakan hukum administrasi diposisikan untuk menguji legalitas wewenang, prosedur dan substansi yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan (Karyati, 2020). Pengadilan yang diberikan kewenangan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan yakni Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara filosofis menjadi salah satu pilar utama dalam menjalankan fungsi kontrol warga negara terhadap jalannya pemerintahan. (Purmalasari et al., 2021). Namun juga perlu diperhatikan bahwa penyelesaian sengketa TUN harus terlebih dahulu menempuh Upaya Administratif yang dilakukan secara internal instansi, baru kemudian menempuh proses yudisial di PTUN jika sengketa tersebut tdk selesai di Upaya Administratif (Pasal 76 ayat (3) jo. Perma 6 Tahun 2018).

Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum saling berhubungan. (Friedman, 1975). Formalisasi hukum melalui perumusan norma dalam peraturan perundang-undangan tentu diharapkan berjalan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum. Efektifitas dapat berjalan jika ada kepatuhan terhadap hukum dan tegas pada pelanggar hukum melalui penegakan hukum. Penegakan hukum menjadi bagian dari mewujudkan tujuan-tujuan hukum sebagai bagian dari berjalannya sistem hukum (Sunarto, 2016).

Penegakan hukum yang dijalankan oleh lembaga kekuasaan kehakiman memiliki peran penting untuk mengawal bekerjanya hukum dalam kehidupan masyarakat. Secara teoritis, dalam proses penegakan hukum melalui putusan-putusan hakim tidak lepas dari pengaruh pemahaman hakim terhadap hukum. Dengan kata lain, cara pandang hakim terhadap hukum menentukaan putusan yang dikeluarkan (Jailani Tanjung et al., 2019).

Menurut penganut paham positivisme hukum, tugas hakim pada dasarnya hanya menentukan aturan hukum terhadap peristiwa konkrit yang diajukan kepadanya. Hukum tertulis dianggap memiliki kelengkapan dan kejelasan isi sehingga dapat memberikan jawaban pada setiap persoalan hukum. Anggapan ini kemudian memposisikan hukum tertulis sebagai satu-satunya sumber hukum. Berdasarkan argumentasi tersebut maka hakim digambarkan sebagai juru bicara undang-undang (Butarbutar, 2012).

Berdasarkan Pasal 4 (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa "Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang". Selain itu, dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa "Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat dengan alasan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Keberadaan norma hukum tersebut secara langsung dapat dipahami bahwa kekuasaan kehakiman harus memberikan kepastian hukum dalam masyarakat dengan menegakkan hukum berdasarkan hukum yang berlaku.

Ketentuan hukum di atas menunjukkan bahwa praktik penegakan hukum di Indonesia bercorak positivistik. Ciri utamanya yakni mengutamakan penerapan asas legalitas demi kepastian hukum sehingga menjadikan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dibentuk oleh penguasa sebagai landasan utama para hakim dalam menegakkan hukum. Cara berhukum penganut paham positivisme hukum yakni dominan menyelesaikan perkara berdasarkan isi teks peraturan perundang-undangan demi kepastian hukum. Pada praktiknya penegakan hukum oleh hakim dilalui dengan proses penerapan norma hukum yang umum dan abstrak untuk diterapkan pada kasus yang konkrit.

Putusan hakim harus memuat alasan-alasan dan didasarkan pada ketentuan hukum (asas legalitas). Asas legalitas menjadi pedoman hakim dalam penegakan hukum bahwa suatu perbuatan telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam penegakan hukum, asas legalitas ini dapat mengontrol hakim dari penyalahgunaan kekuasaan dalam memutus perkara. Oleh sebab itu hakim tidak boleh memutus sebuah perbuatan illegal jika tidak secara tegas keberadaannya dilarang oleh peraturan perundang-undangan (Hermawan, 2022). Terkontrolnya putusan hakim dengan asas legalitas dapat melindungi sejumlah hak-hak fundamental warga negara.

Mekanisme pembatasan melalui asas legalitas dan kontrol kelembagaan mengatur hubungan legislator dan hakim sebagai penegak hukum. Pertama, legislator memiliki kewenangan merumuskan hukum dalam peraturan perundang-undangan. Rumusan hukum tersebut menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, dalam penegakan hukum, hakim hanya dapat memutus dengan melakukan penafsiran hukum yang disesuaikan dengan kehendak legislator (Basalama, 2017).

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Di dalam hukum modern, untuk mencapai tujuan negara diperlukan suatu pedoman yang dapat digunakan oleh badan administrasi negara salah satunya yakni berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Secara historis keberadaan asas tersebut sudah ada dan

berkembang jauh sebelum pengaruh positivisme hukum ada di Indonesia. AAUPB diturunkan dari dasar perilaku yang didasarkan pada moral yang berlaku dalam masyarakat. Asas tersebut awalnya merupakan suatu nilai-nilai etik yang wajib dipatuhi oleh badan administrasi negara (Eny Kusdarini, 2017). Dalam kehidupan masyarakat menyelenggarakan pemerintahan yang baik merupakan suatu keharusan dan norma umum yang tidak tertulis (Siahaan, 2019).

Dalam perkembangannya asas umum pemerintahan yang baik diformalisasi dalam suatu undang-undang sehingga memiliki daya ikat yang kuat bagi penyelenggara negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dalam penyelenggaraan pemerintahan, penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintah dalam menerbitkan keputusan harus menggunakan prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas tersebut menjadi penghubung antara norma hukum dan etika yang merupakan norma tidak tertulis dalam menentukan perumusan kebijakan publik.

Secara yuridis keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik terdapat pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal tersebut menyatakan bahwa AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

1. kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik.

Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana tertulis di atas dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak sekedar berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menemukan atau menentukan hukum yang dipakai dalam perbuatan pemerintahan, tetapi juga berfungsi mengatasi perselisihan sebagai dasar untuk menguji keputusan yang digugat (toetsingsgronden) (Eny Kusdarini, 2017). Keberadaan asas tersebut tidak hanya mengikat kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tetapi berlaku bagi semua lembaga-lembaga negara termasuk pembentuk undang-undang (legislatif) dan lembaga penegak hukum (yudikatif)(Eny Kusdarini, 2019).

Pada awalnya, asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak secara tegas tercantum pada Pasal 53 ayat 2 undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu dasar pengujian terhadap tindakan pemerintah sehingga dikualifikasi sebagai hukum tidak tertulis (Ridwan, 2022). Seiring berjalannya waktu, asas-asas umum pemerintahan yang baik dimuat menjadi salah satu alasan untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Hal tersebut berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan gugatan dapat menggunakan alasan berikut: Pertama, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Kedua, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik telah mempunyai landasan yuridis formal yang kuat.

Masuknya AAUPB dalam Suatu ketentuan peraturan perundang-undangan maka mengubah status asas dari yang sebelumnya sebagai norma tidak tertulis menjadi sebagai norma hukum positif yang memperkuat kedudukannya sebagai dasar gugatan untuk menguji KTUN oleh Hakim PTUN (Gunawan & Arthanaya, 2019). Dengan demikian dalam menangani suatu perkara, majelis hakim dapat menggunakan AAUPB yang sebagai dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan dan menjadi yurisprudensi (Siahaan, 2019).

Situasi dan kondisi masyarakat yang dinamis dan ketidakmampuan asas legalitas mengimbangi maka perlu upaya untuk mengantisipasi munculnya permasalahan. Hakim dituntut aktif untuk

memutus perkara berdasarkan asas yang sudah hidup di masyarakat. Fleksibilitas AUPB akan selalu bisa menyesuaikan dengan perkembangan kesadaran hukum masyarakat. AUPB akan berkembang menurut praktek khusus melalui putusan pengadilan, sehingga dalam perkembangannya jumlah asas-asas dari AUPB tersebut menjadi tidak pasti jumlahnya dalam proses penemuan hukum (Gunawan & Arthanaya, 2019). Oleh sebab itu Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak menutup ruang munculnya asas-asas lain selain yang tercantum pada Pasal 10 ayat (1). Asas-asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 Ayat (1) dapat dimaknai sebagai AUPB tambahan yang dapat diadopsi oleh hakim dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara (Nur & Susanto, 2021).

Berubahnya kedudukan AAUPB yang awalnya sebagai hukum tidak tertulis, kemudian menjadi hukum tertulis serta terbukanya ruang bagi asas-asas lain sebagaimana ketentuan Pasal 10 Ayat (2) membuka ruang bagi aliran positivisme untuk lebih fleksibel. Aliran positivisme yang cenderung tidak melakukan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan kini dapat melakukan penafsiran dan menggali hukum atas perintah undang-undang itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa sumber hukum tidak sekedar peraturan tertulis (Soehartono, 2012).

Kesimpulan

Badan/pejabat administrasi pemerintahan menjadikan peraturan perundangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar dalam menerbitkan suatu keputusan yang menimbulkan konsekuensi hukum. Hal tersebut tidak jarang menyebabkan terjadinya sengketa sehingga memerlukan badan lain sebagai kontrol jalannya pemerintahan. Kewenangan kontrol tersebut diberikan kepada lembaga peradilan. Oleh sebab itu dalam menyelesaikan sengketa tersebut pengadilan tata usaha negara menggunakan peraturan perundangan yang berlaku dan asas-asas

umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian (*toetsing gronden*). Hal tersebut menunjukan bahwa peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik menunjukkan dua varian posisi dalam bidang hukum administrasi yaitu pengarah bagi organ pemerintah dan sebagai dasar penilaian hakim.

****

Daftar Pustaka

Abrianto, B. O., Nugraha, X., & Grady, N. (2020). Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. *Negara Hukum*, *11*(30), 43–62.

Basalama, F. A. (2017). Eksistensi Asas Legalitas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. *Lex Crimen*, *151*, 52–57.

Butarbutar, E. N. (2012). Antinomi Dalam Penerapan Asas Legalitas Dalam Proses Penemuan Hukum. *Yustisia Jurnal Hukum*, *1*(1), 145–157. https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i1.10614

Dotulong, S. (2019). Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Lex Administratum*, *6*(4), 181–189.

Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Sage Foundation.

Gunawan, A., & Arthanaya, I. W. (2019). Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Menyelesaikan Sengketa Hukum Acara Tata Usaha Negara. *Jurnal Analogi Hukum*, *1*(1), 28–33. https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum/article/view/1456

Hermawan, A. S. (2022). *Penerapan Asas Asas Hukum Administrasi Negara dalam Instrumen Pemerintahan Yang Baik*. *2*(3), 58–67.

