

Objek Hukum Tata Usaha Negara

Dra. Dartim Nan Sati



PENDAHULUAN

Melalui Modul 1, Objek Hukum Tata Usaha Negara ini, Anda akan dapat mendalami empat hal yang berhubungan dengan Hukum Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut.

1. Pengertian Hukum Tata Usaha Negara.
2. Lapangan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara).
3. Hukum Tata Usaha Negara sebagai Himpunan Peraturan Istimewa.
4. Asas-asas dan Sumber-sumber Hukum Tata Usaha Negara.

Setelah Anda mempelajari tiga hal pokok yang menjadi isi dari modul ini, Anda akan mendapat gambaran mengenai apakah sebetulnya Pengertian Hukum Tata Usaha Negara tersebut, apa lapangannya dan mengapa ia disebut sebagai himpunan peraturan istimewa yang berbeda dengan hukum-hukum lainnya. Dalam modul ini Anda akan mengetahui di mana letak persamaan antara Hukum Tata Usaha Negara dengan Hukum Administrasi Negara, serta dengan Hukum Tata Pemerintahan.

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

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

Tujuan yang ingin dicapai setelah Anda mempelajari modul Objek Hukum Tata Usaha Negara adalah: Anda dapat memahami dan menjelaskan hakikat dari Hukum Tata Usaha Negara sebagai himpunan peraturan istimewa, melalui upaya memadukan pengetahuan dan pengalaman Anda sebelumnya dengan pengetahuan yang Anda peroleh dari Objek Hukum Tata Usaha Negara ini, yang meliputi Pengertian Hukum Tata Usaha Negara, Lapangan Hukum Tata Usaha Negara, serta Hukum Tata Usaha Negara sebagai himpunan peraturan istimewa.

Secara khusus tujuan yang ingin dicapai setelah Anda mempelajari modul *Objek Hukum Tata Usaha Negara* ini adalah, agar Anda dapat:

1. menjelaskan kaitan antara administrasi dan tata usaha;
2. menunjukkan berbagai istilah yang digunakan untuk arti yang sama dengan HTUN;
3. mengemukakan berbagai definisi HTUN yang dikemukakan oleh para ahli;
4. menjelaskan apa yang menjadi lapangan HTUN;
5. membedakan lapangan pekerjaan administrasi negara dari berbagai bentuk negara;
6. menjelaskan mengapa lapangan HTUN dikenal dengan teori sisa atau residu;
7. menjelaskan pengertian administrasi negara;
8. menjelaskan sistem administrasi negara di Indonesia;
9. mengemukakan hal-hal yang menyebabkan HTUN dipandang sebagai himpunan peraturan istimewa;
10. menjelaskan asas-asas Hukum Tata Usaha Negara;
11. menjelaskan sumber-sumber Hukum Tata Usaha Negara.

KEGIATAN BELAJAR 1**Pengertian Hukum Tata Usaha Negara**

Untuk dapat memahami pengertian Hukum Tata Usaha Negara dengan segala aspeknya, maka perlu diketahui terlebih dahulu beberapa hal yang sangat mendasar seperti pengertian administrasi dan tata usaha, beberapa istilah yang digunakan untuk arti yang sama dengan tata usaha negara, serta definisi-definisi mengenai Hukum Tata Usaha Negara yang dikemukakan oleh para ahli. Untuk lebih jelasnya ikutilah uraian-uraian berikut ini.

A. ADMINISTRASI DAN TATA USAHA

Dalam kehidupan sehari-hari baik di instansi-instansi pemerintah maupun swasta orang sering beranggapan bahwa istilah administrasi itu mengandung arti yang sama dengan tata usaha. Misalnya, seseorang mengatakan bahwa: *Saya sedang berurusan dengan badan administrasi* atau *Saya sedang berurusan dengan badan tata usaha*, karena menurut mereka administrasi dan tata usaha adalah sama yaitu hal-hal yang berhubungan dengan surat-menyurat. Pada hal sebetulnya bila dilihat dari arti kata yang sebenarnya ada perbedaan antara administrasi dengan tata usaha. Di mana yang satu merupakan bagian dari yang lain, atau yang satu lebih luas dan yang satu lagi lebih sempit. Untuk dapat mengetahui mana yang lebih luas dan mana yang lebih sempit, perlu dicari pengertiannya masing-masing sehingga kita tidak salah dalam menarik suatu kesimpulan. Dr. S.P. Siagian M.P.A. (1973:13) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa dalam administrasi itu terkandung berbagai unsur, yaitu: unsur dua manusia atau lebih, ada tujuan yang akan dicapai, adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan serta adanya peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Ke dalam unsur peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan, materi serta perlengkapan lainnya.

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

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

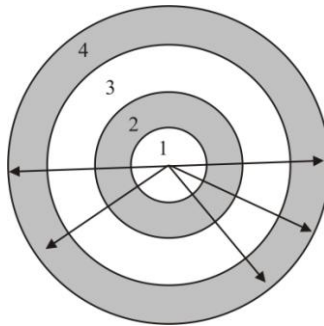
Setelah kita mengetahui pengertian dari administrasi maka kita juga perlu untuk mengetahui apakah sebetulnya pengertian dari tata usaha tersebut. Untuk itu penulis mengutip pendapat dari Drs. The Liang Gie (1977:14) yang mengatakan bahwa: "Apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti, maka selain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

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

1. Unsur pertama dari administrasi adalah *organisasi* sebagai suatu subkonsep yang bersifat statis atau tata keragaan sebagai suatu proses yang bersifat dinamis merupakan serangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan suatu kerangka yang menjadi wadah bagi setiap kegiatan kerja sama, dengan jalan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, membagi tugas di antara para pejabat yang melaksanakannya, menetapkan wewenang dan tanggung jawab masing-masing serta menyusun jalinan hubungan kerja di antara para pejabatnya.
2. Unsur kedua dari administrasi adalah *manajemen* sebagai suatu subkonsep yang bersifat statis atau tata pimpinan sebagai suatu proses yang bersifat dinamis merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja, agar tujuan kerja sama benar-benar dapat tercapai. Menurut Luther M. Gullick dalam karyanya yang berjudul *Papers On The Science Of Administration* mengemukakan bahwa manajemen mempunyai fungsi-fungsi organik (Siagian, 1973:124) yang terdiri dari: *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *staffing* (pengadaan tenaga kerja), *directing* (pemberian bimbingan), *coordinating* (pengkoordinasian), *reporting* (pelaporan) dan *budgeting* (penganggaran). Rangkaian fungsi-fungsi ini dikenal dengan akronimnya *POSDCORB*.
3. Unsur ketiga dari administrasi adalah *komunikasi* sebagai suatu subkonsep atau tata hubungan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyampaian warta dari seseorang kepada pihak lain dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.
4. Unsur keempat dari administrasi adalah *informasi* sebagai suatu subkonsep atau tata keterangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan dan pemusnahan informasi. Dalam kehidupan masyarakat hal ini dikenal dengan nama *tata usaha*. Jadi istilah tata usaha tidak sama dengan administrasi, karena *tata usaha hanyalah sebagian saja* atau hanya merupakan salah satu unsur dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi itu.

Keempat unsur yang telah dikemukakan yaitu organisasi, manajemen, komunikasi dan informasi (tata usaha) sebagai suatu konsep atau tata

keragaan, tata pimpinan, tata hubungan dan tata keterangan sebagai suatu proses merupakan rangkaian kegiatan yang terluas. Menurut The Liang Gie apabila administrasi digambarkan sebagai sebuah lingkaran, dan jari jari lingkarannya merupakan pelbagai kegiatan dari kerja sama maka kekuasaan empat unsur itu akan dapat dilukiskan sebagai berikut.



Keterangan Gambar:

→ = aktivitas

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

Gambar 1.1

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

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

B. ISTILAH-ISTILAH UNTUK HUKUM TATA USAHA NEGARA

Sampai saat ini, di kalangan para sarjana di Indonesia belum terdapat keseragaman pendapat tentang istilah untuk bidang Hukum Tata Usaha Negara ini. Ada yang memakai istilah Hukum Tata Usaha saja, tanpa mencantumkan negara. Ada pula dengan istilah-istilah lain, seperti Hukum Administrasi, Hukum Administrasi Negara, atau Hukum Tata Pemerintahan.

E. Utrecht, seorang sarjana hukum, dalam tulisan-tulisannya mengenai Hukum Tata Usaha Negara ini telah menggunakan istilah yang berbeda-beda. Misalnya pada cetakan pertama untuk menerjemahkan istilah dalam bahasa Belanda *Administratiefrecht*, beliau mempergunakan istilah *Hukum Administrasi*. Pada cetakan kedua istilah Hukum Administrasi itu tidak dipertahankannya lagi dan digantinya dengan istilah *Hukum Tata Usaha Negara*. Perubahan ini karena istilah Hukum Tata Usaha Negara lebih umum dipakai. Tetapi akhirnya istilah Hukum Tata Usaha Negara itu pun digantinya lagi dengan istilah Hukum Administrasi, tetapi dengan tambahan negara. Sehingga karyanya itu bernama Hukum Administrasi Negara. Sebagai nama dari salah satu mata pelajaran pada beberapa fakultas Universitas Gadjah Mada dan Universitas Airlangga, digunakan istilah *Hukum Tata Pemerintahan*. Universitas Indonesia di *Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat* memakai istilah *Hukum Tata Usaha Negara*. Di dalam karangan yang termuat dalam majalah *Hukum* tahun 1952 no 1 halaman 5, Mr. Wirjono Prodjodikoro menggunakan istilah *Hukum Tata Usaha Pemerintahan*.

Di negara-negara lain dalam ilmu pengetahuan hukum dikenal istilah sebagai berikut.

1. Di Inggris disebut dengan *administrative Law*.
2. Di Perancis disebut dengan *droit administratif*.
3. Di Jerman disebut dengan *Verwaltungsrecht*.
4. Di Belanda disebut dengan *Administratiefrecht*.

Dari berbagai istilah asing di atas terlihat bahwa di negeri Belanda sendiri masih digunakan istilah *administratiefrecht* atau *bestuursrecht*. Istilah *bestuur* diartikan sama dengan *administratief*. Meskipun terdapat istilah yang berbeda-beda untuk sebutan terhadap Hukum Tata Usaha Negara ini, akan tetapi lapangannya adalah sama sehingga penggunaan istilahnya tergantung pada yang menggunakannya, apakah akan dipakai istilah Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Tata Usaha

Negara. Apalagi kalau kita berpatokan pada bunyi Undang-undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1986 Tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*, Bab VII mengenai *Ketentuan Penutup* Pasal 144 menyatakan bahwa: Undang-undang ini dapat disebut *Undang-undang Peradilan Administrasi Negara*. Dari bunyi pasal ini jelas pada kita bahwa Hukum Tata Usaha Negara itu sama dengan Hukum Administrasi Negara. Karena lapangan Hukum Tata Usaha Negara itu sama dengan lapangan Hukum Tata Pemerintahan maka Hukum Tata Pemerintahan itu sama pula dengan Hukum Administrasi Negara. Kalaupun ada perbedaan, perbedaan tersebut hanya mengenai istilah atau namanya saja.