Jailani Tanjung, A. K., Purwadi, H., & Hartiwiningsih. (2019).

Paradigma Hakim dalam Memutuskan Perkara Pidana di Indonesia. *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, *7*(1), 39. https://doi.org/10.20961/hpe.v7i1.29178

Karyati, S. (2020). Expansion of the Competence of State Administrative Courts in Monitoring the Abuse of Authority of Government Administration Officials Based on Law Number 30 of 2014 Concerning Government Administration. *Jurnal Unizar*, *3*(2).

Kusdarini, Eni. (2011). *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik*. UNY Press.

Kusdarini, Eny. (2017). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *24*(4), 663–688. https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art8

Kusdarini, Eny. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara. In *UNY Press*. https://www.google.co.id/books/edition/Asas_Asas_Umum_Pemerintahan_Yang_Baik_Da/9AcREAAAQBAJ?hl=id&gbpv=0

MAWARDI, I. (2018). Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah/Administration Examination on the Process of Disqualification of Incumbent in the Registration of Local Elections. *Jurnal Hukum Peratun*, *1*(2), 245–264. https://doi.org/10.25216/peratun.122018.245-264

Muhlizi, F. (2012). 93 Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi (Arfan Faiz Muhlizi). *Rechtsvinding*, *1*(1). http://www.ppu.org.uk/

Nur, S., & Susanto, H. (2020). Konsep Kekuasaan Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi. *Administrative Law & Governance Journal*, *3*(4), 648–660.

Nur, S., & Susanto, H. (2021). Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Praktik Peradilan di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, *4*(3), 459–470.

Parikesit, R. A. (2021). Penerapan Asas Legalitas (Legaliteitsbeginsel/Wetmatigheid Van Bestuur) dalam Kebijakan

Sentralisasi Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *18*(4), 450. https://doi.org/10.54629/jli.v18i4.809

Pratiwi, C. S., Shinta Ayu Purnamawati Fauzi, & Purbawat, C. Y. (2016). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. In *Jurnal Penelitian Pendidikan Guru Sekolah Dasar* (Vol. 6, Issue August). Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).

Purmalasari, I., Rusli, Andi Muhammad, & Arifin, I. (2021). Indonesia Journal of Criminal Law (IJoCL). *Indonesia Journal of Criminal Law*, *3*(2), 17–23.

Ridwan. (2022). Pengujian Tindakan Faktual dan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, *11*(1), 89–108. https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p07

Salmon., H. (2010). Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Sasi*, *16*(4), 16–26.

Siahaan, T. S. (2019). *Buku 4 :Pedoman Teknis Penanganan Sengketa Tata Usaha Negara Tingkat Pertama Pada Pengadilan Tata Usaha Negara*. Biro Advokasi Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan.

Soehartono. (2012). *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara Soehartono*. *1*(2), 180–193.

Sukri, I. (2022). Menguji Asas Presumtio Iustae Causa dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *DIKTUM: Jurnal Syariah Dan Hukum*, *20*(1), 42–59. https://doi.org/10.35905/diktum.v20i1.2470

Sunarto, S. (2016). Asas Legalitas dalam Penegakan Hukum Menuju Terwujudnya Keadilan Substantif. *Masalah-Masalah Hukum*, *45*(4), 252. https://doi.org/10.14710/mmh.45.4.2016.252-258

Zaman, N. (2015). Membangun Politik Hukum Administrasi Pemerintahan yang Bersumber dari Nilai-nilai Pancasila. *Rechtsidee Jurnal Hukum*, *10*(2), 203–222.

PROFIL PENULIS



Sirajul Munir, M.H.

Penulis merupakan putra pasangan ABD. Karim dan Hozzaimah yang lahir pada 11 April 1994 dari di Kabupaten Sumenep, salah satu kabupaten yang ada di Pulau Madura, Provinsi Jawa Timur. Pada tahun 2012 penulis merantau ke Yogyakarta untuk menempuh pendidikan S-1 Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah & Hukum UIN Sunan Kalijaga. Setelah lulus S-1, kemudian melanjutkan pendidikan di Universitas Janabadra Yogyakarta pada tahun 2017. Mulai mendedikasikan diri sebagai dosen pada tahun 2021 sekaligus menjadi bagian dari pengelola jurnal YUDISIA dan Pembina Debat Hukum di Fakultas Syariah IAIN Kudus.

Email Penulis: sirajulmunir@iainkudus.ac.id

BAB 18
ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAH YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE)*

Hezron Sabar Rotua Tinambunan, S.H., M.H.
Universitas Negeri Surabaya

Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik

Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB) lahir sebagai bentuk kekhawatiran *freies Ermessen* dalam mewujudkan *welfare state* atau *social rechtstate* di Belanda (Dyah Adriantini Sintha Dewi, 2016). Pada tahun 1946 oleh pemerintah Belanda dibentuk suatu *commisie* di bawah pimpinan De Monchie dengan tugas untuk memikirkan dan mencari suatu upaya hukum yang lebih memberikan perlindungan terhadap rakyat dari perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa (Syuhudi, 2017). Dalam upayanya itu, *commisie* tersebut menemukan istilah *Algemen Beginselen van Berhoorlijk Bestuur* (ABBB), namun karena ada pendapat *commisie* yang tidak disetujui pemerintah, maka *commisie* dibubarkan tanpa dapat menyelesaikan tugasnya.

Pada tahun 1950 dibentuk lagi *Commisie Van de Greenten* dengan tugas meneruskan pekerjaan Komisi De Moncie. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penemuan yang tidak disetujui oleh pemerintah akhirnya komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil (Maranjaya, 2022). Namun, dalam

perkembangannya ABBB yang dirumuskan dalam Komisi De Monchie ternyata dipergunakan sebagai salah satu tolok ukur tindakan pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya di dalam putusan-putusan *Raad van Stale* dalam sengketa administrasi(Jawade Hafidz Arsyad, 2013). Putusan-putusan tersebut pada akhirnya menjadi yurisprudensi tetap dalam menilai tindakan pemerintah dan hasilnya pada tahun 1976 berhasil menjadi salah satu pasal dalam *Administratieve Rechtpraak Overheids Beschikkingen* (A.R.O.B) (Amarullah Salim, 1994).

Awal perkembangan ABBB di Belanda tidak dapat dipisahkan dari dinamika praktik peradilan dalam rangka pengawasan atas *freies ermessen*. Dalam praktik peradilan tersebut lahir AUPB yang kemudian Ajaran AUPB atau *Algemen Beginselen van Berhoorlijk Bestuur* dikembangkan oleh ilmu Hukum dan yurisprudensi baik lingkungan administrasi negara maupun putusan pengadilan. AUPB yang telah memperoleh tempat dalam peraturan perundang undangan dan yurisprudensi di Belanda, yaitu (Rifqi Ridlo Phahlevy, 2019):

1. Asas bertindak cermat.
2. Asas motivasi.
3. Asas kepastian hukum.
4. Asas kesamaan.
5. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal.
6. Asas menanggapi pengharapan yang wajar.
7. Asas kebijaksanaan.
8. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan.
9. Asas keadilan atau kewajaran.
10. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.
11. Asas keseimbangan.
12. Asas permainan yang layak.
13. Asas perlindungan.

AUPB dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik perlu memperhatikan dan mengimplementasikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

(AUPB) yang merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika. Asas-asas tersebut ada yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan (tertulis) dan tak tertulis. Asas ini mempunyai peran untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dalam sistem dan implementasinya (Wahyu Hartanto, 2016). Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya wajib memperhatikan AUPB dengan maksud supaya pejabat tata usaha negara tidak melakukan tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat maupun warga negara (Andy Gunawan, 2019).

Kesejahteraan sosial atau keadilan sosial perlu diwujudkan karena merupakan tujuan negara yang harus direalisasikan, pemerintah haruslah berpedoman pada asas legalitas sebagai salah satu asas penting negara hukum. Asas ini di Belanda disebut asas *wetmatigheid van bestuur* yang dimana berkembang menjadi asas *rechtmatigheid van bestuur* atau asas *le principe de la l'egalite' de l'administration (Prancis) atau asas Gesetzmassigkeit der Verwaltung* (Agustina, Dhea Preyanita Oktari & Purnama, 2022).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik AUPB memiliki peranan penting dalam mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang atau lebih tepat untuk mencapai dan memelihara adanya pemerintahan yang baik (*behoorlijk bestuur*), maka ada beberapa asas kebonafidan pemerintahan/administrasi negara yang dapat dibagi menjadi dua golongan atau kategori yaitu (Prajudi Atmosudirdjo, 1981):

1. **Asas-asas yang mengenai prosedur dan/atau proses pengambilan keputusan, yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya.**
   a. Asas yang menyatakan bahwa orang-orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi (*vested interest*) di dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.
   b. Asas yang menyatakan bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat atau warga negara tidak boleh diambil sebelum

memberi kesempatan kepada warga tersebut untuk membela kepentingannya,

c. Asas yang menyatakan bahwa konsiderans (pertimbangan, *motivering*) daripada keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan diktum (penetapan) daripada keputusan tersebut, dan bahwa konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.

2. Asas-asas yang mengenai kebenaran daripada fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya.

a. Asas larangan kesewenang-wenangan.
   Perbuatan atau keputusan sewenang-wenang (*willekeur, arbitrary act*) adalah suatu perbuatan atau keputusan tata usaha negara yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap dan wajar sehingga tampak atau terasa oleh orang-orang yang berpikir sehat (normal) adanya ketimpangan. Parameter perbuatan atau keputusan sewenang-wenang adalah rasionalitas.

b. Asas larangan *detournement de pouvoir*.
   Suatu wewenang oleh pejabat yang bersangkutan dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang daripada apa yang dimaksud atau dituju oleh wewenang sebagaimana ditetapkan atau ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan. Parameter perbuatan dikatakan melakukan penyalahgunaan wewenang adalah tujuan/asas spesialitas.

c. Asas kepastian hukum.
   Negara Indonesia yang dicita-citakan oleh *the founding father* adalah negara hukum bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka. Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ide dasar negara hukum Indonesia tidak dilepaskan dari ide dasar tentang Negara hukum yang meletakan dasar perlindungan hukum pada asas legalitas (Rotua Tinambunan & Oktafian Abrianto, 2021).