C. DEFINISI HUKUM TATA USAHA NEGARA

Sebagaimana halnya dengan istilah, definisi yang diberikan baik terhadap Hukum Tata Usaha Negara, maupun terhadap Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan beragam. Sekarang marilah kita ikuti masing-masing definisi yang dikemukakan oleh sarjana-sarjana hukum bangsa kita maupun sarjana bangsa asing.

Menurut De La Bassecour Caan (E. Utrecht;1960:9), yang dimaksud dengan Hukum Tata Usaha Negara ialah *Himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka negara berfungsi (beraksi), peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahnya*. Jika kita simpulkan definisi dari De La Bassecour Caan ini dapat ditarik pengertian:

1. Hukum Tata Usaha Negara menjadi sebab maka negara berfungsi dan beraksi.
2. Hukum Tata Usaha Negara mengatur hubungan antara warga negara dengan pemerintah.

Bagian pertama memperlihatkan kepada kita, bahwa Hukum Tata Usaha Negara ini menjadi dasar dari segala perbuatan pemerintah atau badan administrasi negara. Bagian kedua menunjukkan bahwa Hukum Tata Usaha Negara itu termasuk hukum publik, karena mengatur hubungan antara warga negara dengan pemerintahnya. Dengan perkataan lain hubungan yang diatur oleh Hukum Tata Usaha Negara adalah hubungan yang bersifat *Publiek Rechtelijk*, yaitu suatu hubungan hukum, di mana yang diutamakan adalah kepentingan umum (*publik*) dan hubungan ini berbeda dengan hubungan perdata.

Definisi lain yang dikemukakan oleh L.J. Van Apeldoorn (Kusumadi Pudjosewojo S.H.;1976:148). Hukum Tata Usaha ("*administratief recht*") dalam arti materiil adalah "keseluruhan aturan yang hendaknya diperhatikan oleh para pendukung kekuasaan penguasa yang disertai suatu tugas pemerintahan dalam melakukan tugas pemerintahan itu. Menurut beliau pemerintah (*bestuur*) ialah tugas-tugas penguasa dikurangi dengan tugas-tugas *perundang-undangan, pengadilan dan kepolisian*.

Sudah lebih maju lagi definisi yang dikemukakan oleh E. Utrecht dalam bukunya: *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia* (1957:30) memberikan definisi mengenai Hukum Tata Usaha Negara sebagai berikut Kaidah-kaidah yang membimbing turut serta pemerintah dalam pergaulan sosial dan ekonomis itu adalah kaidah-kaidah hukum, yaitu kaidah-kaidah yang oleh pemerintah sendiri diberi sanksi dalam hal pelanggaran. Kaidah-kaidah hukum tersebut mengatur perhubungan antara alat-alat pemerintah (*bestuur organen*) dengan individu dalam masyarakat.

Prof. Dr. Prajudi Atmosudirdjo, S.H. dalam karangannya yang berjudul *Hukum Administrasi Negara* (1972:3) menegaskan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai seluk beluk administrasi negara (Hukum Administrasi Negara *heteronom*) dan hukum yang dicipta atau merupakan hasil buatan administrasi negara (Hukum Administrasi Negara otonom).

Dari berbagai definisi di atas dapatlah ditarik kesimpulan, bahwa Hukum Tata Usaha Negara adalah serangkaian peraturan yang mengatur dan menentukan cara-cara pemerintah atau aparat administrasi negara menjalankan tugasnya.



LATIHAN

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

- 1) Coba Anda diskusikan dengan beberapa teman Anda mengenai perbedaan Administrasi dengan Tata Usaha!
- 2) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda mengenai “Mengapa terdapat berbagai istilah untuk arti yang sama dengan HTUN tersebut?”.

- 3) Kesimpulan apakah yang dapat Anda tarik dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai HTUN?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda baca kembali materi mengenai pengertian Administrasi dan Tata Usaha.
- 2) Silakan Anda baca kembali materi mengenai istilah-istilah untuk HTUN.
- 3) Silakan Anda baca kembali materi mengenai definisi HTUN.



RANGKUMAN

1. Hukum Tata Usaha Negara merupakan serangkaian peraturan yang mengatur dan menentukan bagaimana cara-cara pemerintah atau aparat administrasi negara menjalankan tugasnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Jika kita lihat dari arti kata, sebetulnya terdapat perbedaan antara tata usaha dengan administrasi. Di mana tata usaha tersebut hanya merupakan bagian atau salah satu unsur yang terdapat di dalam administrasi, yaitu yang dikenal dengan unsur informasi atau unsur tata keterangan. Meskipun tata usaha ini hanya merupakan salah satu unsur, tetapi tata usaha tersebut termasuk unsur yang terluas di samping unsur organisasi, manajemen dan tata hubungan atau komunikasi, sebab tata usaha ini memasuki seluruh kegiatan yang terdapat dalam suatu proses kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Penggunaan istilah yang berbeda-beda ini terlihat dalam ketentuan-ketentuan resmi yang ada di negara Republik Indonesia, seperti dalam SK Menteri P dan K tanggal 30 Desember 1972 No 0198/U/1972 dipakai istilah Hukum Tata Pemerintahan. Dalam Keputusan Menteri P dan K No. 31/DJ/Kep/1983 dipakai istilah Hukum Administrasi Negara. Sedangkan dalam UU Dasar Sementara tahun 1950, Undang-undang No. 14 Tahun 1970 Jo. Pasal 10 Undang-undang RI No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang peradilan dipakai istilah Hukum Tata Usaha dan Peradilan Tata Usaha.

4. Di negara-negara lain dalam ilmu pengetahuan hukum dikenal juga berbagai istilah yang sama dengan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara seperti di Inggris disebut dengan *administrative Law*, di Perancis *droit administratif*, di Jerman *Verwaltungsrecht* dan di Belanda *Administratiefrech*.



TES FORMATIF 1 _____

Pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Serangkaian kegiatan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, penyimpanan, pemeliharaan dan pemusnahan disebut
 - A. administrasi
 - B. organisasi
 - C. tata usaha
 - D. manajemen

- 2) Unsur-unsur pokok dari Administrasi menurut The Liang Gie ialah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. organisasi
 - B. komunikasi
 - C. manajemen
 - D. kepegawaian

- 3) Rangkaian kegiatan yang berupa usaha pengenalan kegiatan organisasi kepada lingkungan disebut
 - A. relasi publik (tata humas)
 - B. material (tata perbekalan)
 - C. finansial (tata keuangan)
 - D. personalia (tata kepegawaian)

- 4) Fungsi organik dari manajemen yang disingkat dengan POSDCORB dikemukakan oleh
 - A. The Liang Gie
 - B. Luther M. Gullick
 - C. Siagian, MPA
 - D. Dwight Waldo

- 5) Unsur-unsur administrasi yang merupakan subkonsep yang bersifat statis adalah sebagai berikut, kecuali
- A. manajemen
 - B. komunikasi
 - C. informasi
 - D. tata pimpinan
- 6) Dalam tulisan E. Utrecht pada cetakan pertama, beliau menerjemahkan *Administratiefrecht* dengan istilah Hukum
- A. Tata Usaha Negara
 - B. Administrasi
 - C. Administrasi Negara
 - D. Tata Usaha
- 7) Di Universitas Airlangga dan Universitas Gadjah Mada, untuk mata pelajaran HTUN ini digunakan istilah Hukum
- A. Administrasi
 - B. Tata Usaha
 - C. Tata Pemerintahan
 - D. Tata Usaha Pemerintahan
- 8) *Verwaltungsrecht* adalah istilah Hukum Administrasi yang terdapat di negara
- A. Perancis
 - B. Inggris
 - C. Jerman
 - D. Belanda
- 9) HTUN ialah himpunan peraturan tertentu yang menjadi sebab maka negara berfungsi, peraturan itu mengatur hubungan antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahnya, dikemukakan oleh
- A. Kusumadi Pudjosewojo
 - B. E. Utrecht
 - C. De La Bassecour Caan
 - D. Prof. A.A.H. Struycken

- 10) Menurut Prof. Oppenheim, Hukum Tata Usaha Negara adalah aturan-aturan tentang negara dan alat perlengkapannya, dalam keadaan
- A. bergerak
 - B. diam
 - C. diam dan bergerak
 - D. diam atau bergerak

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

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

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

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

KEGIATAN BELAJAR 2

Lapangan Hukum Tata Usaha Negara dalam Berbagai Bentuk Negara

☉ Pada bagian Pendahuluan telah dikemukakan bahwa yang merupakan lapangan Hukum Tata Usaha Negara sekaligus juga menjadi lapangan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan dan dikenal juga dengan lapangan administrasi negara. Apa sajakah yang menjadi lapangan pekerjaan administrasi negara itu. Untuk mengetahuinya marilah kita ikuti penjelasan berikut ini.

Lapangan Hukum Tata Usaha Negara atau lapangan pekerjaan administrasi negara tergantung dari pada sistem pemerintahan dan bentuk dari negaranya. Dengan perkataan lain, sistem pemerintahan dan bentuk suatu negara sangat menentukan bentuk Hukum Tata Usaha Negaranya, serta lapangan pekerjaan administrasi negaranya. Oleh karenanya, setiap negara akan berbeda dalam mengatur lapangan pekerjaan administrasi negaranya. Hal ini sehubungan dengan *idee negara* yang mewujudkan bentuk negara dan sistem pemerintahan masing-masing negara berbeda. Meskipun demikian, bentuk negara serta sistem pemerintahan yang ada pada dewasa ini hanyalah berkisar di antara tiga bentuk negara (Muchsan; 1982;5 1), yaitu:

1. Monarkhi absolut.
2. Monarkhi konstitusional/Republik konstitusional.
3. Monarkhi parlementer/Republik dengan *type welfare state* (negara kesejahteraan).

A. NEGARA MONARKHI ABSOLUT

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

melaksanakan tugas pembantuan (*mede bewind*) tidak diperbolehkan untuk mengambil inisiatif sendiri-sendiri dalam melaksanakan fungsinya.

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

B. NEGARA MONARKHI KONSTITUSIONAL

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

1. John Locke (1632-1704)

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

- a. *Kekuasaan Legislatif*, adalah kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan.
- b. *Kekuasaan Eksekutif*, adalah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yakni kekuasaan pengadilan (*yudikatif*).
- c. *Kekuasaan Federatif*, adalah kekuasaan yang tidak termasuk kekuasaan mengadakan hubungan antara alat-alat aparat negara baik intern maupun ekstern.

2. CH De Montesquieu (Tahun 1689-1755)

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

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

- a. *Kekuasaan Legislatif (La puissance legislative)*, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundangan.
- b. *Kekuasaan Eksekutif (La puissance executive)*, yaitu kekuasaan menjalankan peraturan perundangan.
- c. *Kekuasaan Yudikatif (La puissance de juger)*, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan perundangan.

Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Parlemen (lembaga perwakilan rakyat), kekuasaan eksekutif oleh raja dan kekuasaan yudikatif oleh pengadilan (hakim). Dengan adanya desentralisasi kekuasaan pada tiga lembaga yang terpisah-pisah ini maka kemerdekaan individu akan terjamin dari tindakan raja yang sewenang-wenang. Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan istilah *Trias Politica* yang berasal dari Immanuel Kant. Ajaran *Trias Politica* menuntut adanya kebebasan individu yang terjamin dan dilindungi oleh hukum. Tujuan pertama dari negara ialah membuat hukum dan mempertahankan hukum sehingga para warga negaranya mempunyai

kemerdekaan yang dijamin oleh hukum dan masyarakat tetap teratur. Tujuan dari negara bukanlah menjadi suatu alat kekuatan (*machtsaparaat*), melainkan menjadi suatu alat hukum (*rechtsaparaat*). Menurut Utrecht, negara hukum dalam arti kata sempit ini disebut dengan negara hukum klasik (*klassieke rechtstaat*). Lapangan pekerjaan administrasi negara dalam negara hukum seperti ini hanyalah terdiri dari membuat dan mempertahankan hukum saja. Sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang ada dalam suatu negara dipisahkan menjadi tiga kekuasaan seperti yang telah dijelaskan di atas lebih dikenal dengan sistem Tri Praja.

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

a. *Kelemahan-kelemahan teori Montesquieu adalah sebagai berikut*

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

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

Pemisahan kekuasaan secara mutlak menurut teori *Trias Politica* tidak sesuai dengan teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau yang sampai sekarang dalilnya masih digunakan oleh pemerintahan negara-negara modern. Dalam ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipegang oleh rakyat. Dengan demikian rakyat melalui lembaga perwakilan harus dapat mengontrol atau mengawasi keaktifan lembaga-lembaga lain dalam suatu negara. Jadi di sini terdapat apa yang disebut *legislative supremacy*. Dalam ajaran kedaulatan rakyat, kemauan rakyat merupakan sumber dari pada kekuasaan penguasa. Kedaulatan rakyat akan dapat dilaksanakan dengan baik, apabila rakyat mempunyai hak untuk mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan atau tindakan penguasa. Sedangkan *Trias Politica* menghendaki pemisahan mutlak antara badan-badan yang melaksanakan kekuasaan negara. Dengan demikian asas kedaulatan rakyat tidak dapat dilaksanakan dengan baik jika negara menganut ajaran pemisahan kekuasaan secara mutlak.

b. *Penafsiran yang terjadi di Amerika Serikat*

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

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

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

c. *Penafsiran yang terjadi di negara-negara Eropa Barat*

Di Eropa Barat kekuasaan yang ada pada negara juga dipisahkan menjadi kekuasaan-kekuasaan perundang-undangan (*legislatif*) diserahkan kepada Parlemen (DPR) bersama-sama dengan Badan eksekutif (Pemerintah). Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya (melaksanakan peraturan perundang-undangan) bertanggung jawab kepada Parlemen. Dengan demikian di sini terdapat pengawasan yang lebih ketat dari pada sistem yang dianut di USA. Meskipun demikian, raja sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen (*The King can do no wrong*), hanya para menteri yang bertanggung jawab kepada Parlemen.

d. *Penafsiran yang dilaksanakan di Swiss*

Di negara Swiss ini badan eksekutif (*Bundesrat*) bersifat suatu Dewan, yang merupakan bagian badan legislatif (*Bundesversammlung*). "*Bundesversammlung*" ini terdiri dari *Nationalrad* dan *Standerad*. Tugas dari *Bundesrat* melaksanakan semua kehendak atau keputusan *Bundesversammlung*. *Bundesrad* tidak dapat dibubarkan oleh *Bundesversammlung*. Untuk mencegah perbuatan sewenang-wenang dari *Bundesversammlung* dibuat suatu lembaga negara yang disebut *Referendum*, yang bertugas menjaga tindakan atau keputusan *Bundesversammlung*. Penafsiran ini menimbulkan sistem pemerintahan referendum atau sistem badan pekerja.

e. *Penafsiran yang terdapat di Indonesia*

Semenjak berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan sampai kembali ke UUD 1945, ternyata tidak pernah didasarkan pada teori Trias Politica. Tetapi kalau teori Trias Politica ditafsirkan sebagai ajaran pembagian kekuasaan saja (*distribution of power*), dapat dikatakan memang Indonesia menganutnya, karena dari keempat UUD yang berlaku tersebut, selalu dibentuk atas dasar pemisahan kekuasaan, untuk menghindarkan kekuasaan absolut pada tingkat pemerintahan pusat.

Perlu Anda ketahui bahwa setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 maka bunyi pasal yang tersebut di atas ada yang diubah dan ada yang pasalnya diganti, seperti:

1. Pasal (1) ayat (2) sebelum amandemen berbunyi: kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, setelah amandemen berubah pada perubahan ketiga yang disahkan tanggal 10 Oktober 2001 yang berbunyi: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. setelah amandemen keempat yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 berbunyi: MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan UU.
2. Pasal 19 terdiri dari 2 ayat yang berbunyi: ayat (1), susunan DPR ditetapkan dengan UU dan ayat (2), DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Setelah perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2002 Pasal 19 terdiri dari 3 ayat, yang berbunyi ayat (1) Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, ayat (2): Susunan DPR diatur dengan UU, dan ayat (3): DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Sedangkan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DP, pada perubahan pertama yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 berbunyi: Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR. Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi: Anggota DPR berhak memajukan rancangan UU, setelah amandemen pada perubahan pertama yang disahkan tanggal 19 Oktober 1999 berbunyi: Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan UU.
3. Pasal 4 ayat (1) setelah amandemen tidak ada perubahan yang berbunyi: Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UU.
4. Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah agung dan lain-lain badan kehakiman menurut UU, setelah perubahan ketiga berbunyi tanggal 10 Oktober 2001 berbunyi: Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
5. Pasal 16 ayat (2) sebelum amandemen berbunyi: dewan ini (DPA) berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah. Setelah perubahan keempat yang disahkan tanggal 10 Agustus 2002 Pasal 16 yang tadinya 2 pasal menjadi 1 pasal saja yang berbunyi: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU.

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

Dari penjelasan-penjelasan di atas kita mengenal berbagai fungsi pemerintahan, yaitu:

1. *Eka Praja* dan *Tri Praja*. Alangkah baiknya jika kita lihat berbagai fungsi pemerintahan.
2. yang lain sehingga makin memberikan gambaran yang jelas mengenai lapangan hukum.
3. tata usaha negara (administrasi negara) tersebut, di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Teori Catur Praja

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

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

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

Jadi menurut Van Vollenhoven Hukum Administrasi Negara meliputi 4 bidang, yaitu:

- a. *Bestuursrecht* (hukum keprajaan),
- b. *Politierecht* (hukum kepolisian),
- c. *Yustitierecht* (hukum peradilan), dan
- d. *Regelaarsrecht* (hukum perundang-undangan).

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

Menurut Van Vollenhoven, dengan menggunakan teori residunya mengatakan bahwa dalam negara modern fungsi *bestuur* adalah meliputi penyelenggaraan sesuatu yang tidak termasuk mempertahankan ketertiban hukum secara preventif (*preventieve rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan atau membuat peraturan). Oleh karena dalam negara hukum modern pemerintah banyak mencampuri urusan kehidupan masyarakat, baik dalam bidang ekonomi, sosial, budaya maupun politik, maka fungsi *bestuur* semakin luas.

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

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

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

2. Teori Panca Praja

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

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

- a. *Administratiefrecht voor de Wetgeving* (Hukum Tata Pemerintahan untuk perundangundangan).
- b. *Administratiefrecht voor het bestuur* (Hukum Tata Pemerintahan untuk pangreh).
- c. *Administratiefrecht voor de Politie* (Hukum Tata Pemerintahan untuk kepolisian).
- d. *Administratiefrecht voor de Rechtspraak* (Hukum Tata Pemerintahan untuk Peradilan).
- e. *Administratiefrecht voor de Burgers* (Hukum Tata Pemerintahan untuk warga negara).

Dengan penambahan teori bidang Hukum Tata Pemerintahan Van Vollenhoven menjadi lima bidang itu, maka Stellinga telah mengembangkan teori catur praja menjadi *Teori Panca Praja*.

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

- a. pemerintahan,
- b. perundang-undangan,
- c. pengadilan,
- d. keuangan yang meliputi kekuasaan penetapan anggaran belanja negara dan pengawasan oleh Pengawas Keuangan,
- e. Hubungan Luar Negeri, dan
- f. Pertahanan dan Keamanan Umum.

Oleh karena kekuasaan dibedakan dalam enam jenis, maka teori ini dikenal dengan Teori Sad Praja. Sedangkan teori Dwi Praja, yang dikemukakan oleh A.M. Donner dalam bukunya *Nederlands Bestuursrecht* membagi fungsi yang ada dalam negara ada 2 golongan (tingkatan), yaitu:

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

Dalam tingkatan pertama ditentukan jalan mana yang harus ditempuh oleh kehidupan negara. Dalam menjalankan usaha ini orang ada di lapangan politik, yaitu lapangan pemerintah dalam arti kata yang tertinggi (luas). Sedangkan tingkatan kedua ialah fase menyelenggarakan keputusan-keputusan yang telah dibuat di lapangan politik. Tingkatan kedua ini membawa orang dalam lapangan administrasi negara. Yang tergolong pada tingkatan *pertama* ialah MPR, Pemerintah dan DPR, sedangkan yang tergolong pada tingkatan *kedua* juga Pemerintah, Pamong Praja dan Pengadilan.

Setelah kita panjang lebar menjelaskan lapangan Hukum Tata Usaha Negara dalam suatu negara, baik yang berbentuk monarki absolut maupun monarki konstitusional/Republik Konstitusional, maka marilah kita lihat pula monarki parlementer/republik dengan tipe *welfare state* (negara kesejahteraan).

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

3. Negara Monarki Parlementer/Republik dengan Tipe Welfare State

Sebagaimana diketahui bahwa konsepsi Trias Politica dalam perkembangannya menghasilkan negara dengan tipe klasik liberal, di mana alat perlengkapan negara hanya diperbolehkan mencampuri sesuatu bilamana ada gangguan keamanan dan ketertiban. Kehidupan dan kehidupan masyarakat baik dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan terlepas dari

campur tangan negara. Lama-kelamaan rupanya sistem yang demikian menimbulkan kekacauan dalam negara. Untuk mengatasi hal ini muncullah suatu teori baru, yaitu teori negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam teori ini dituntut kepada pemerintah untuk mencampuri segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis, di mana fungsi Hukum Tata Usaha Negara bertambah, karena justru hukum inilah yang sangat erat dan peka sekali terhadap keadaan politik. Mulailah diadakan tindakan-tindakan dengan mengadakan undang-undang untuk mengatur kehidupan ekonomi, misalnya undang-undang tentang perdagangan yang meliputi masalah impor dan ekspor. Sebagai akibatnya muncullah paham baru yang dikenal dengan *sosialisme*. Dengan berkembangnya *sosialisme* ini terciptalah suatu tipe negara baru yang disebut *welfare state* (negara kesejahteraan).

Konsep negara kesejahteraan mengandung suatu program sosial dengan perincian antara lain tentang:

- a. Meratakan pendapatan masyarakat.
- b. Usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal.
- c. Mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya.
- d. Pengawasan atas upah oleh pemerintah.
- e. Usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah, pendidikan lanjutan/latihan kerja.

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

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

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



LATIHAN

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

- 1) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda mengenai lapangan pekerjaan administrasi negara pada suatu negara yang berbentuk monarkhi absolut!
- 2) Coba Anda diskusikan dengan teman-teman Anda mengenai timbulnya Teori Trias Politica dari John Locke dan Montesquieu dan apa kelemahan kelemahan teorinya tersebut!
- 3) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda mengenai lapangan HTUN yang dikenal dengan teori sisa (*Aftrek Teori*)!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda baca kembali materi mengenai sistem pemerintahan pada negara yang berbentuk monarkhi absolut.
- 2) Silakan Anda baca kembali materi mengenai bentuk negara monarkhi konstitusional.
- 3) Silakan Anda baca kembali materi mengenai lapangan HTUN menurut Prof. Mr. C. Van Vollenhoven.



RANGKUMAN

1. Pada abad ke 17 sampai dengan abad ke 18 terjadilah perubahan-perubahan dari monarkhi absolut kepada monarkhi konstitusional, yang dipelopori oleh John Locke, yang mengajarkan tentang pembagian kekuasaan. Jadi kekuasaan tidak lagi terpusat di tangan

raja, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain, sehingga kekuasaan raja menjadi terbatas. Teori pemisahan kekuasaan ini belakangan juga dikemukakan oleh Ch de Montesquieu yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh parlemen, eksekutif oleh raja dan yudikatif oleh hakim. Ajaran ini dikenal dengan *Trias Politica*. Teori ini rupanya hanya dipraktekkan di Amerika Serikat, tetapi tidak mutlak, sebab antara satu sama lain dapat saling mengawasi, dikenal dengan *checks and balance*.

2. Menurut Van Vollenhoven, yang menjadi lapangan Hukum Tata Usaha Negara ialah seluruh materi hukum yang ada dikurangi dengan Hukum Tata Negara (materiil), Hukum Pidana (materiil) dan Hukum Perdata (materiil). Lapangannya ini dikenal dengan *Teori Sisa (Teori Residu/Aftrek Teori)*. Jadi lapangan HTUN tersebut meliputi empat bidang, yaitu *bestuursrecht*, *politierecht*, *yustitierecht* dan *regelaarsrecht*. Sehubungan dengan empat bidang ini maka pemerintah mempunyai empat fungsi, yaitu fungsi memerintah, fungsi polisi, fungsi mengadili dan fungsi mengatur. Dalam suatu negara modern fungsi *bestuur* ini sangat luas.
3. Lapangan HTUN dalam negara hukum modern (*welfare state*) bertambah luas, sebab dalam negara hukum dengan tipe *welfare state* atau negara kesejahteraan ini pemerintah mencampuri segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Oleh sebab itu, kepada alat administrasi negara diberikan kemerdekaan bertindak, dengan prinsip berpegang pada asas legalitas dan tidak sewenang-wenang.



TES FORMATIF 2

Pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dalam suatu negara yang berbentuk monarkhi absolut, sistem pemerintahan yang dipakai adalah sistem
 - A. sentralisasi dan konsentrasi
 - B. sentralisasi
 - C. konsentrasi
 - D. *mede bewind*

- 2) Lapangan pekerjaan administrasi negara yang hanya terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja, terdapat pada negara yang
 - A. monarkhi absolut
 - B. monarkhi konstitusional
 - C. republik konstitusional
 - D. republik dengan tipe *welfare state*

- 3) Suatu zaman di mana pemerintahan *Eka Praja* mulai ditentang dan sistem demokrasi mulai didengungkan, disebut zaman
 - A. demokrasi
 - B. *renaissance*
 - C. pembaharuan
 - D. peralihan

- 4) Ajaran tentang pembagian kekuasaan (*distribution of power*) ke dalam tiga macam kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif, dan federatif, dikemukakan oleh
 - A. Montesquieu
 - B. John Locke
 - C. Immanuel Kant
 - D. Van Vollenhoven

- 5) Menurut Dr. Lemaire, penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah disebut
 - A. *welfare State*
 - B. *bestuurszorg*
 - C. *rechtstaat in engen Zin*
 - D. *freies Ermessen*

- 6) Kemerdekaan bertindak yang dimiliki oleh badan administrasi negara disebut dengan
 - A. *Voluntaire Jurisdictie*
 - B. *Checks and Balance*
 - C. *Freies Ermessen*
 - D. *Nature of power*

- 7) Lapangan HTUN menurut Van Vollenhoven dikenal dengan teori-teori di bawah ini, *kecuali*
- A. Teori Tangga
 - B. Teori sisa
 - C. Teori Residu
 - D. Nature of Power
- 8) Bidang Hukum Administrasi Negara meliputi empat bidang, yaitu hukum keprajaan, kepolisian, peradilan dan perundang-undangan, dikemukakan oleh
- A. John Locke
 - B. Emmanuel Kant
 - C. Van Kant
 - D. Van Vollenhoven
- 9) Apabila diperhatikan sila kelima Pancasila dan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, maka negara Indonesia termasuk negara yang menggunakan tipe
- A. demokrasi
 - B. *welfare state*
 - C. negara persemakmuran
 - D. demokrasi terpimpin
- 10) Menurut Hans Kelsen, dalam suatu negara memang perlu pembagian kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan tersebut
- A. harus diawasi
 - B. harus berimbang
 - C. tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak
 - D. harus sesuai dengan fungsi-fungsi masing-masing.

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Hukum Tata Usaha Negara sebagai Himpunan Peraturan Istimewa

Ⓟ ada bagian pertama dari objek Hukum Tata Usaha Negara ini telah dikemukakan bahwa pengertian dari Hukum Tata Usaha Negara sama dengan Hukum Administrasi Negara. Tetapi untuk lebih memahami, kenapa Hukum Tata Usaha Negara disebut sebagai himpunan peraturan istimewa, tidak dapat tidak, kita harus mempelajari terlebih dahulu mengenai Administrasi Negara. Untuk itu marilah kita kemukakan pengertian Administrasi Negara tersebut.

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA

Utrecht dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (1960:10), mengemukakan bahwa berdasarkan *Trias Politica Montesquieu*, yang dimaksud dengan Administrasi Negara ialah gabungan jabatan (*complex van ambten*) aparat (alat) administrasi yang di bawah pimpinan pemerintah (Presiden yang dibantu oleh para menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah, *overheidstaak*) - fungsi administrasi yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan dan badan legislatif (pusat) dan badan-badan pemerintah dari persekutuan-persekutuan hukum (*rechtsgemeenschappen*) yang lebih rendah dari pada negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi), yaitu badan-badan pemerintah dari persekutuan hukum daerah swatantra tingkat I, II, III, dan daerah istimewa, yang masing-masing diberi kekuasaan untuk berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi, swatantra) atau berdasarkan suatu delegasi dari pemerintah pusat (*medebewind*) memerintah sendiri daerahnya.

Pengertian Administrasi Negara yang dikemukakan oleh Utrecht ini mendapat kritikan dari Bachsan Mustofa, SH. (1982:16) yang mengatakan sebagai berikut.

1. Dalam memberikan pengertian Administrasi Negara, Utrecht membatasi kepada badan-badan pemerintah (*bestuurorganen*) yang ada di pemerintah pusat. Ia tidak melihat bahwa badan-badan pemerintah itu tidak saja terdapat di pemerintah pusat, tetapi juga badan-badan

pemerintahan dari persekutuan-persekutuan hukum seperti daerah-daerah swatantra I, II, III, serta daerah-daerah istimewa merupakan satu kesatuan Administrasi Negara.

2. Definisi sempit Administrasi Negara ini tidak sesuai dengan kenyataan bahwa *complex van ambten* atau gabungan jabatan itu dimaksudkan tentu jabatan negara bukan jabatan partikelir dan jabatan ini dibentuk berdasarkan hukum publik baik yang ada di pemerintah pusat maupun yang ada di daerah-daerah swatantra dan daerah-daerah istimewa.

Jadi, menurut pendapat Bachsan Mustofa lebih tepat kalau Administrasi Negara itu dirumuskan sebagai berikut.

Administrasi Negara itu sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat, yang diserahi tugas melakukan sebagian tugas atau pekerjaan pemerintah dalam arti kata Was (*overheid*) yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.

Lembaga Administrasi Negara dalam majalah yang diterbitkannya Administrasi Negara berkesimpulan bahwa Administrasi Negara itu identik atau sama dengan *Public Administration*. Dwight Waldo (1984:17) memberikan definisi sebagai berikut.

1. *Public Administration* adalah organisasi dan management dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintah.
2. *Public Administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang management yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Secara lebih tepat organisasi dapat kita definisikan sebagai struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi. Dalam suatu sistem administrasi pasti ada orang yang memerintah dan ada yang diperintah, di dalam rangka pelaksanaan suatu usaha tertentu atau berbagai usaha dan biasanya perintah itu ditaati. Ini berarti bahwa ada orang yang mempunyai wewenang lebih atas yang lainnya, ternyata adanya hubungan antara yang "memberi perintah" dengan yang menaati perintah.

Management dapat pula kita definisikan sebagai suatu rangkaian tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerja sama rasional dalam suatu sistem administrasi. Ungkapan tindakan guna mencapai tujuan mengandung pengertian setiap perubahan (gerak) yang dimaksudkan untuk

mencapai kerja sama yang rasional. Oleh sebab itu, beberapa penulis mendefinisikan management sebagai sistem pimpinan dan pengawasan. Tetapi definisi ini akan membawa kita pada pandangan-pandangan yang sempit.

Sebagai pengertian kedua dari *Public Administration* itu adalah *seni dan ilmu* tentang management. Adalah suatu kenyataan bahwa istilah *Public Administration* dapat berarti suatu lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin ilmu atau suatu studi. Selain itu *Public Administration* merupakan suatu proses atau kegiatan-kegiatan mengenai urusan-urusan publik. Makin jelas lagi bagi kita untuk menempatkan *Public Administration* sebagai ilmu, jika diingat akan fungsinya yang tampak sebagai suatu studi yang sistematis dan sebagai seni jika diingat akan fungsi praktisnya.

Sehubungan dengan pendapat-pendapat Dwight Waldo ini, Utrecht (1960:45) melukiskan bahwa *Public Administration* tersebut merupakan suatu sistem pemerintahan negara dan suatu ilmu mengenai sistem pemerintahan negara itu. Apakah sebabnya *Public Administration* itu mendapat perhatian begitu besar di Indonesia, beliau mengemukakan dua sebab, yaitu sebagai berikut.

1. Sistem pemerintahan yang oleh pemerintahan Hindia Belanda dahulu diwariskan kepada kita, yang bersifat sangat *bureaucratisch* keadaan pemerintahan di mana para pegawai-pegawainya sifatnya amat terikat pada aturan-aturan atau penetapan, sehingga melambatkan jalannya pemerintahan. Dalam lingkungan *bureaucratisch* segala-galanya berjalan amat kaku dan *centralistisch*.
2. Cara mendekati persoalan-persoalan pemerintahan yang dilakukan *Public Administration* adalah banyak serupa dengan cara mendekati persoalan-persoalan dalam ekonomi perusahaan yang tidak terikat oleh suatu himpunan peraturan yang telah *out of date* dan oleh sebab itu lebih efisien.