Sikap atau keputusan pejabat tata usaha negara yang mana pun tidak boleh menimbulkan kegoncangan hukum atau status hukum.

d. Asas larangan melakukan diskriminasi hukum.
   Pejabat tata usaha negara harus mampu berpikir, mempertimbangkan segala sesuatunya dan melakukan evaluasi sedemikian rupa sehingga benar-benar mempunyai kemantapan jiwa untuk memperlakukan kasus-kasus yang sama dengan cara dan kesudahan yang sama, tidak pandang bulu, tidak pilih kasih dan tidak *mencla-mencle* (tidak tetap pendirian). Negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati dan menjamin hak asasi setiap warga masyarakat tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental (Tinambunan et al., 2021).
e. Asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan.
   Pejabat tata usaha negara telah mengambil keputusan dengan ceroboh, kurang teliti di dalam mempertimbangkan faktor-faktor yang dikemukan oleh seorang warga masyarakat yang menguntungkan baginya, sehingga warga masyarakat yang bersangkutan dirugikan, maka keputusan tersebut otomatis menjadi batal. Dengan demikian, pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tanpa menunggu instruksi atasan wajib memperbaiki keputusannya dengan menerbitkan keputusan baru.

AUPB dalam sistem hukum Indonesia saat ini **tersebar** dalam berbagai peraturan atau putusan hakim (***partial***) antara lain dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang meliputi:

1. Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

a. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
   Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
c. Asas Kepentingan Umum
   Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
d. Asas Keterbukaan
   Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
e. Asas Proporsionalitas
   Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
f. Asas Profesionalitas
   Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
g. Asas Akuntabilitas
   Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pasal 10 ayat (1) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

AUPB yang dimaksud dalam undang-undang ini meliputi asas:

a. Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

c. Ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

d. Kecermatan

Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak

menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f. Keterbukaan
   Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
g. Kepentingan Umum
   Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif
h. Pelayanan yang Baik
   Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Pasal 10 ayat (2) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Pasal 10 ayat (2) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB yang dimaksud adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Pasal 10 ayat (2) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menunjukan bahwa kriteria AUPB bersifat fleksibel artinya AUPB dapat tumbuh

dan berkembang secara filosofis, yuridis dan sosiologis sepanjang putusan yang adil dan dapat diterima oleh masyarakat dan pencari keadilan.

Fungsi dan Arti Penting AUPB

AUPB dapat diibaratkan sebagai titik pijak pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya untuk memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum bagi *bestuur handelingen*. Dalam perkembangannya, AUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut (Solechan, 2019):

1. **Bagi Administrasi Negara/Eksekutif**
   Sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas.

2. **Bagi Legislatif**
   Berguna dalam merancang suatu UU.

3. **Bagi Hakim PTUN/Yudikatif**
   Sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan/Pj. TUN sebagaimana disebutkan Pasal 53.

4. **Bagi Masyarakat/Pencari Keadilan**
   Sebagai alasan gugatan sebagaimana Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004

Good Governance dalam Hukum Administrasi Negara

Isu tentang *governance* dan/atau *good governance* muncul menyusul berakhirnya perang dingin. Isu tersebut sekaligus merupakan kemenangan demokrasi liberal dan masyarakat dengan orientasi pasar. Dalam waktu singkat isu *good governance* menjadi sangat popular di Indonesia antara lain melalui *Conference on Good Governance in East Asia* yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 17-18 November 1999 atas prakarsa CSIS (*Central for Strategic and Internasional Studies*).

Dalam hukum administrasi penggunaan istilah seringkali diperdebatkan apakah *governance* sama dengan *administrasion*. Dari sudut pandang hukum administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan hukum. Konsep *governance* dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah) (Widodo, 2011).

Governance tidak sama dengan *government* dalam arti sebagai lembaga, tetapi *governance* adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas. *Governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, sudah seyogyanya pemerintah menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik, dan ekonomi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam berbagai bidang. Untuk mengimplementasikan tata pemerintahan yang baik pemerintah wajib memiliki standar penerapan yang sesuai dengan karakteristik *good governance* sebagai dasar implementasi tata pemerintahan yang baik (Djumadi et al., 2018).

Konsep *governance* melibatkan tidak sekadar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. *Governance* merupakan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintahan (sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara sektor pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* yaitu praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Good governance memiliki peranan penting dalam reformasi birokrasi untuk peningkatan penyelenggaraan negara atau pelayanan publik agar terwujudnya negara kesejahteraan. Dengan adanya konsep ini membantu menciptakan dan meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang. Konsep *good governance* ini

berkenaan dengan penyelenggaraan 3 (tiga) tugas dasar pemerintah, yaitu (Philipus M Hadjon, et al.,, 2012):

1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat *(to guarantee the security off all persons and society itself).*
2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sector public, sektor swasta dan masyarakat *(to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society).*
3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat *(to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population)*.

Berdasarkan 3 (tiga) tugas dasar pemerintah tersebut, dapat dilihat bahwa misi utama *good governance* adalah menciptakan pasar bekerja lebih efisien, menjadikan pemerintah lebih bertanggung jawab kepada warga negaranya, membentuk sinergitas yang harmonis antara negara, pasar, dan masyarakat sipil sehingga mewujudkan negara kuat, pasar yang kompetitif, dan masyarakat sipil yang mandiri (Akadun, 2007).

Tabel 18.1: Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance*

No	Unsur Perbandingan	Kata *Government*	Kata *Governance*
1	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organisasi tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2	Sifat hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada dibawah.	Hierarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi.

3	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu: 1. Sektor pemerintah 2. Sektor swasta 3. Masyarakat
4	Pemegang peran dominan	Sektor Pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing.
5	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara

Sumber: Sri Nur Hari Susanto dalam *Good Governance* dalam Konteks Hukum Administrasi (Susanto, 2019)

Karakteristik *Good Governance*

Good governance menurut *United Nations Development Program* (UNDP) adalah praktik pelaksanaan kewenangan pengelolaan berbagai urusan penyelenggara negara. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut menurut UNDP terdapat 3 (tiga) kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political and administrative* untuk mengelola segala urusan negara. Konsep tersebut dapat dimaknai bahwa *good governance* memiliki 3 pilar, yakni 1) *Economic governance* (aktivitas ekonomi negara); 2) *Political governance* (Proses pembuatan keputusan); 3) *Administrative governance* (tata laksana implementasi kebijakan) (Tompo et al., 2021).

Karakteristik *good governance* dalam perkembangan penelitian *United Nations Development Program* (UNDP) pada tahun 2000, meliputi (UNESCAP, 2009):

1. ***Participation***

   Participation by both men and women is a key cornerstone of good governance. Participation could be either direct or through legitimate intermediate institutions or representatives. It is

important to point out that representative democracy does not necessarily mean that the concerns of the most vulnerable in society would be taken into consideration in decision making. Participation needs to be informed and organized. This means freedom of association and expression on the one hand and an organized civil society on the other hand.

2. ***Rule of Law***
   Good governance requires fair legal frameworks that are enforced impartially. It also requires full protection of human rights, particularly those of minorities. Impartial enforcement of laws requires an independent judiciary and an impartial and incorruptible police force.

3. ***Transparency***
   Transparency means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.

4. ***Responsiveness***
   Good governance requires that institutions and processes try to serve all stakeholders within a reasonable timeframe.

5. ***Consensus Orientation***
   There are several actors and as many view points in a given society. Good governance requires mediation of the different interests in society to reach a broad consensus in society on what is in the best interest of the whole community and how this can be achieved. It also requires a broad and long- term perspective on what is needed for sustainable human development and how to achieve the goals of such development. This can only result from an understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society or community.

6. *Equity*

A society's well being depends on ensuring that all its members feel that they have a stake in it and do not feel excluded from the mainstream of society. This requires all groups, but particularly the most vulnerable, have opportunities to improve or maintain their well being.

7. *Effectiveness and Efficiency*

Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal. The concept of efficiency in the context of good governance also covers the sustainable use of natural resources and the protection of the environment.

8. *Accountability*

Accountability is a key requirement of good governance. Not only governmental institutions but also the private sector and civil society organizations must be accountable to the public and to their institutional stakeholders. Who is accountable to whom varies depending on whether decisions or actions taken are internal or external to an organization or institution. In general an organization or an institution is accountable to those who will be affected by its decisions or actions. Accountability cannot be enforced without transparency and the rule of law.

9. *Strategic Vision*

Leaders and the public must have a broad and far-reaching perspective of good governance and human development in line with what is needed for this kind of development.

Pilar *Good Governance*

Upaya untuk mewujudkan tata kepemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha/swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing. Pemerintah memiliki peran

menjalankan dan menciptakan lingkungan yang baik untuk pilar-pilar lain dalam *governance*. Dunia usaha/swasta berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan. Masyarakat berperan dalam mewujudkan interaksi sosial, politik dan ekonomi. Ketiga unsur tersebut dalam menjalankan perannya masing-masing sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam *good governance*. Integrasi pengelolaan ini secara selaras akan menghasilkan nilai tambah bagi kehidupan masyarakat (Asnawi, 2016).

Berdasarkan hal tersebut di atas, pilar dalam *good governance* dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu (Sedarmayanti, 2003):

1. **Pemerintah**
   Konsepsi kepemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat.

2. **Sektor Swasta**
   Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.

3. **Masyarakat**
   Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.

Pemerintah sebagai pemangku kewenangan memiliki sumber daya dan kebebasan dalam menentukan setiap kebijakannya, sektor swasta memiliki sumber daya ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi setiap kebijakan pemerintah. Masyarakat dengan segala keterbatasannya perlu dibantu untuk dapat menentukan peranannya sendiri, sebab tanpa pengetahuan dan kemampuan yang kuat mustahil bisa terwujud masyarakat yang madani. Oleh karena itu, pemerintah sudah sepatutnya mempunyai keinginan yang kuat untuk

membaca keinginan dan kebutuhan masyarakat di arus yang terbawah sekalipun. Oleh karena itu perlu ada komunikasi yang tepat untuk menjembatani antara pengetahuan pemerintah dengan apa yang dirasakan oleh masyarakat. Salah satunya adalah pemantapan peran atau partisipasi dalam setiap program/kebijakan pemerintah (Raga Lay, 2022).

Dengan adanya sinergitas ketiga pilar ini diharapkan terselenggaranya *good governance*. *Good governance* merupakan prasyarat bagi pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan *legitimate*, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, bersih dan bertanggung jawab. Dengan tercapainya *good governance* baik di sektor pemerintahan, swasta maupun masyarakat. Akan tercapai proses pembangunan yang baik tidak pernah mengalami *high cost economic* baik karena birokrasi yang tidak beres maupun karena korupsi yang tak mudah terdeteksi. Hal demikian akan tercapai korelasi simultan, saling pengaruh mempengaruhi. Tata pemerintahan yang baik tentu akan menjadikan sektor swasta dan masyarakat yang kondusif. Manakala karakteristik *good governance* tercapai akan menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomi yang dinamis dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat (Hardiwinoto, 2005).

Kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kemampuan mereka dalam mengakses dan menggunakan pelayanan publik, akan tetapi permintaan akan pelayanan tersebut umumnya jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk dapat memenuhinya. Pelayanan publik dapat dipahami sebagai suatu usaha oleh seorang/kelompok orang, atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Hanya saja, dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah tugas yang mudah mengingat usaha tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu kemudian peran swasta dan masyarakat sangat diharapkan

untuk melengkapi pemerintah dalam menciptakan kualitas pelayanan publik yang optimal (Fatmawati, 2011).

Keterlibatan sektor swasta dan masyarakat memiliki peran penting dalam mengoptimalkan pelayanan publik untuk mencapai g*ood governance.* Pelayanan publik dengan *good governance* merupakan 2 (dua) sisi yang memiliki hubungan erat satu sama lain. Dalam praktik *good governance* di Indonesia, salah satu langkah terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan aktor utama dalam mewujudkan tercapainya praktik *good governance* di Indonesia. Pelayanan publik berperan penting sebagai titik masuk dan penggerak dalam mewujudkan perubahan *good governance* di Indonesia. Dalam konsep *good governance*, peran masyarakat dan sektor swasta menjadi sangat penting karena adanya perubahan paradigma pembangunan dengan meninjau ulang peran pemerintah dalam pembangunan, yang semula berperan sebagai regulator dan pelaku pasar, menjadi bagaimana menciptakan iklim yang kondusif dan melakukan investasi prasarana yang mendukung dunia usaha. Tentu saja hal ini bisa diwujudkan apabila masyarakat dan sektor swasta sendiri sudah memiliki kapabilitas yang memadai (Abror & Khuljana, 2022).

****

Daftar Pustaka

Abror, F., & Khuljana, D. (2022). Upaya Merealisasikan Good Governance melalui Pelayanan Publik di Indonesia. *Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, *4*(1), 56. https://doi.org/10.24036/jmiap.v4i1.381

Agustina, Dhea Preyanita Oktari, H. H. A. S., & Purnama, R. (2022). Urgensi Pemerintah Daerah Terkait Pelaksanaan Asas Pemerintahan Yang Baik Dalam Lingkup Pembinaan Dan Pengawasan. *... Jurnal Multidisiplin Ilmu*, *1*(3), 484. https://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet/article/view/2257%0Ahttps://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet/article/download/2257/1004

Akadun. (2007). Good Governance dalam Otonomi Daerah. *Sosiohumaniora: Journal of Social Sciences and Humanities*, *9*(1), 44. http://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5375

Amarullah Salim. (1994). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. In *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (p. 127). Citra Aditya Bakti.

Andy Gunawan, I. W. A. dan L. P. S. (2019). Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Menyelesaikan Sengketa Hukum Acara Tata Usaha Negara. *Jurnal Analogi Hukum*, *1*(1), 29. https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum/article/view/1456

Asnawi. (2016). Paradigma Transparansi Dalam Good Governance. *Jurnal Publik Undhar Medan*, *I*(1), 59. http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/10947/Miñano Guevara%2C Karen Anali.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttps://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/3346/DIVERSIDAD DE MACROINVERTEBRADOS ACUÁTICOS Y SU.pdf?sequence=1&isAllowed=

Djumadi, Putra, P. P., Masruroh, Y. R., Syamsinar, Cahyawan, R., & Jailani, A. K. (2018). Penyelenggaraan Tata Pemerintahan yang Baik

di Lingkungan Pemerintah Kecamatan di Kota Samarinda. *Jurnal Paradigma*, *7*(1), 38.

Dyah Adriantini Sintha Dewi. (2016). Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan. *Yustisia Jurnal Hukum*, *5*(1), 191.

Fatmawati. (2011). Kemitraan Dalam Pelayanan Publik : Sebuah Penjelajahan Teoritik. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *1*(2), 92. https://doi.org/10.26618/ojip.v1i2.23

Hardiwinoto. (2005). Korelasi Timbal Balik Antara Good Goverment Dengan Good Corporate Governance Menuju Pertumbuhan Ekonomi Yang Dinamis. *Value Added*, *2*(1), 9.

Jawade Hafidz Arsyad. (2013). Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara). In Tarmizi dan Ihsan (Ed.), *Angewandte Chemie International Edition, 6(11), 951–952.* (Vol. 3, Issue 1). Sinar Grafika. https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf

Maranjaya, A. K. (2022). Good Governance Sebagai Tolok Ukur Untuk Mengukur Kinerja Pemerintahan. *Jurnal Sosial Teknologi*, *2*(11), 930. https://doi.org/10.59188/jurnalsostech.v2i11.474

Philipus M Hadjon, Paulus Effendi Lotulung, H.M. Laica Marzuki, Tatiek Sri Djatmiati, I. G. N. W. (2012). *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Muhadi (ed.)). Penerbit Universitas Tri Sakti.

Prajudi Atmosudirdjo. (1981). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia.

Raga Lay, M. (2022). Partisipasi Masyarakat Sebagai Salah Satu Pilar dalam Mewujudkan Good Governance. *E-Qien Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, *10*(1), 523. https://stiemuttaqien.ac.id/ojs/index.php/OJS/article/view/570

Rifqi Ridlo Phahlevy, A. F. A. (2019). Pergeseran Paradigma Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dan Belanda. *Arena Hukum*, *12*(3), 584–585. https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01203.10

Rotua Tinambunan, H. S., & Oktafian Abrianto, B. (2021). DPD

Persoalan Dilematis Lembaga Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, *10*(1), 64. https://doi.org/10.24843/jmhu.2021.v10.i01.p06

Sedarmayanti. (2003). Penerapan Good Governance dalam Organisasi Kepemerintahan. *Wacana Kinerja*, *6*(3), 4.

Solechan, S. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law and Governance Journal*, *2*(3), 547. https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557

Susanto, S. N. H. (2019). Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi. *Administrative Law and Governance Journal*, *2*(2), 210. https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.205-217

Syuhudi, I. (2017). Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, *17*(1), 11.

Tinambunan, H. S. R., Komariah, M., & Bakar, D. U. M. (2021). Mengulas Problematik Kegiatan Belajar-Mengajar di Tengah Pandemi. *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, *7*(1), 143.

Tompo, M., Madani, M., & Fatmawati, F. (2021). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik di RSUD Lanto Daeng Pasewang Kabupaten Jeneponto. *JPPM: Journal of Public Policy and Management*, *3*(1), 48. https://doi.org/10.26618/jppm.v3i1.5320

UNESCAP. (2009). *What is Good Governance?* UNESCAP. https://doi.org/10.18356/d4072237-en-fr

Wahyu Hartanto. (2016). Kesesuaian Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Dalam Pertimbangan Perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) Oleh Panitia B. *Brawijaya Law Student Journal*, *MKN 1*(1), 13.

Widodo, T. T. T. dan I. G. (2011). *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Pertama). Kencana Prenadamedia Group.

PROFIL PENULIS



Hezron Sabar Rotua Tinambunan, S.H., M.H.

Lahir di Sampit Kalimatan Tengah, 11 Februari 1988. Memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 2011. Pada tahun 2014 Lulus Magister Hukum di Universitas Airlangga dan pada saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya. Mengabdi sebagai Pegawai Negeri Sipil (Dosen) pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Negeri Surabaya sejak tahun 2015. Bidang keahlian Hukum Pemerintahan (Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi). Untuk mewujudkan karir sebagai dosen, penulis pun aktif sebagai peneliti di bidang kepakarannya tersebut.

Beberapa penelitian dan pengabdian kepada masyarakat yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi maupun institusi pemerintah. Selain peneliti, penulis juga aktif menulis buku ajar diantaranya Buku Ajar Hukum Administrasi Negara, Buku ajar Ilmu Negara, dan Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Selain itu, Lembar Kerja Mahasiswa (LKM) diantaranya LKM Kapita Selekta HAN, LKM Hukum Perundang-undangan, LKM Hukum Pemerintahan Daerah yang telah dicatatkan di Dirjen Kekayaan Intelektual Kemenkumham RI. Penulis juga dipercaya sebagai *Editor in Chief* dan Reviewer di beberapa Jurnal nasional (SINTA). Selain kegiatan sebagai dosen, penulis pernah menjadi Tim Bantuan Hukum Universitas Negeri Surabaya pada tahun 2020 dan saat ini sebagai Asesor Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah (BAN S/M).

Email Penulis: sabarrotua@gmail.com

BAB 19
HUKUM ADMINISTRASI LINGKUNGAN DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN

Arie Yuliarti, S.H., M.H., CLA.
Politeknik Keuangan Negara STAN

Pendahuluan

Sejarah pertambangan di Indonesia dimulai dengan hak konsesi pertama oleh Freeport, yang disinyalir mengakibatkan kerugian ekonomi dan ekologi. Kebijakan eksploitasi sumber daya alam semakin memudahkan perusahaan pertambangan besar, dengan regulasi yang tidak cukup memperhatikan perlindungan lingkungan sekitarnya. Pertambangan menimbulkan kerugian ekonomi, sosial, dan lingkungan, menyebabkan gesekan antara perusahaan tambang dan masyarakat, mengubah pola agraris menjadi industri pertambangan, dan merusak daerah sekitar tambang. Namun, tindakan untuk memperbaiki kerusakan dan pencemaran lingkungan seringkali kurang memadai. Pengaturan seputar reklamasi dan pemantauan lingkungan dalam peraturan sebelumnya masih terbatas, tetapi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mulai mencakup aspek lingkungan dengan lebih baik. Kesadaran akan hak atas lingkungan yang baik dan sehat diakui sebagai bagian dari hak asasi manusia (Pasal 65 Ayat (1) (Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2009)), dan pemerintah memiliki kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta melindungi lingkungan. Kebijakan pertambangan harus mempertimbangkan prinsip-prinsip tersebut, memastikan perlindungan lingkungan yang lebih baik, dan mendukung kemakmuran rakyat Indonesia (Saleng, 2004).