Untuk menambah luasnya wawasan kita mengenai Public Administration ini, kita coba pula melihat pendapat dari Dr. S.P. Siagian, MPA (1973:19), menurutnya Administrasi Negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparat pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Dari berbagai definisi di atas dapatlah disimpulkan bahwa:

1. Administrasi Negara itu adalah gabungan jabatan, aparat (alat) administrasi di bawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian tugas pemerintah, yang tidak ditugaskan kepada badan legislatif dan yudikatif.
2. Administrasi Negara adalah organisasi dan management dari manusia dan benda untuk mencapai tujuan pemerintah.
3. Administrasi Negara adalah seni dan ilmu tentang management yang digunakan untuk mengatur urusan negara.
4. Administrasi Negara adalah sistem pemerintahan negara dan ilmu mengenai sistem pemerintahan negara itu.

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

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

Di samping Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana juga merupakan hukum istimewa. Tetapi antara kedua hukum ini terdapat perbedaan penting. Di mana Hukum Tata Usaha Negara memuat petunjuk-petunjuk hidup, sedangkan hukum pidana memuat sanksi-sanksi yang dijalankan dalam hal pelanggaran terhadap petunjuk hidup itu. Sanksi yang termuat dalam Hukum Pidana itu sanksi istimewa, karena memaksa istimewa, yaitu lebih keras, orang tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang telah ada. Sebagai suatu hukum, sanksi istimewa (*bijzonder leed*) atas diri masing-masing pelanggar hukum, termasuk pelanggaran Hukum Tata Usaha Negara. Peraturan Hukum Tata Usaha Negara dipertahankan baik oleh sanksi biasa maupun sanksi istimewa.

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

B. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu dari hukum tata negara Indonesia dan dalam pasal-pasal nya menetapkan tentang pembagian kekuasaan dalam badan-badan kenegaraan Indonesia khususnya badan-badan kenegaraan tingkat tinggi seperti kekuasaan MPR, kekuasaan Mahkamah Agung, kekuasaan Presiden dan seterusnya. Pasal 22 ayat 1 menetapkan kekuasaan Presiden untuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa membuat Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang. Tujuan dibentuknya Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 ini adalah untuk memberikan kekuasaan kepada Presiden, dalam hal undang-undangnya yang mengatur sesuatu hal tertentu belum ada, maka untuk atas inisiatif sendiri Presiden, membuat Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Peraturan Pemerintah ini pada sidang DPR berikutnya harus mendapat persetujuan DPR. Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 ini menjadi dasar hukum tentang pemberian *freies ermessen* kepada Presiden sebagai badan eksekutif tertinggi, yaitu untuk atas inisiatif sendiri menyelesaikan secara cepat dan bermanfaat masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, tanpa menunggu perintah undang-undang terlebih dulu. Jadi pemberian *freies ermessen* berarti pemberian kebebasan kepada Presiden sebagai badan pelaksana dan kepada badan-badan administrasi negara bawahannya untuk atas inisiatif sendiri

menyelesaikan masalah yang timbul, tanpa menunggu perintah undang-undang dahulu. Berdasarkan uraian tersebut di atas sistem administrasi negara Indonesia menganut asas *kebebasan* atau *freies ermessen*. Asas ini juga menggambarkan bahwa Hukum Tata Usaha Negara merupakan himpunan peraturan istimewa, karena dengan adanya kemerdekaan yang dimiliki administrasi negara seakan-akan adanya kekuasaan eksekutif di bidang legislatif dan yudikatif.

Selanjutnya pemerintah (administrasi negara) berdasarkan kekuasaan istimewa dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum publik bersegi satu yang diberi nama *beschikking* atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan *ketetapan*. Perbuatan yang mengadakan suatu ketetapan dapat disebut perbuatan penetapan (*beschikkings handeling*).

Dari penjelasan di atas dapatlah disimpulkan bahwa Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara merupakan himpunan peraturan istimewa, sebab memiliki berbagai keistimewaan, di antaranya:

1. Memberikan kebebasan (*freies ermessen*) kepada badan administrasi negara dalam bertindak.
2. Mempunyai kekuatan memaksa yang tidak dipunyai oleh hukum-hukum lainnya, kecuali hukum pidana.
3. Peraturan-peraturan administrasi negara dipertahankan oleh baik sanksi biasa maupun sanksi istimewa.



LATIHAN

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

- 1) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda mengenai kritikan Bachsan Mustafa terhadap pengertian administrasi yang dikemukakan oleh E. Utrecht!
- 2) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda, mengapa HTUN disebut sebagai himpunan peraturan istimewa!
- 3) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda, di mana letak perbedaan antara HTUN sebagai himpunan peraturan istimewa dengan Hukum Pidana!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda baca kembali materi mengenai pengertian Administrasi Negara.
- 2) Silakan Anda baca kembali materi mengenai pengertian dan sistem administrasi negara di Indonesia.
- 3) Silakan Anda baca kembali materi mengenai HTUN sebagai himpunan peraturan istimewa.

**RANGKUMAN**

1. Administrasi Negara itu dapat diartikan sebagai gabungan jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat, yang disertai tugas melakukan sebagian pekerjaan pemerintah dalam arti kata luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan kehakiman. Administrasi Negara ini identik dengan *Public Administration* yang mengandung dua pengertian. Yang pertama melukiskan administrasi negara sebagai organisasi dan sistem yang menyelenggarakan kepentingan umum, sedangkan yang kedua melukiskan administrasi negara itu sebagai seni tentang management. Administrasi Negara sebagai ilmu, jika diingat akan fungsinya yang tampak sebagai studi yang sistematis dan sebagai seni jika diingat akan fungsi praktisnya.
2. Agar pemerintah (administrasi negara) dapat menjalankan tugasnya yang dikenal dengan *bestuurzorg*, maka pemerintah (administrasi negara) memerlukan kekuasaan istimewa, karena dengan dijalankannya hukum biasa maka belum tentu semua penduduk wilayah negara akan tunduk pada perintahnya. Oleh sebab itu, administrasi negara berdasarkan kekuasaan istimewa dapat menggunakan suatu hukum yang lebih memaksa. Hal ini menyebabkan Hukum Tata Usaha Negara dikenal dengan himpunan peraturan istimewa. Selain dari memiliki kekuatan memaksa, kepada pemerintah (administrasi negara) diberi kebebasan atau *freies ermsen*, yaitu untuk atas inisiatif sendiri menyelesaikan secara cepat dan bermanfaat masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat tanpa menunggu perintah undang-undang terlebih dahulu. Adanya kebebasan bertindak dan kekuatan memaksa ini menyebabkan Hukum Tata Usaha Negara dikenal dengan himpunan peraturan istimewa.

**TES FORMATIF 3**

Pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Administrasi Negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam mencapai tujuan negara, dikemukakan oleh
 - A. S.P. Siagian
 - B. E. Utrecht
 - C. J. Wayong
 - D. Dwight Waldo

- 2) Sistem pemerintahan yang oleh pemerintah Belanda dahulu diwariskan kepada kita bersifat
 - A. *bureaucratisch*
 - B. *centralistisch*
 - C. *bureaucratisch* dan *centralistisch*
 - D. *bureaucratisch* atau *centralistisch*

- 3) Kritikan Bachsan Mustafa terhadap definisi E. Utrecht mengenai pengertian administrasi negara adalah
 - A. Definisi Utrecht terlalu luas
 - B. Definisi Utrecht membatasi badan-badan pemerintahan yang ada di pemerintahan pusat
 - C. Definisi Utrecht terlalu sempit
 - D. Definisi Utrecht membatasi badan-badan pemerintahan pada pemerintahan daerah istimewa

- 4) Dalam majalah yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara dinyatakan bahwa Administrasi Negara itu
 - A. sama dengan *Public Administration*
 - B. sama dengan organisasi dan manajemen
 - C. adalah seni dan ilmu tentang manajemen
 - D. bagian dari *Public Administration*

- 5) Kekuasaan Presiden atas inisiatif sendiri membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang terdapat dalam
 - A. Pasal 22 ayat 1 UUD 1945
 - B. Pasal 5 ayat 2 UUD 1945
 - C. Pasal 22 dan Pasal 5 UUD 1945
 - D. Pasal 22 ayat 1 dan Pasal 5 ayat 2 UUD 1945

- 6) HTUN sebagai himpunan peraturan istimewa dapat dilihat dari hal-hal sebagai berikut, *kecuali*
 - A. adanya *freies ermessen*
 - B. adanya kekuatan memaksa
 - C. peraturan Hukum Administrasi Negara dipertahankan oleh sanksi biasa dan sanksi istimewa
 - D. adanya *detournement de pouvoir*

- 7) Administrasi negara berdasarkan kekuasaan istimewanya dapat membuat perbuatan hukum bersegi satu yang dikenal dengan
 - A. Ketetapan
 - B. Peraturan
 - C. Undang-Undang
 - D. Peraturan atau Undang-Undang

- 8) Yang dimaksud dengan *beschikkings handeling* adalah perbuatan yang
 - A. melenyapkan suatu ketetapan
 - B. mengadakan suatu ketetapan
 - C. mencabut suatu ketetapan
 - D. mengganti suatu ketetapan

- 9) Badan administrasi negara dapat menggunakan hukum istimewa. Hukum yang digunakannya tersebut ialah
 - A. HTUN
 - B. Hukum Pidana
 - C. Hukum Tata Negara
 - D. Hukum Negara

- 10) Hal-hal di bawah ini merupakan ketentuan HTUN, *kecuali*
- A. sanksi istimewa, karena memaksa istimewa
 - B. memuat petunjuk-petunjuk hidup
 - C. berdasarkan kekuatan istimewa dapat menggunakan hukum yang lebih memaksa
 - D. dipertahankan oleh sanksi biasa dan sanksi istimewa

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

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

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

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 4. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 4

Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara dan Sumber-sumber Hukum Tata Usaha Negara

A. ASAS-ASAS HUKUM TATA USAHA NEGARA

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

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

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

1. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan

Seperti telah dikemukakan bahwa di bagian awal pada modul ini HTUN merupakan himpunan peraturan istimewa. Suatu peraturan biasanya dibuat didasarkan kepada asas-asas tertentu. Secara umum asas-asas yang terdapat dalam peraturan ada bermacam-macam. Menurut Prof. Purnadi Purbacaraka

S.H. dalam bukunya yang berjudul *Perundang-undangan dan Yurisprudensi* (Drs. C.S.T. Kansil SH;1992;79-83) bahwa Tentang berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil, dikenal beberapa asas. Asas peraturan perundangan tersebut adalah sebagai berikut.

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

- d. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, asas ini dinyatakan dengan tegas dalam UUDS Pasal 95 ayat 2. Akan tetapi dalam UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang memuat asas ini.
- e. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian. Agar supaya pembuatan undang-undang tidak sewenang-wenang ataupun undang-undang itu sendiri tidak merupakan huruf mati sejak diundangkan, maka perlu dipenuhi beberapa syarat.

Menurut Drs. C.S.T. Kansil SH (1992;83) syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut, adalah sebagai berikut.

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

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

Demikianlah secara garis besar asas-asas peraturan perundang-undangan.

2. Fungsi Asas-asas HTUN

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

- a. Asas Legalitas, bahwa setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum.
- b. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain tidak boleh melakukan *detournement de pouvoir*.
- c. Tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut asas *exes de pouvoir*.
- d. Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara atau disebut asas *non-diskriminatif*.
- e. Asas upaya pemaksa atau bersanksi sebagai jaminan penataan kepada hukum administrasi negara.

Semua asas HTUN tersebut di atas mempunyai *fungsi* sebagai berikut.

- a. Sebagai dasar dalam pembentukan hukum administrasi negara (HTUN).
- b. Sebagai pedoman bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas-tugasnya.
- c. Memulihkan suatu kerja sama dan koordinasi rasional di antara para pejabat administrasi negara tersebut.
- d. Memelihara kewibawaan dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara.

Agar Anda lebih memahami maksud dari asas-asas umum pemerintahan yang baik di atas, coba Anda ikuti penjelasan-penjelasan sebagai berikut.

- a. Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
Suatu lisensi tidak dapat dicabut kembali apabila kemudian ternyata bahwa dalam hal pemberian izin atau lisensi itu ada kesalahan dari badan pemerintah. Juga bahkan kalau izin atau lisensi tersebut diberikan oleh orang yang tidak berhak, maka badan-badan pemerintah harus mengakui

adanya izin atau lisensi tersebut. Contoh ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah walaupun keputusan itu salah. Untuk tidak menimbulkan salah tafsir perlu ditekankan di sini bahwa suatu keputusan pemerintah haruslah memenuhi syarat-syarat formil dan materiil. Syarat materiil menuntut kewenangan dalam bertindak sedangkan syarat formil mengenai bentuk dari keputusan itu sendiri.

Jadi, asas kepastian hukum ini dapat dipegang teguh dengan syarat bahwa keputusan pemerintah sudah memenuhi syarat-syarat formal dan materiil. Hendaklah diingat bahwa dalam membuat suatu keputusan, kemungkinan besar badan-badan pemerintah itu mengambil keputusan yang salah karena adanya penipuan, paksaan, ataupun salah kira.

- b. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Hukuman jabatan sebaiknya dijatuhkan oleh suatu instansi yang tidak memihak dalam hal ini adalah peradilan tata usaha negara. Juga kepada pegawai yang bersangkutan harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk membela diri.
- c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan (*principle of equality*)
Asas ini menghendaki agar badan-badan pemerintah harus mengambil tindakan yang sama dalam arti tidak bertentangan atas kasus-kasus yang faktanya sama. Untuk menghilangkan kekaburan tentang pengertian asas ini, badan-badan pemerintahan tetap bertindak secara kasuistis dalam menghadapi masalah-masalah dalam bidangnya, walaupun perlu dijaga keputusan dalam menghadapi peristiwa yang sama itu jangan bertentangan sifatnya.
- d. Asas Bertindak Cermat (*principle of carefulness*)
Asas ini ditegaskan dalam *Yurisprudensi Hoge raad Nederland* tanggal 9 Januari 1942. Dengan berpegang pada asas ini maka adalah kewajiban seorang walikota untuk memperingatkan para pemakai jalan umum bahwa ada bagian jalan yang rusak atau ada perbaikan jalan. Andaikata dalam hal ada jalan yang rusak dan di situ tidak terpancang papan peringatan dan terjadi kecelakaan, maka adalah kewajiban walikota/pemerintah untuk mengganti kerugian akibat daripada kecelakaan itu.

- e. Asas Motivasi untuk setiap keputusan Pangreh (*principle of motivation*)
Asas ini menghendaki bahwa keputusan badan-badan pemerintahan harus didasari alasan atau motivasi yang cukup. Motivasi itu sendiri haruslah adil dan jelas. Perlunya motivasi itu kiranya baik bagi yang menerima keputusan itu agar mengerti jelas keputusan itu sendiri dan bagi yang tidak menerima dapat mengambil alasan untuk naik banding guna mencari dan memperoleh keadilan.
- f. Asas Jangan Mencampuradukkan Kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
Badan-badan Pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengambil suatu keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan itu untuk lain tujuan selain daripada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan itu. Hal ini dikenal dengan sebutan *detournement de pouvoir*.
- g. Asas Permainan Yang Layak (*principle of fair play*)
Asas ini berprinsip bahwa badan-badan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain asas ini sangat menghargai instansi banding guna memberi kesempatan bagi warga negara untuk dapat mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya (*administratief beroep*) maupun melalui badan-badan peradilan (*Judicial Review*). Pada pokoknya prinsip ini menghendaki diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seseorang untuk dapat membela diri dan memberikan argumentasi-argumentasi, sebelum dijatuhkan suatu keputusan administrasi (keputusan pangreh).
- h. Asas Keadilan dan Kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*)
Asas ini menyatakan bahwa badan pemerintahan dalam melakukan tindakan harus adil dan wajar. Menurut Prof. Subekti SH (Kansil, 1982 : 39) menyatakan bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Hukum yang melayani tujuan negara tersebut dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.

- g. Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar (*principle of meeting raised expectation*)
Agar adanya suatu kepastian hukum maka pemerintah harus memberikan gaji yang sudah dijanjkannya, misalnya, pemerintah menjanjikan gaji ke tiga belas dan pegawai sudah mengharapkan gaji ketiga belas tersebut. Dalam hal ini pemerintah harus menanggapi pengharapan-pengharapan dari pegawai untuk keluarnya gaji yang ketiga belas tersebut.
- h. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan Yang Batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
Kadang-kadang keputusan tentang pemecatan seorang pegawai dibatalkan oleh peradilan tata usaha negara, karena keputusan tersebut mengandung kekurangan yuridis. Dalam hal demikian badan pemerintahan yang bersangkutan tidak hanya menerima kembali pegawai yang dipecatnya tersebut akan tetapi harus membayarkan segala kerugian yang disebabkan oleh keputusan tentang pemecatan yang tidak berdasarkan hukum atau mengandung kekurangan yuridis.
- i. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi - *principle of protecting the personal way of life*
Badan pemerintah harus memberikan perlindungan atas pandangan atau cara hidup seorang pegawai. Dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang pokok kepegawaian menghendaki bahwa pegawai negeri itu sebagai warga negara adalah abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- j. Asas kebijaksanaan (*sapientia*)
Tugas pemerintah pada umumnya dapat dikategorikan sebagai tindakan pelaksana yaitu melaksanakan peraturan undang-undang, dan sebaliknya juga sebagai tindakan positif yaitu menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam tugas mengabdikan kepada kepentingan umum, badan-badan pemerintah tidak perlu menunggu instruksi, tetapi langsung harus dapat bertindak dengan bijak pada asas kebijaksanaan. Asas kebijaksanaan ini bagi jalannya pemerintahan di Indonesia merupakan pokok yang sangat penting, karena kodifikasi dan yurisprudensi di bidang hukum tata usaha negara belumlah banyak berkembang

- k. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)
Sebagai tindakan aktif dan positif dari tindak pemerintahan ialah penyelenggaraan kepentingan umum. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum itu merupakan tugas daripada semua aparat pemerintahan termasuk para pegawai negeri sebagai alat pemerintahan. Kepentingan umum atau kepentingan nasional menjadi tujuan daripada eksistensi pemerintahan negara. Kepentingan umum meliputi kepentingan nasional dalam arti kepentingan bangsa, masyarakat dan negara.

Setelah Anda mengetahui asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut, Anda juga dapat menemukan berbagai asas yang terdapat pada PTUN, menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1986 (Zairin Harahap 2002: 26-29) yaitu sebagai berikut.

- a. Asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini setiap tindakan pemerintahan selalu dianggap *rechtmatigheid* sampai ada pembatalan (lihat Pasal 67 ayat 1 Undang-undang No. 55 Tahun 1986).
- b. Asas gugatan pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang dipersengketakan, kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat (Pasal 67 ayat 1 dan ayat 4 huruf a).
- c. Asas para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*). Para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil. Hakim tidak dibenarkan hanya memperhatikan alat bukti, keterangan, atau penjelasan salah satu pihak saj a.
- d. Asas Kesatuan beracara dalam perkara sejenis baik dalam pemeriksaan di peradilan, maupun kasasi dengan Mahkamah Agung sebagai puncaknya. Atas dasar satu kesatuan hukum berdasarkan Wawasan Nusantara, maka dualisme hukum acara dalam wilayah Indonesia menjadi tidak relevan. Sebagaimana yang pernah terjadi pada zaman Hindia Belanda, yang membagi wilayah Indonesia (Jawa-Madura dan luar Jawa-Madura) dan memisahkan beracara di *Landraad* dan *Raad Van Justitie*.

- e. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lain, baik secara langsung maupun secara tidak langsung bermaksud untuk mempengaruhi keobjektifan putusan pengadilan. (Pasal 24 UUD 1945 jo Pasal 4 Undang-undang No. 14 Tahun 1970).
- f. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 4 Undang-undang No. 14 Tahun 1970). Sederhana adalah hukum acara yang mudah dipahami dan tidak berbelit-belit dengan hukum acara yang mudah dipahami peradilan akan berjalan dalam waktu yang relatif cepat. Dengan demikian biaya perkara juga menjadi ringan.
- g. Asas hakim aktif. Sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan (Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1986) dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya (Pasal 63 Undang-undang No. 5 Tahun 1986). Dengan demikian asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil, dan untuk itu Undang-undang PTUN mengarah pada pembuktian bebas. Bahkan jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan, maka hakim dapat memerintahkan badan atau pejabat TUN sebagai pihak tergugat itu untuk memberikan informasi atau data yang diperlukan itu (Pasal 85 Undang-undang No. 5 Tahun 1986).
- h. Asas sidang terbuka untuk umum. Asas ini membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 jo Pasal 70 Undang-undang No. 5 Tahun 1986).
- i. Asas peradilan berjenjang. Jenjang peradilan dimulai dari tingkat yang terbawah yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), kemudian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), dan puncaknya adalah Mahkamah Agung (MA). Dengan dianutnya asas ini, maka kesalahan

dalam putusan pengadilan yang lebih rendah dapat dikoreksi oleh pengadilan yang lebih tinggi. Terhadap putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum banding kepada PTTUN dan kasasi kepada MA.

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

B. SUMBER-SUMBER HUKUM TATA USAHA NEGARA

1. Pengertian Sumber Hukum dan Berbagai Pandangan Mengenai Sumber Hukum

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

a. *Dari sudut sejarah*

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

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

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

b. *Dari sudut sosiologi/antropologi budaya*

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

c. *Dari sudut filsafat*

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

- 1) Ukuran apakah yang harus digunakan orang sebagai dasar untuk menentukan sesuatu hal bersifat *adil*? Bukankah *suatu keadilan*, merupakan tujuan dari suatu kaidah hukum? Oleh karenanya, bagi

seorang filsuf, keadilan ini benar-benar merupakan masalah yang diperhatikan benar-benar.

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

d. Dari sudut ekonomi

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

2. Sumber Hukum Formil dan Sumber Hukum Materil

Menurut Moh. Kusnardi SH (1980:42) pandangan seorang ahli hukum mengenai sumber hukum dapat dibagi dalam arti formal dan materil.