Hukum administrasi lingkungan dalam pengelolaan pertambangan merupakan rangkaian peraturan dan kebijakan yang mengatur bagaimana pertambangan harus dikelola agar memperhatikan dampak lingkungan yang dihasilkan. Hukum administrasi lingkungan ini bertujuan untuk melindungi lingkungan hidup, menjaga keseimbangan ekologi, serta memastikan keberlanjutan sumber daya alam dalam konteks aktivitas pertambangan. Penegakan hukum administrasi merupakan komponen dari pelaksanaan kekuasaan pemerintah (*besturen*). Oleh karena itu, penegakan hukum administrasi tunduk pada prinsip-prinsip umum dalam konteks hukum pemerintahan. Prinsip-prinsip ini mencakup kepatuhan (*rechtmatigheid van bestuur*), efisiensi dan efektivitas (*doelmatigheid en doeltreffendheid*), transparansi (*openbaarheid van bestuur*), dan perencanaan (*planmatigheid*) (Santosan, 2004).

Berikut beberapa aspek penting dari hukum administrasi lingkungan dalam pengelolaan pertambangan:

1. **Izin Lingkungan**

   Pertambangan memerlukan izin lingkungan sebelum dapat beroperasi. Izin ini diberikan setelah melakukan penilaian dampak lingkungan atau analisis dampak lingkungan (AMDAL), yang mengidentifikasi dampak potensial kegiatan pertambangan terhadap lingkungan (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2009) ((Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, 2012).

2. **Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan**

   Pasal 139 Ayat (4) dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral Energi dan Batubara menetapkan bahwa Menteri,

Gubernur, atau Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pembinaan kegiatan usaha pertambangan. Selanjutnya, Pasal 140 Ayat (3) menegaskan bahwa mereka bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang izin.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 lebih lanjut mengatur tindakan yang perlu diambil dalam pengawasan dan pembinaan kegiatan usaha pertambangan, termasuk pemantauan lingkungan, keselamatan kerja, reklamasi, dan pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai regulasi. Tujuan utamanya adalah memastikan kepatuhan terhadap regulasi dan aspek-aspek keselamatan serta lingkungan dalam usaha pertambangan mineral dan batubara.

3. Pajak Lingkungan

Beberapa negara menerapkan pajak atau retribusi lingkungan terhadap perusahaan pertambangan sebagai bagian dari upaya untuk mengurangi dampak lingkungan dan mempromosikan praktik yang lebih berkelanjutan, sebagai kewenangan pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2009).

4. Tindakan Hukum dan Sanksi serta Penegakan Hukumnya

Hukum administrasi lingkungan juga mengatur tindakan hukum yang dapat diambil terhadap perusahaan yang melanggar ketentuan-ketentuan lingkungan. Sanksi dapat mencakup denda, pencabutan izin, atau tindakan hukum lainnya (Pasal 151 (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, 2009).

Pentingnya penegakan hukum dalam hukum administrasi lingkungan tidak bisa diabaikan. Pemerintah dan lembaga pengawas lingkungan bertanggung jawab untuk memastikan bahwa perusahaan pertambangan mematuhi ketentuan-ketentuan lingkungan (Butar, 2010).

5. Keterlibatan Masyarakat

Hukum administrasi lingkungan biasanya juga mewajibkan perusahaan pertambangan untuk melibatkan masyarakat lokal dan pemangku kepentingan lainnya dalam pengambilan keputusan terkait pertambangan (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, 2009).

Penting untuk dicatat bahwa setiap negara memiliki peraturan yang berbeda dalam hal hukum administrasi lingkungan dan hal ini dapat bervariasi dalam cakupan dan ketatnya pelaksanaan. Oleh karena itu, pihak yang terlibat dalam industri pertambangan harus mematuhi hukum dan regulasi lingkungan yang berlaku di wilayah tempat mereka beroperasi, serta berupaya untuk mengadopsi praktik yang lebih berkelanjutan dalam kegiatan pertambangan.

Izin Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

Izin lingkungan merupakan salah satu elemen dalam "*legal instruments of environmental policy*" bersama dengan "perencanaan lingkungan" dan "standar kualitas lingkungan." Aspek normatif hukum yang termasuk dalam izin mencakup norma larangan dan norma kewenangan yang memungkinkan pemerintah memberikan izin kepada warga negara untuk melakukan aktivitas tertentu yang sebelumnya dilarang. Izin berfungsi sebagai alat pengendalian kegiatan masyarakat oleh pemerintah. Melalui perizinan, individu dapat menjalankan aktivitas sesuai dengan kebutuhan mereka. Secara yuridis-administratif, perumusan norma hukum tentang izin dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan makna substansial izin, yaitu "Dilarang..., kecuali dengan izin" (Rangkuti, 2003).

Siti Sundari Rangkuti menambahkan, bahwa untuk mendirikan instalasi yang berpotensi mengganggu atau mencemari lingkungan, dibutuhkan izin lingkungan, karena prinsip dasarnya adalah "Dilarang, kecuali dengan izin." Izin tertulis diberikan dalam bentuk

penetapan oleh pihak berwenang. Pemberian izin yang tidak tepat atau tidak cermat, serta yang tidak mempertimbangkan kepentingan lingkungan, dapat mengganggu keseimbangan ekologis yang sulit untuk dipulihkan. Perizinan adalah instrumen kebijakan lingkungan yang sangat penting. Drupsteen bahkan menyatakan bahwa perizinan adalah alat yang paling sering digunakan dalam kebijakan lingkungan. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan adalah elemen kunci dalam penggunaan efektif dari instrumen perizinan ini.

Perizinan lingkungan adalah contoh konkret tentang bagaimana fungsi instrumen dan fungsi normatif hukum lingkungan bekerja bersama. Fungsi instrumen perizinan lingkungan mencakup penerapan kebijakan lingkungan yang melibatkan partisipasi masyarakat. Izin lingkungan digunakan untuk mendorong perilaku yang mendukung perlindungan lingkungan atau untuk mencegah perilaku yang merugikan. Di sisi lain, fungsi normatif perizinan lingkungan tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur izin lingkungan secara keseluruhan. Hukum lingkungan menjadi kohesif dan berisi ketika izin lingkungan dihubungkan dengan hukum yang berlaku dalam domain perizinan lingkungan.

Menurut N.H.T. Siahaan, sifat perizinan lingkungan adalah yuridis, di mana itu adalah alat hukum administratif yang digunakan oleh pihak penyelenggara tata usaha negara. Perizinan lingkungan juga merupakan kebijakan pemerintah yang dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang, dan hanya pemerintah atau wewenang pemerintah yang dapat mengeluarkan izin. Ini merupakan kebijakan yang bersifat preventif dan dirancang untuk menjaga lingkungan agar tidak rusak atau mutunya menurun. Akibat hukum yang mungkin timbul dari pelanggaran perizinan tidak melibatkan hukuman penjara atau penahanan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terdapat dua jenis izin, yaitu Izin Lingkungan dan Izin Usaha dan/atau Kegiatan.

Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada individu atau entitas yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang memerlukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL-UPL) sebagai prasyarat untuk mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan. Izin Usaha dan/atau

Kegiatan adalah izin yang dikeluarkan oleh instansi teknis untuk melaksanakan usaha dan/atau kegiatan. Perizinan merupakan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terdapat beberapa jenis izin usaha pertambangan, termasuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). IUP memiliki dua jenis, yaitu Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi, yang diberikan dalam tahapan. Selanjutnya, IPR berlaku untuk kegiatan pertambangan rakyat yang dilakukan di Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Adapun IUPK diberikan untuk melakukan pengusahaan pertambangan di Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK), yang merupakan bagian dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN).

Selanjutnya, dalam hal Izin Usaha Pertambangan, pemberian izin ini dilakukan oleh bupati/walikota jika wilayahnya berada dalam satu kabupaten/kota. Gubernur memberikan izin jika wilayah izin usaha pertambangan melintasi lebih dari satu kabupaten/kota dalam satu provinsi, dan Menteri memberikan izin jika wilayah izin usaha pertambangan melintasi lebih dari satu provinsi. Izin Pertambangan Rakyat diberikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Izin Usaha Pertambangan Khusus diberikan dalam dua tahap: Izin Usaha Pertambangan Khusus Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi, sesuai dengan jenis pertambangan yang dilakukan.

Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan

Pasal 139 Ayat (4) dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral Energi dan Batubara menetapkan bahwa Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota, sesuai dengan kewenangan masing-masing, bertanggung jawab atas pembinaan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dijalankan oleh pemegang Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, atau Izin Usaha

Pertambangan Khusus (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, 2009).

Pasal 140 Ayat (3) dalam UU Minerba menegaskan bahwa Menteri, gubernur, dan bupati/walikota, berdasarkan wewenangnya, bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, atau Izin Usaha Pertambangan Khusus.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara lebih lanjut mengatur langkah-langkah dalam mengawasi dan membina kegiatan usaha pertambangan. Ini mencakup aspek-aspek teknis pertambangan, pemasaran, keuangan, pengelolaan data mineral dan batubara, konservasi sumber daya mineral dan batubara, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang, serta berbagai aspek lain yang terkait (Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, 2010).

Pengawasan lingkungan, termasuk pemantauan, penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan, penetapan serta pencairan jaminan reklamasi, pengelolaan pasca-tambang, dan pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai peraturan. Tugas Pengawas Inspektur Tambang (PIT) adalah memberikan panduan, standar, bimbingan, supervisi, konsultasi, pendidikan, pelatihan, serta merencanakan, melakukan penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan usaha pertambangan dalam sektor mineral dan batubara.

Pengawasan dan pembinaan ini mencakup banyak aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan usaha pertambangan dan tujuan utamanya adalah memastikan kepatuhan terhadap regulasi lingkungan, keselamatan, dan kesejahteraan.

Pajak Lingkungan Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

Pajak lingkungan adalah salah satu alat yang digunakan dalam hukum administrasi lingkungan di Indonesia untuk mencapai tujuan perlindungan lingkungan dan keberlanjutan dalam sektor

pertambangan. Pengelolaan yang bijak dan efektif dari pajak lingkungan dapat membantu mencapai tujuan ini sambil memberikan dorongan ekonomi untuk perubahan menuju praktik pertambangan yang lebih berkelanjutan.

Pajak lingkungan terkait dengan hukum administrasi lingkungan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia adalah salah satu instrumen fiskal yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan perlindungan lingkungan dan memberikan insentif bagi perusahaan pertambangan untuk mengurangi dampak negatifnya. Indonesia telah menginisiasi penerapan Pajak Lingkungan di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup (PP 46/2017). Peraturan ini mengatur tiga jenis pendanaan yang digunakan untuk mendukung upaya pemulihan lingkungan.