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan oleh yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang harus diberi perlindungan. Selanjutnya untuk menetapkan suatu kaidah hukum itu diperlukan suatu badan yang berwenang. Kewenangan dari badan tersebut diperolehnya dari kewenangan badan yang lebih tinggi, sehingga mengenal sumber hukum dalam arti formil itu sebenarnya merupakan suatu penyelidikan yang bertahap pada tingkatan badan mana suatu kaidah hukum itu dibuat. Sumber hukum dalam arti materil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.

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

3. Sumber-sumber Faktual Hukum Tata Usaha Negara

Sumber-sumber faktual Hukum Tata Usaha Negara menurut E. Utrecht (Muchsan SH;1982:23-50), terdiri dari:

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

Untuk lebih jelasnya coba Anda ikuti penjelasan-penjelasan berikut ini.

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

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

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

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

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

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

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

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

Prof. Buys berpendapat bahwa yang dimaksud dengan undang-undang dalam pengertian yang materiil adalah setiap keputusan pemerintah (para penguasa, *overheid*), yang menurut isinya (isi = materi) mengikat langsung terus setiap penduduk (sesuatu daerah). Berdasarkan teori Buys ini, maka setiap keputusan pemerintah yang menurut bentuknya (formil) bukan undang-undang (keputusan yang tidak dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR), akan tetapi menurut isinya langsung terus mengikat masing-masing penduduk sesuatu daerah, merupakan undang-undang juga (dalam arti materiil). Keputusan yang demikian ini bermacam-macam bentuknya, seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan

Menteri, Keputusan Kepala Daerah dan sebagainya. Biasanya undang-undang bersifat formil dan materiil, baik karena bentuknya maupun karena mengikat setiap penduduk sesuatu daerah, maka keputusan tersebut menjadi undang-undang. Misalnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), merupakan undang-undang dalam arti formil, karena ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, akan tetapi juga merupakan undang-undang dalam pengertian materiil, oleh karena isinya langsung mengikat seluruh penduduk wilayah. Akan tetapi ada juga suatu keputusan pemerintah yang hanya merupakan undang-undang dalam arti formil saja, bukan dalam pengertian yang materiil, misalnya undang-undang naturalisasi. Walaupun undang-undang ini ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (dalam pengertian formil) akan tetapi isinya hanya mengikat pada orang-orang tertentu saja, yakni orang yang dinaturalisasi (diberi kewarganegaraan baru). Undang-undang dalam pengertian materiil ini disebut juga Peraturan Perundangan (*regeling*). Peraturan Perundangan yang dapat menjadi sumber Hukum Administrasi Negara (HAN) Indonesia, ada yang berasal dari zaman penjajahan Belanda, ada yang diatur dalam UUD 1945. Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945, terdiri dari: 1) Undang-undang, 2) Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang dan 3) Peraturan Pemerintah.

1) Undang-undang

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan Pasal 20 ayat (1) berbunyi: Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 5 (ayat 1) UUD 1945 setelah amandemen tahun pertama pada tahun 1999 di ubah menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Pasal 20 (ayat 1) UUD 1945 setelah amandemen pertama tahun 1999 diubah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Meskipun sudah terjadi perubahan bunyi dari kedua pasal Undang-undang 1945 tersebut di atas, akan tetapi juga masih mengandung pengertian adanya hak presiden dalam membuat undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Nyatalah di sini bahwa istilah undang-

undang digunakan dalam pengertian formil, yakni keputusan yang dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, di samping sebagai executive power, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan legislative power dalam negara. Meskipun demikian perlu diketahui, bahwa tidak setiap produk yang merupakan hasil karya Presiden dengan persetujuan DPR harus selalu diwujudkan dalam bentuk undang-undang, sebab sebenarnya dengan selain harus dibentuk oleh pembuat undang-undang (Presiden dengan persetujuan DPR), pembuat undang-undang harus melalui prosedur yang tertentu, di samping harus pula diundangkan sebagaimana mestinya. Misalnya dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, meskipun dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, akan tetapi UUD 1945 tidak mengharuskan bahwa hal tersebut diwujudkan dalam bentuk undang-undang Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen terdapat 1 ayat yang berbunyi: Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Setelah amandemen yang keempat Pasal 11 menjadi 3 ayat. Ayat 1 pada perubahan keempat berbunyi: Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Ayat 2 pada perubahan ketiga berbunyi: Presiden dalam membuat perjanjian Internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Ayat 3 pada perubahan ketiga berbunyi: Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian Internasional diatur dengan undang-undang. Kiranya perlu diketahui pula, bahwa berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 2826/HK/1960, tidak semua perjanjian dengan negara lain harus dengan persetujuan DPR. Hanya perjanjian yang penting saja (treaties) memerlukan persetujuan DPR, sedangkan perjanjian yang berupa agreements cukup diberitahukan saja kepada DPR.

Di antara pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengalami perubahan setelah amandemen pertama sampai keempat, oleh sebab itu coba Anda ikuti penjelasan sebagai berikut.

- a) Pasal 2 ayat 1 sebelum amandemen berbunyi: *MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*. Setelah amandemen yang keempat bunyinya berubah menjadi: *MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
- b) Pasal 12 sejak amandemen pertama sampai keempat tidak mengalami perubahan.
- c) Pasal 16 sebelum amandemen terdiri dari 2 ayat, ayat 1 berbunyi: *Susunan DPA ditetapkan dengan Undang-undang*, ayat 2 berbunyi: *Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada presiden*. Setelah perubahan yang keempat Pasal 16 ini hanya satu ayat yang berbunyi: *Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*.
- d) Pasal 18 sebelum amandemen hanya terdiri dari 1 ayat yang berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, setelah amandemen Pasal 18 diubah menjadi 7 ayat dan ditambah 2 pasal yaitu Pasal 18A dan 18B.
- e) Pasal 19 ayat 1 sebelum amandemen berbunyi: *Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang*, setelah perubahan kedua bunyi ayat 1 tadi diatur dalam ayat 2 yang berbunyi: *Susunan DPR diatur dengan undang-undang*.
- f) Pasal 23 ayat 1 sebelum amandemen berbunyi: *Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang*. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu. Setelah perubahan amandemen ketiga ayat 1 berbunyi: *Anggaran*

Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- g) Pasal 23 ayat 2 sebelum amendemen berbunyi: *Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang*, setelah amendemen perubahan ketiga mengenai pajak ini diatur dalam Pasal 23A yang berbunyi: *Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang*.
- h) Pasal 23 ayat 3 sebelum amendemen berbunyi: *Macam dan Harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang*, setelah perubahan keempat amendemen berubah menjadi Pasal 23B yang berbunyi: *Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang*.
- i) Pasal 23 ayat 4 sebelum amendemen berbunyi: *Hal keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang*, setelah perubahan ketiga amendemen pasal mengenai keuangan negara diatur dalam Pasal 23C yang berbunyi: *Hal-hal lain mengenai keuangan Negara diatur dengan undang-undang*.
- j) Pasal 23 ayat 5 sebelum amendemen berbunyi: *Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang, hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR*. Setelah perubahan keempat amendemen, hal mengenai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini diatur dalam Pasal 23D yang berbunyi: *Negara memiliki suatu Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang*.
- k) Pasal 24 ayat 1 sebelum amendemen berbunyi: *Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang*, setelah perubahan yang ketiga berbunyi: *Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan Hukum dan Keadilan*. Pasal 24 ayat 2 sebelum amendemen berbunyi: *Susunan dan kekuasaan Badan-badan Kehakiman itu*

diatur dengan undang-undang, setelah amandemen ketiga berbunyi: Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.

- l) Pasal 25 mengenai syarat untuk menjadi hakim sejak amandemen pertama sampai keempat tidak mengalami perubahan.
- m) Pasal 26 sebelum amandemen hanya terdiri dari 2 ayat, sedangkan setelah amandemen kedua berubah menjadi 3 ayat. Pasal 26 ayat 1 tidak mengalami perubahan, sedangkan Pasal 26 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: *Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang*, setelah amandemen kedua berbunyi: *Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia*, sedangkan di ayat 3 berbunyi: *Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang*.
- n) Pasal 28 sebelum amandemen hanya terdiri dari 1 ayat yang berbunyi: *Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*, sedangkan setelah amandemen perubahan kedua Pasal 28 ini mengalami perubahan dari Pasal 28 sampai pada Pasal 28J. Bunyi Pasal 28 setelah amandemen itu sama tetapi ada penambahan pasal dari Pasal 28a sampai 28J.
- o) Pasal 30 ayat 2 sebelum amandemen berbunyi: *Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang*, sedangkan setelah perubahan amandemen Pasal 30 diubah pada ayat 5-nya berbunyi: *Susunan dan kedudukan TNI, Kepolisian Negara RI, hubungan kewenangan TNI dan Kepolisian Negara RI di dalam menjalankan tugasnya syarat-syarat keikutsertaan warga Negara dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang* ".

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

Perlu ditegaskan bahwa penyebutan hal-hal yang harus diatur oleh undang-undang seperti tersebut di atas bukan berarti hanya terhadap hal itu saja bisa diatur dengan undang-undang (pengertian limitatif), melainkan hal-hal lain pun dapat diatur dengan undang-undang apabila pembentuk undang-undang menghendakinya, dengan pertimbangan bahwa hal yang bersangkutan perlu untuk diatur dengan undang-undang. Misalnya masalah kepegawaian, agraria dan sebagainya nyatanya diatur dalam suatu undang-undang, meskipun UUD 1945 tidak mengharuskannya. sehubungan dengan ini, maka undang-undang dapat dibedakan dalam dua golongan, yakni Undang-undang Organik dan Undang-undang yang bukan organik. Dikatakan undang-undang organik, apabila undang-undang tersebut dibuat atas perintah langsung UUD, dalam arti kata undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang telah ditetapkan oleh UUD terlebih dahulu. Selebihnya disebut undang-undang bukan organik.

Agar Anda lebih memahami, sebaiknya Anda pelajari bunyi perubahan UUD 1945 setelah amandemen pertama sampai keempat dan bunyi Undang-undang RI No 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman.

- 2) Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang Pasal 22 UUD 1945, menyatakan:
- a) Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.
 - b) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - c) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22 UUD 1945 ini setelah Amandemen tahun 2000 ditambah dua pasal lagi yaitu Pasal 22A yang berbunyi Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Sedangkan Pasal 22B berbunyi: *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*

dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. Dari ketentuan pasal tersebut nyatalah bahwa Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti undang-undang yang sering disebut juga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PPU), adalah suatu bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh Presiden sendiri dalam *hal ihwal kepentingan yang memaksa*. Peraturan perundangan ini setaraf dengan undang-undang, oleh karenanya mempunyai kekuatan hukum yang sama pula dengan undang-undang. Dalam suatu negara yang mengalami keadaan genting, perlu adanya tindakan yang cepat guna mengatasinya. Maka wajarlah apabila Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam keadaan negara yang sedemikian ini berhak untuk menetapkan suatu peraturan yang berderajat undang-undang dengan tanpa melalui cara sebagaimana ditetapkan dalam membuat undang-undang, yakni dengan memperoleh persetujuan DPR terlebih dahulu.