Ketiga jenis pendanaan tersebut mencakup Dana Jaminan Pemulihan Lingkungan Hidup (DJPLH), Dana Penanggulangan Pencemaran dan/atau Kerusakan Pemulihan Lingkungan Hidup (DP2KPLH), dan Dana Amanah/Bantuan Konservasi. Sumber pendanaannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana hibah, serta pajak dan retribusi lingkungan.

Penerapan pajak lingkungan diatur oleh Pasal 38 Ayat 2 Poin B dalam PP 46/2017. Pajak lingkungan hidup ini diberlakukan oleh pemerintah pusat dan daerah kepada pihak yang memanfaatkan sumber daya alam, termasuk pemanfaatan air tanah, air permukaan, sarang burung walet, penggunaan kendaraan bermotor, dan lainnya, berdasarkan kriteria dampak terhadap lingkungan hidup.

Besaran pajak yang dikenakan bervariasi tergantung pada tingkat dampak yang dihasilkan terhadap lingkungan. Semakin besar dampaknya, semakin besar pula pajak yang harus dibayarkan. Pemberlakuan pajak lingkungan melalui PP 46/2017 merupakan langkah penting yang mencerminkan komitmen Pemerintah Joko Widodo terhadap isu-isu lingkungan hidup (Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup, 2017).

Tindakan Hukum dan Sanksi dan Penegakan Hukumnya Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

Tindakan hukum dan sanksi terkait hukum administrasi lingkungan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia memiliki tujuan utama, yaitu mencegah tindakan atau kelalaian yang melanggar hukum, menghentikannya, dan mengembalikan keadaan seperti semula sebelum terjadinya pelanggaran (Hamzah, 2005). Pendekatan hukum administratif lebih menekankan pada tindakan konkret, berbeda dengan hukum pidana yang lebih berfokus pada individu atau entitas yang mencemari atau merusak lingkungan. Selain memberikan hukuman atau ganti rugi, hukum administratif juga berfungsi sebagai efek jera bagi pelaku dan sebagai upaya pemulihan bagi korban, baik individu maupun masyarakat.

Hukum administratif lingkungan dapat diimplementasikan dengan berbagai sarana, terutama dalam aspek keuangan, seperti pemberian keringanan bea masuk untuk peralatan pencegahan pencemaran dan pemberian kredit bank untuk biaya pengelolaan lingkungan. Adapun pengenaan sanksi administratif berfungsi sebagai alat pengendalian tindakan yang melanggar. Selain itu, sanksi administratif juga bertujuan untuk melindungi kepentingan yang diatur dalam peraturan yang dilanggar (Rangkuti, 2003).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) memberikan dasar hukum bagi pengenaan sanksi administratif di Indonesia. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap individu atau entitas yang melakukan pelanggaran terhadap perizinan lingkungan. Sanksi administratif ini diatur dalam Pasal 76 ayat 2 UUPPLH dan meliputi berbagai tindakan, mulai dari teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, hingga pencabutan izin lingkungan. Sanksi-sanksi ini diterapkan secara berurutan, dimulai dari teguran tertulis hingga pencabutan izin. Namun, dalam situasi di mana pelanggaran yang terjadi mengancam manusia dan lingkungan hidup secara serius, atau memiliki dampak yang besar dan meluas, pengenaan paksaan pemerintah dapat dilakukan tanpa perlu mengeluarkan teguran

tertulis terlebih dahulu, sesuai dengan Pasal 80 ayat 2 UUPPLH. Hal ini dimaksudkan untuk segera menghentikan pencemaran atau kerusakan lingkungan tanpa penundaan.

Selain UUPPLH, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) juga mengatur sanksi administratif yang serupa. Sanksi administratif dalam UU Minerba termasuk peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi, serta pencabutan Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Oleh karena itu, dasar pengenaan sanksi administratif dalam UUPPLH dan UU Minerba mirip, meskipun UUPPLH menambahkan aspek paksaan pemerintah yang mencakup berbagai tindakan untuk menghentikan pelanggaran dan memulihkan lingkungan. Selain sanksi administratif, UUPPLH juga mengatur pengenaan sanksi pidana bagi individu atau badan hukum yang mencemari atau merusak lingkungan. Sanksi pidana ini termasuk pidana penjara dan denda. Beberapa ketentuan dalam UUPPLH yang berkaitan dengan sanksi pidana terdiri dari pelanggaran terhadap baku mutu lingkungan, termasuk air, emisi, dan gangguan lingkungan; pengelolaan limbah berbahaya (B3) yang tidak sesuai; dan pelaksanaan kegiatan tanpa izin lingkungan.

Sanksi pidana ini dapat diberlakukan jika sanksi administratif yang telah diterapkan tidak dipatuhi atau jika pelanggaran berulang kali terjadi. Selain itu, UUPPLH juga mencakup sanksi tambahan, seperti perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, penutupan tempat usaha, perbaikan akibat tindak pidana, dan tindakan lainnya yang bertujuan memulihkan kerusakan akibat pelanggaran lingkungan.

Selain UUPPLH, UU Minerba juga memiliki ketentuan khusus mengenai sanksi pidana yang berkaitan dengan lingkungan. Ketentuan ini mencakup berbagai aspek kegiatan pertambangan yang melibatkan lingkungan, seperti kegiatan penambangan tanpa izin. Dengan adanya peraturan-peraturan ini, pemerintah Indonesia memiliki kerangka kerja yang kuat untuk mengawasi, menegakkan hukum, dan melindungi lingkungan hidup negara. Melalui kombinasi sanksi administratif dan pidana, diharapkan dapat memastikan

pematuhan terhadap peraturan lingkungan, menghindari pelanggaran, dan memulihkan lingkungan yang telah tercemar atau dirusak. Dengan demikian, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dapat dijalankan dengan lebih efektif.

Keterlibatan Masyarakat Terkait Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

Keterlibatan masyarakat dalam setiap perencanaan kegiatan atau usaha pertambangan batubara memiliki tingkatan yang berbeda. Keterlibatan yang paling tinggi adalah partisipatif, di mana masyarakat secara aktif terlibat dalam pengambilan keputusan, perencanaan kegiatan, dan melakukan pengawasan. Selain memiliki hak untuk mendapatkan informasi, masyarakat juga berhak menyatakan keberatan terhadap rencana kegiatan tersebut, dan pada tahap terakhir, mereka berhak untuk menyatakan penolakan. Keterlibatan masyarakat setempat dalam mengelola dampak lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan pertambangan tidak hanya penting ketika operasi pertambangan sudah dimulai, tetapi juga dalam tahap-tahap awal, seperti dalam proses Alokasi Wilayah Mineral oleh Pemerintah Daerah (Pasal 10 (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, 2009) atau bahkan sebelumnya, dalam penentuan Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTR) (Sektoral, 2000).

Dalam konteks pertambangan batubara misalnya, keterlibatan masyarakat adalah suatu aspek yang sangat penting. Partisipasi masyarakat tidak hanya mencakup memberikan informasi kepada mereka, tetapi juga memberi mereka peran aktif dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan. Ini mencakup berbagai hak masyarakat, termasuk hak untuk mengetahui apa yang terjadi dalam wilayah mereka, hak untuk menyuarakan keberatan mereka terhadap rencana pertambangan yang diusulkan, serta hak untuk menolak rencana tersebut jika dianggap merugikan masyarakat atau lingkungan mereka.

Keterlibatan masyarakat ini juga relevan dalam tahap perencanaan yang lebih luas, seperti dalam penentuan Rencana

Umum Tata Ruang Daerah (RUTR) dan Alokasi Wilayah Mineral oleh Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini, masyarakat juga harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan berkontribusi dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan penggunaan lahan dan sumber daya mineral. Ini mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi dan pemerintahan yang baik, dimana keputusan yang mempengaruhi masyarakat seharusnya tidak hanya dibuat oleh pihak berwenang, tetapi juga melibatkan masukan dan perspektif dari masyarakat yang akan terdampak.

Dengan keterlibatan masyarakat yang kuat dalam perencanaan pertambangan batubara, diharapkan dapat tercipta kebijakan dan praktik-praktik yang lebih berkelanjutan dan berpihak pada kepentingan masyarakat dan lingkungan. Ini juga dapat membantu menghindari konflik sosial dan mempromosikan keadilan sosial dalam pengelolaan sumber daya alam. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat harus dianggap sebagai komponen kunci dalam setiap tahap perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pertambangan batubara.

Penutup

Hukum administrasi lingkungan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia adalah aspek penting dalam menjaga keseimbangan antara eksploitasi sumber daya alam dan perlindungan lingkungan. Indonesia memiliki sumber daya mineral yang kaya, tetapi juga menghadapi tantangan lingkungan yang signifikan akibat kegiatan pertambangan. Hukum administrasi lingkungan mencakup berbagai regulasi dan mekanisme penegakan hukum yang bertujuan untuk meminimalkan dampak negatif dan mempromosikan praktik yang lebih berkelanjutan dalam industri pertambangan.

Untuk mengatasi dampak lingkungan dari industri pertambangan di Indonesia, beberapa langkah kunci perlu diterapkan yaitu: *Pertama*, perkuat regulasi lingkungan dengan mengubah standar perlindungan lingkungan, menerapkan proses AMDAL yang lebih ketat, dan mengenalkan peraturan yang lebih ketat untuk mengontrol emisi dan pengelolaan limbah. *Kedua*, dorong transparansi dan partisipasi publik yang lebih besar dalam kebijakan dan proyek pertambangan.

Ketiga, tingkatkan penegakan hukum dengan inspeksi yang lebih sering, sanksi yang signifikan bagi perusahaan yang melanggar peraturan, dan penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran. *Keempat*, tingkatkan keterlibatan masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi wilayah mereka melalui konsultasi publik dan pemantauan proyek. *Kelima*, tingkatkan pendidikan dan kesadaran lingkungan untuk memahami dampak pertambangan dan mendorong praktik yang berkelanjutan. *Keenam*, promosikan kemitraan dengan perusahaan pertambangan untuk mengembangkan teknologi yang lebih bersih. *Terakhir*, dorong investasi dalam sumber energi terbarukan sebagai alternatif sumber energi fosil untuk mengurangi dampak lingkungan dari industri pertambangan. Langkah-langkah ini dapat membantu mengurangi dampak lingkungan yang serius dari sektor pertambangan di Indonesia.

Dengan mengambil langkah-langkah ini, Indonesia dapat mengembangkan sektor pertambangan yang lebih berkelanjutan, menjaga sumber daya alam, dan melindungi lingkungan hidup bagi generasi mendatang. Ini akan memerlukan kerja sama antara pemerintah, perusahaan pertambangan, masyarakat, dan LSM lingkungan untuk mencapai tujuan perlindungan lingkungan yang lebih baik.

****

Daftar Pustaka

Butar, F. B. (2010). *Penegakan Hukum Lingkungan di Bidang Pertambangan* (SP3).

Hamzah, A. (2005). *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, (2010).

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup, (2017).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, (2012).

Rangkuti, S. S. (2003). *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (3rd ed.). Airlangga University Press.

Saleng, A. (2004). *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press.

Santosan, M. A. (2004). Pengembangan dan Penegakan Hukum Administrasi di Bidang LIngkungan Hidup Dalam Konteks Otonomi Daerah, Dikutip dari Moh. Hasyim, Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Izin Usaha Industri Sebagai Instrumen Yuridis Penataan Lingkungan Hidup (Studi Tentang P. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *27*(11).

Sektoral, A. 21. (2000). *Agenda Pertambangan untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan*. Jakarta: Proyek Agenda 21 Sektoral Kerjasama Kantor Menteri Lingkungan Hidup dengan UNDP.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, (2009).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (2009)

PROFIL PENULIS



Arie Yuliarti, S.H., M.H., CLA.

Penulis lahir di Jakarta pada tahun 1985 dan merupakan lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2003 dan Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia tahun 2014. Penulis juga aktif dalam mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan di bidang hukum dan keuangan. Meskipun tidak berpraktik sebagai advokat, namun Penulis telah lulus ujian profesi advokat dari Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) pada tahun 2015 dan telah memperoleh sertifikasi sebagai *Certified Legal Auditor* (CLA) pada tahun 2021 dari LSP Auditor Hukum Indonesia. Saat ini Penulis bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil pada salah satu kementerian sebagai analis dan aktif dalam berbagai kegiatan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, penyusunan kajian kebijakan, maupun sebagai moderator, dan narasumber. Penulis juga merupakan Dosen NIDK (Dosen dengan Nomor Induk Dosen Khusus) pada Politeknik Keuangan Negara STAN pengampu mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum, Hukum Perdata, dan Hukum Keuangan Negara. Selain mengajar, penulis juga pernah menjadi editor dalam buku berjudul "Memahami Lingkup Penugasan Penilaian Properti ".

Email Penulis: arieyuliarti@gmail.com

BAB 20
TANTANGAN DAN ISU KONTEMPORER DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Mardania Gazali, S.H., M.H.
Fakultas Hukum, Universitas Khairun

Pendahuluan

Hukum Administrasi Negara sebagai ilmu yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak terus mengalami perkembangan yang begitu pesat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membawa konsekuensi perubahan paradigma. Sebagaimana paradigma negara hukum, Phillipus M. Hadjon mengatakan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dalam hukum administrasi negara sudah tidak lagi memadai dalam menjalankan urusan pemerintahan. Meskipun *wetmatigheid van bestuur* menjamin adanya asas kepastian hukum, namun di negara hukum abad ke-20 lebih menitikberatkan pada penetapan tujuan (*doelstelling*) dibandingkan penetapan norma (*normstelling*) serta lebih menitikberatkan pada kebijakan atau *beleid* dibandingkan implementasi atau *uitvoering*/*toepassing* (Phillipus, 2015).

Dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) negara wajib memajukan kesejahteraan umum. Hal ini menurut Bagir Manan,

secara spesifik telah melahirkan paham negara kesejahteraan atau *welfare state* (Ridwan, 2017).

Karakteristik dari paham negara kesejahteraan adalah pemerintah turut aktif dalam pergaulan masyarakat, sehingga lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Agar dapat menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), maka pemerintah diberikan kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian persoalan genting yang timbul dan belum ada peraturan penyelenggaraannya. Pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri biasa disebut dengan istilah *freies ermessen*. Adanya prinsip *freies ermessen* memungkinkan para pejabat administrasi negara menetapkan sendiri *beleidsregel* atau *policy rules* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri. Kewenangan seperti itu, di Indonesia disebut dengan kewenangan diskresi.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam, pada uraian berikut akan dipaparkan lebih jauh mengenai tantangan dan isu kontemporer dalam hukum administrasi negara.

Kedudukan Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Pemerintah dalam praktiknya seringkali menggunakan peraturan kebijakan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan kebijakan. Definisi peraturan kebijakan tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peraturan kebijakan. Undang-Undang 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga tidak memberikan definisi yang komprehensif mengenai peraturan kebijakan. Oleh karena itu, untuk mendapatkan definisi peraturan kebijakan dapat dilakukan dengan mengacu pada pendapat ahli hukum.

Istilah kebijakan sebagai padanan dari kata *beleid* dalam konsep *beleidsregel* digunakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, peraturan kebijakan secara formal bukan merupakan peraturan yang resmi.

Meskipun demikian, peraturan kebijakan kadang diperlukan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan (Jimly, 2014).

Diskresi dapat diwujudkan secara tertulis dalam bentuk suatu peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Peraturan kebijakan ini meliputi instruksi presiden, surat-surat edaran yang berisi kebijakan tertentu, rancangan-rancangan program, kerangka acuan proyek, dan sebagainya (Jimly, 2014). Diskresi dan peraturan kebijakan memang sangat dibutuhkan untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada warga negara secara efektif dan efisien, namun di satu sisi diskresi dan peraturan kebijakan telah menimbulkan suatu kecurigaan dan kekhawatiran. Ridwan HR mengibaratkan diskresi sebagai pedang bermata dua, yaitu dapat digunakan untuk kebaikan maupun untuk keburukan dan kesewenang-wenangan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, diskresi atau *freies ermessen* dapat dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu penyelesaian masalah (kekosongan aturan), padahal terdapat suatu hal mendesak yang harus ada dasar hukumnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang ada bersifat multitafsir.
3. Adanya delegasi perundang-undangan, artinya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu adalah kekuasaan aparat yang lebih tinggi kedudukannya (Ridwan, 2014).

Merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan bukan termasuk dalam peraturan perundang-undangan, sehingga asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Konsekuensi logisnya peraturan kebijakan tidak dapat diuji karena tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.

Suatu perbedaan hukum lain yang penting antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa materi hukum seperti hak, kewajiban, perintah atau larangan sejatinya hanya dapat dilahirkan oleh pemegang kekuasaan legislatif (diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan) karena

materi hukum seperti itu menimbulkan beban (kewajiban) atau hak yang baru bagi setiap warga masyarakat. Menurut teori kedaulatan rakyat, pemunculan hak dan kewajiban baru bagi warga masyarakat hanya dapat dilakukan oleh pelaksana kedaulatan rakyat, yaitu para wakil rakyat yang duduk di badan legislatif. Oleh karena itu, pemunculan materi hukum baru adalah mutlak hak eksklusif badan legislatif.

Peraturan kebijakan tidak dapat melahirkan materi hukum baru karena pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan legislatif yang dapat melahirkan materi-materi hukum baru. Idealnya surat edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pemberitahuan atau himbauan kepada kalangan internal. Walaupun dalam perkembangannya, karakter kekuatan mengikat surat edaran yang selama ini dianggap tidak mengikat umum dan hanya mengikat sesama badan atau pejabat administrasi ternyata mengalami perkembangan. Surat edaran juga dapat ditujukan kepada lembaga lain yang bukan badan administrasi sekalipun. Bahkan surat edaran saat ini juga dapat ditujukan bagi umum dan memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, telah terjadi pergeseran karakter kekuatan mengikat surat edaran dari perkembangan awalnya.

Perluasan Objek Pengujian PTUN

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang makin bertambah kompleks, dimungkinkan bahwa berbagai persoalan yang terjadi di tengah masyarakat dan harus diurus oleh organ pemerintah itu telah ada pengaturannya dan juga ada yang belum diatur. Untuk persoalan yang belum ada pengaturannya, sementara itu harus dilayani oleh pemerintah, maka untuk memberikan pelayanan kepada warga negara, organ pemerintah dapat menggunakan diskresi.

Sebagaimana sifat dari undang-undang yang merupakan peraturan umum dan abstrak serta hanya memuat hal-hal pokok sehingga tidak dapat menjawab semua persoalan, apalagi yang bersifat konkret dan detail. Untuk menghadapi hal-hal yang bersifat konkret dan detail inilah, organ pemerintah dapat membuat suatu peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan dalam perkembangannya telah diterima sebagai suatu kebutuhan dalam mengisi praktek tata usaha negara yang tindakannya tidak diperintahkan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Prinsip freies ermessen diakui secara universal, oleh karena itu harus ada ruang bagi pemerintah untuk menetapkan peraturan meskipun tidak secara tegas diperintahkan. Tentu hal ini harus dibatasi dengan tepat sehingga tidak disalahgunakan oleh pemerintah yang memiliki banyak kesempatan untuk menjadi tiran dan sewenang-wenang.

Negara hukum modern menghendaki tidak boleh ada kekuasaan negara yang dibiarkan tidak diawasi. Pemerintah sebagai salah satu organ negara pemegang kekuasaan juga harus berada dalam keadaan diawasi atau dikontrol. Kontrol terhadap pemegang kekuasaan negara termasuk pemerintah dapat dilakukan melalui suatu mekanisme pengujian terhadap semua tindakan yang dilakukan pemerintah atau pejabat administrasi negara. Menurut Atmosudirdjo, semua tindakan pemerintah harus dapat diuji dari berbagai segi, baik dari segi hukum (yuridis), kepatutan (moral), kepantasan (akal sehat), kemanfaatan dan sebagainya (Hotma, 2010).

Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan kebijakan yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang berisi wewenang diskresioner yang dijabarkan.
2. Peraturan kebijakan tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat.
3. Peraturan kebijakan harus dipersiapkan dengan cermat, semua kepentingan, keadaan, serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan.
4. Peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga yang terkena peraturan tersebut.
5. Tujuan dan dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas.
6. Peraturan kebijakan harus memenuhi syarat kepastian hukum material, artinya hak yang diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara dalam praktiknya tidak selalu memenuhi persyaratan-persyaratan ideal seperti disebutkan di atas, karena memang tidak mudah untuk menilai kemungkinan peraturan kebijakan melanggar atau tidak prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang harus dipatuhi saat pembentukan peraturan kebijakan tersebut.

Berdasarkan hal tersebutlah, pengujian terhadap peraturan kebijakan sangat diperlukan untuk mencegah kemungkinan kesewenang-wenangan atau kelalaian pejabat administrasi negara, karena apabila hal ini terjadi maka akan timbul berbagai dampak negatif yang mungkin terjadi seperti pelanggaran hak-hak warga masyarakat, kekacauan tata tertib norma hukum, atau penyalahgunaan kewenangan pejabat administrasi negara.

Menurut Abdul Latief, terdapat dua manfaat pengujian peraturan kebijakan. Yang pertama, alasan praktis, didorong oleh kebutuhan baik untuk kebutuhan pemerintah maupun untuk masyarakat. Bagi masyarakat mengharapkan akan adanya suatu jaminan perlindungan hukum dari tindakan pejabat pemerintah. Sementara itu, bagi pejabat pemerintah adalah sebagai pembatasan untuk bertindak secara bebas membentuk peraturan kebijakan. Yang kedua, alasan teoritis, didorong oleh perkembangan hukum administrasi, yaitu khususnya konsep *besluit* (keputusan) mendapat suatu definisi baru yang cukup luas dan sebagai instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum. Oleh karena itu, pengujian peraturan kebijakan secara materiil mutlak untuk dilakukan oleh lembaga peradilan (Hotma, 2010).

Namun pengujian peraturan kebijakan berbeda dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan yang hakiki antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara tidak memiliki kewenangan legislatif sehingga dalam eksistensi peraturan kebijakan tidak terkandung norma hukum seperti perintah, larangan, izin, perbolehan atau kewenangan. Oleh karena itu, peraturan kebijakan tidak dapat diuji dari segi hukum. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan,

bahwa peraturan kebijakan dibuat tanpa didasarkan pada peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* (Ridwan, 2017).

Lebih lanjut, Bagir Manan menyatakan bahwa pengujian peraturan kebijakan lebih diserahkan pada efisiensi (*doelmatigheid*), oleh karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hal ini menunjukkan bahwa peraturan kebijakan diuji dari segi kemanfaatannya. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ialah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengujian terhadap peraturan kebijakan dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, pengujian terhadap peraturan kebijakan dapat menjadi kompetensi absolut peradilan administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Abdul Hamid S.Attamimi menyatakan bahwa "Dan karena keputusan pejabat tata usaha negara senantiasa menjadi obyek peradilan tata usaha negara, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bersangkutan pun dapat dipersoalkan dalam pengadilan tata usaha" (Hotma, 2010).

Peradilan tata usaha negara akan berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam menguji kemanfaatan peraturan kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara. Apabila hakim menilai bahwa suatu peraturan kebijakan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, peraturan kebijakan tersebut dapat dinyatakan batal oleh hakim.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak terlepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Secara yuridis kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

> "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".

Untuk mewujudkan tujuan mulia dari peradilan tata usaha negara, salah satu hal penting yang harus dilihat adalah sejauh mana peradilan tata usaha negara diberikan kewenangan untuk mengadili obyek dan subyek sengketa tata usaha negara yang relevan dan efektif, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan hukum masyarakat di Indonesia. Ruang lingkup kewenangan mengadili bukan hanya mengenai batasan wewenang peradilan tata usaha negara, melainkan juga mengenai efektivitas fungsinya dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negara serta perlindungan hukum sekaligus kontrol terhadap pemerintah dalam rangka mewujudkan sistem pemerintah yang bersih dan baik atau *clean and good governance* (Priyatmanto, 2016).

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, definisi obyek sengketa tata usaha negara telah mengalami perluasan makna. Dalam undang-undang *a quo*, dinyatakan bahwa "Keputusan administrasi negara atau keputusan tata usaha negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan".

Hal ini menunjukkan bahwa obyek sengketa tata usaha negara tidak lagi hanya berupa keputusan yang bersifat konkret, individual dan final dan mempunyai akibat hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang lama in casu Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, namun juga mencakup segala keputusan atau penetapan pemerintah, termasuk di dalamnya keputusan diskresi (peraturan kebijakan/*beleidsregel*).

Berdasarkan hal tersebut, menunjukkan bahwa telah terjadi perluasan objek sengketa tata usaha negara yang juga membawa implikasi meluasnya kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), bahwa tidak hanya sekedar keputusan atau ketetapan yang bersifat konkret, individual, final dan mempunyai akibat hukum. Hakim pengadilan tata usaha negara dapat memeriksa keputusan diskresi apabila adanya dugaan terdapatnya kesalahan dalam menetapkan diskresi oleh pejabat administrasi negara.

Selanjutnya dalam melakukan pengujian terhadap keputusan diskresi, maka dasar pengujian yang digunakan oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi yang dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara adalah diskresi yang dikategorikan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan sewenang-wenang. Namun demikian, di dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai diskresi ini, memang tidak ada satupun kata yang dengan jelas memberikan hak pengujian terhadap diskresi adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Oleh karena itu, untuk menjamin adanya kepastian hukum, idealnya kewenangan pengujian terhadap peraturan kebijakan diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan menggunakan parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Konsep hukum acara pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dapat disamakan dengan hukum acara pengujian keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Dalam praktiknya, hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) pernah melakukan pengujian terhadap peraturan kebijakan. Salah satunya adalah dalam kasus pemberhentian tidak dengan hormat Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena melakukan suatu tindak pidana di Kabupaten Klaten dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 20/G/2009/PTUN.SMG tanggal 3 Juni 2009 (Thabrani, 2017).

Berdasarkan kasus di atas, menunjukkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga telah melakukan pengujian terhadap keputusan tata usaha negara yang berdasarkan pada kewenangan diskresi. Maka dapat diketahui bahwa pengujian Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) terhadap keputusan diskresi pertama kali adalah tetap kepada kewenangan, yaitu apakah badan atau pejabat administrasi pemerintahan tersebut memiliki kewenangan untuk menerbitkan keputusan tersebut ataukah tidak. Apabila tergugat memiliki kewenangan barulah dilakukan pengujian terhadap prosedur dan substansi penerbitan keputusan yang menjadi obyek sengketa. Terhadap kasus tersebut, hakim PTUN juga menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Terhadap putusan peradilan tata usaha negara yang menguji peraturan kebijakan sejatinya juga dapat dilakukan upaya hukum baik terhadap putusan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap maupun yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap adalah perlawanan, banding dan kasasi yang dikenal dengan sebutan upaya hukum biasa. Sementara itu, upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap adalah peninjauan kembali, yang dikenal dengan sebutan upaya hukum istimewa atau upaya hukum luar biasa.

****

Daftar Pustaka

Abdoellah, P. 2016. *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Asshiddiqie, J. 2014. *Perihal Undang-Undang Cetakan ke-3*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Hadjon, P.M, dkk. 2015. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Cetakan Ke-12*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

HR, R. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

_____. 2017. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Mutalib, M.T. 2017. *Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel*) di Indonesia. Tesis Universitas Islam Indonesia.

Sibuea, H.P. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga.

PROFIL PENULIS



Mardania Gazali, S.H., M.H.

Penulis lahir di Temanggung, Jawa Tengah pada tanggal 25 Januari 2000. Pendidikan dasar hingga menengah diselesaikan di Ternate, Maluku Utara dan menyelesaikan studi S1 dan S2 Ilmu Hukum di Universitas Khairun dengan konsentrasi Hukum Tata Negara. Ketertarikan penulis terhadap Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dimulai pada tahun 2017 silam. Selama perkuliahan Strata I dan Strata II, Penulis aktif mengikuti lomba debat konstitusi tingkat nasional serta aktif di dunia organisasi. Penulis menjabat sebagai Ketua Bidang Kajian Strategis Pusat Studi Konstitusi dan Demokrasi (2023), Sekretaris Satgas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual Universitas Khairun (2022-2024), Ketua UKM Debat Fakultas Hukum Universitas Khairun (2020-2021) serta menjadi Junior Associates di MTM Law Firm.

Penulis juga aktif menulis artikel ilmiah dan lolos mengikuti Konferensi Internasional. Karya Penulis diantaranya *Local Wisdom-Based Democracy in the Era of Digitalization: A Review in North Maluku* (2023) dan Perempuan sebagai Korban Kekerasan Seksual: Apakah Hukum Sudah Cukup Memberikan Keadilan? (2023). Penulis juga pernah terpilih mewakili Provinsi Maluku Utara dan Indonesia dalam kegiatan Pertukaran Pemuda Antar Negara Asean-Jepang/*SSEAYP Youth Conference* tahun 2022.

Penulis dapat dihubungi melalui email: mardaniagzl@gmail.com

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Buku ini merupakan kolaborasi dari berbagai penulis di bidang Hukum Administrasi Negara dari berbagai perguruan tinggi ternama di Indonesia. Dalam Ilmu Hukum, salah satu cabang ilmu yaitu Hukum Administrasi Negara memiliki peran yang sangat strategis dalam dinamika perkembangan hukum yang ada di negara kita tercinta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seiring dengan dinamisasi yang ada dalam kehidupan demokrasi yang ada. Buku ini dapat di gunakan sebagai acuan dalam perkuliahan Hukum Administrasi Negara sebagai salah satu mata kuliah wajib yang harus di tempuh oleh setiap mahasiswa Fakultas Hukum. Buku ini juga dapat digunakan oleh pengajar atau pengampu mata kuliah Hukum Administrasi Negara dalam menyusun materi perkuliahan selama satu semester. Tidak hanya untuk kalangan akademisi dan mahasiswa, buku Hukum Administrasi Negara ini juga bisa di jadikan literatur oleh masyarakat umum dalam memahami dan mendalam keilmuan hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

Buku ini terdiri dari 20 Bab yang terdiri dari Bab 1 Pengantar Hukum Administrasi Negara, Bab 2 Hukum Administrasi Negara dalam Kerangka Hukum Nasional, Bab 3 Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Hukum yang Lainnya, Bab 4 Asas Asas Hukum Administrasi Negara, Bab 5 Sumber Hukum Administrasi Negara, Bab 6 Kewenangan, Bab 7 Sistem Hukum Administrasi Negara, Bab 8 Organisasi dan Tata Kelola Pemerintahan, Bab 9 Perbuatan Administrasi Negara, Bab 10 Keputusan Administrasi dan Proses Pembuatan Keputusan, Bab 11 Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Keputusan Administrasi, Bab 12 Pengawasan Administrasi Negara, Bab 13 Sanksi Administrasi Negara, Bab 14 Mekanisme Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara, Bab 15 Proses Peradilan Administrasi Negara, Bab 16 Alternatif Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara, Bab 17 Aspek Hukum Pengujian, Bab 18 *Good Governance*, Bab 19 Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Pertambangan, dan Bab 20 Tantangan dan Isu Kontemporer Hukum Administrasi Negara.

sada kurnia pustaka

ISBN 978-623-8385-14-0

9 786238 385140