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

Yang dimaksud dengan negara dalam keadaan darurat adalah negara dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya ini dinyatakan oleh Presiden. Sedang Undang-undang yang mengatur tentang syarat-syaratnya kapan boleh dinyatakan ada keadaan bahaya dan akibat-akibat hukum dari keadaan bahaya ini disebut Undang-undang tentang Keadaan Darurat. Untuk ini pada masa sekarang yang berlaku adalah Undang-undang No.23 Prp. Tahun 1959 (LN th 1959 No. 139) dan telah memperoleh perubahan dengan Undang-undang No. 52 Prp. Tahun 1960 (LN. tahun 1960 No. 170). Apabila negara dalam keadaan bahaya, penguasa negara berhak untuk mengadakan tindakan yang tidak menurut atau menyimpang dari peraturan perundangan yang berlaku, demi untuk

keselamatan negara. Hal negara yang demikian ini disebut *hal darurat negara*. Apabila perbuatan penguasa negara itu merupakan perbuatan hukum disebut hukum darurat negara. Hukum darurat negara ini dapat dibedakan dalam hukum darurat negara yang konstitusional dan hukum darurat negara yang inkonstitusional. Dalam ilmu hukum, dasar dari hukum darurat negara yang inkonstitusional ini adalah suatu *adagium* yang menyatakan *salus populi supreme lex* yang berarti kepentingan rakyat adalah merupakan hukum yang tertinggi. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah merupakan perbuatan hukum yang didasarkan pada hak darurat negara yang inkonstitusional.

3) Peraturan Pemerintah

Pasal 5 ayat 2 UUD 1945 menyatakan: *Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*. Dengan demikian yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah adalah suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang menurut UUD 1945 dapat dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan lebih lanjut suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Sebagaimana kita ketahui bahwa berdasarkan UUD 1945, Presiden bersama-sama para menteri adalah merupakan lembaga eksekutif (pemerintah) yang berfungsi menjalankan/melaksanakan perundangan. Maka wajarlah apabila dalam suatu undang-undang ada suatu aturan yang memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut, sedang undang-undang yang bersangkutan tidak menentukan lain maka Presiden sebagai ketua eksekutif berwenang untuk memproduksi suatu peraturan perundangan guna melaksanakan undang-undang tersebut. Oleh karenanya, suatu Peraturan Pemerintah baik bentuk maupun isinya secara yuridis tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang dilaksanakannya. Apabila sampai terjadi hal yang demikian maka yang dikalahkan adalah Peraturan Pemerintah yang bersangkutan.

- a) Peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Jo Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. V/MPR/1973.
- b) Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 adalah ketetapan tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan Republik

Indonesia. Dalam ketetapan tersebut dikatakan bahwa bentuk-bentuk peraturan perundangan RI menurut UUD 1945, adalah:

- (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- (2) Ketetapan MPR.
- (3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (4) Peraturan Pemerintah.
- (5) Keputusan Presiden.
- (6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti, peraturan Menteri; Instruksi Menteri dan lain-lainnya.

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

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

- a) Bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh.
- b) Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
- c) Bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
- d) Bahwa dalam rangka menetapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
- e) Bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan

MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

- d) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, c, d, e dipandang perlu menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/2000 Pasal 2 berbunyi:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. Undang-undang.
4. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Pemerintah.

Menjadi Sumber Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia yang tercantum dalam Ketetapan MPR No XX/MPRS/1966 diganti dengan Pasal 2 Ketetapan MPR RI No III/MPR/2000 di atas.

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

b. Praktik administrasi negara (HAN yang merupakan hukum kebiasaan)

Tugas dari alat administrasi negara adalah melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari undang-undang. Dalam melaksanakan fungsinya ini maka alat administrasi memproduksi keputusan-keputusan guna menyelesaikan suatu masalah konkret yang terjadi berdasarkan peraturan hukum yang abstrak sifatnya. Dalam memproduksi keputusan-keputusan inilah timbul praktik administrasi negara yang membentuk hukum

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

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

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

- a. Keputusan yang memberi kesempatan kepada yang dikenai keputusan (*administrabele*) untuk memohon bandingan (*beroep*) pada pengadilan. Dalam hal ini keputusan alat administrasi negara tersebut tidak membentuk hukum administrasi negara, melainkan yang membentuknya adalah keputusan hakim (jurisprudensi). Hal ini dikarenakan suatu keputusan yang masih bisa dimohonkan banding belum mempunyai kekuatan hukum yang formil.
- b. Keputusan alat administrasi negara yang tidak memberi kesempatan pada pihak *administrabele* untuk memohon bandingan kepada pengadilan. Keputusan yang demikian mempunyai kekuatan hukum, baik yang formil maupun materiil. Oleh karenanya, begitu lahir sudah mengikat pihak *administrabele*, sehingga langsung dapat membentuk hukum administrasi negara.

c. *Jurisprudensi*

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

Fungsi hakim adalah mengadili, yakni memutuskan atau menyelesaikan perselisihan yang timbul antara para pihak, di mana hakim berada di luar pihak yang bersengketa. Dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 (undang-undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman) dinyatakan sebagai berikut: *Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib mengadili, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.* Sehubungan dengan ini maka dalam tindakannya mengambil keputusan terhadap masalah sengketa yang diajukan kepadanya dapat berupa:

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

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

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

- a) Aturan hukum *in abstracto* sudah ada, akan tetapi tafsirannya sudah tidak cocok lagi dengan situasi pada waktu itu, sehingga memerlukan tafsir baru atau memang materi aturan tersebut sudah tidak tepat lagi diterapkan pada masalah yang konkret yang timbul.

- b) Belum ada aturan hukum *in abstracto* yang berhubungan dengan pokok sengketa. Oleh karena hakim tidak dapat menolak untuk mengadili berdasarkan alasan tidak ada aturan

hukumnya, maka hakim dengan keyakinannya sendiri harus menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

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

Perlu diketahui bahwa berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku sekarang ini (hukum positif), hak menguji ini hanya diberikan kepada Mahkamah Agung. Hal ini ternyata dari ketentuan:

1) Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 (UU tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman), sudah diganti dengan UU RI No 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman:

Ayat (1): Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bunyi ayat ini sekarang diatur dalam UU RI No 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat 2 huruf b.

Ayat (2): Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Bunyi dari ayat ini sekarang diatur dalam Pasal 11 ayat 3.

Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

2) Pasal 11 Tap. MPR No. VI/MPR/1973 (tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara).

Ayat (4): Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan di bawah Undang-undang.

Dari ketentuan di atas dapatlah disimpulkan, bahwa meskipun Mahkamah Agung diberikan hak/wewenang untuk menguji secara materiil terhadap peraturan perundangan, akan tetapi dengan batasan-batasan tertentu, yakni:

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

Berbicara mengenai masalah pembatasan hak menguji ini, timbul beberapa problema hukum yang memerlukan pemecahan secara yuridis. Hak menguji secara materiil ini dalam kenyataannya tidak hanya wewenang Mahkamah Agung saja, akan tetapi hakim pun dalam keputusan-keputusannya dapat mengesampingkan suatu peraturan perundangan yang berlaku. Sudah barang tentu penyimpangan peraturan perundangan tersebut berdasarkan keyakinan hakim bahwa peraturan perundangan itu sudah tidak sesuai dengan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat pada waktu itu. Hal ini sehubungan dengan hak yang ada pada seorang hakim untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih-lebih di negara kita ini di mana masih banyak peraturan perundangan yang berasal dan pemerintah jajahan Hindia Belanda secara yuridis formil masih berlaku, sehingga perlu adanya kreativitas hakim untuk menilai apakah peraturan perundangan tersebut masih bisa diterapkan ataukah sebaliknya. Dengan demikian sebenarnya hak menguji secara materiil ini tidaklah hanya terbatas pada Mahkamah Agung saja, akan tetapi kenyataannya hakim Pengadilan Negeri juga berhak untuk menilai apakah suatu

peraturan perundangan masih bisa diterapkan dalam peristiwa yang konkret ataukah tidak. Ini berarti bahwa hak menguji ini pula tidak terbatas dalam tingkat kasasi saja, melainkan dalam tingkat pertama sudah bisa dimulai adanya pengujian terhadap suatu peraturan perundangan. Hanya perbedaannya, apabila hak menguji itu dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam pemeriksaan tingkat kasasi, maka tidak sahnya peraturan perundangan yang diuji tersebut berlaku secara umum. Ini berarti bahwa peraturan perundangan tersebut tidak dapat lagi digunakan sebagai dasar dalam pemeriksaan dan pemutusan suatu perkara. Akan tetapi apabila hak menguji itu dilakukan oleh seorang hakim Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi, berlakunya hanya kasuistis sifatnya. Ini berarti bahwa tidak berlakunya oleh hakim tersebut hanya terhadap kasus tertentu itu saja. Mungkin hakim lain dalam kasus atau peristiwa yang sama dapat menggunakan peraturan perundangan tersebut sebagai dasar pemutusannya.

Berdasarkan peraturan hukum positif (baik yang termuat dalam Undang-undang RI No. 4 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 2 huruf b maupun dalam Tap MPR. No. VI/MPR/1973), hak menguji ini hanya dapat dilaksanakan terhadap peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya daripada undang-undang. Dengan demikian peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya dari undang-undang, tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Akan tetapi kenyataannya, Mahkamah Agung dengan beberapa surat edarannya sering menyatakan tidak berlakunya beberapa ketentuan dari suatu undang-undang, misalnya pernyataan tidak berlakunya beberapa pasal dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW), pernyataan BW hanyalah merupakan suatu buku pedoman saja, dan sebagainya. Bukankah ini juga merupakan suatu pengujian terhadap undang-undang juga? Sudah barang tentu pernyataan-pernyataan tersebut didasarkan atas pertimbangan dari Mahkamah Agung bahwa ketentuan-ketentuan hukum tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan rasa keadilan yang hidup pada waktu sekarang ini. Nyatalah bahwa Mahkamah Agung dalam kenyataannya dapat menguji suatu peraturan perundangan yang tingkatannya setara dengan undang-undang, meskipun tidak dalam pemeriksaan perkara tingkat kasasi. Dengan demikian sebenarnya pembatasan hak menguji hanya berlaku terhadap peraturan perundangan yang lebih rendah dari Undang-undang sebagaimana diatur dalam hukum positif, kurang

tepat. Apabila pembatasan ini benar-benar dilaksanakan, timbul suatu masalah, siapakah yang berwenang untuk menguji suatu undang-undang? Menurut Muchsan (1982:47), bahwa hak menguji yang ada pada Mahkamah Agung dapat dilaksanakan terhadap peraturan perundangan yang setara dengan Undang-undang. Sedangkan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya daripada undang-undang, yakni Ketetapan MPR dan UUD hak menguji diserahkan kepada lembaga yang membuatnya, yakni MPR sendiri. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 sendiri, di mana ditentukan bahwa MPR berhak untuk menetapkan UUD. Menetapkan di sini meliputi pengertian merubah, mengganti maupun mencabutnya. Sebagaimana telah disinggung di muka, bahwa hak menguji yang ada pada Mahkamah Agung tidak hanya dapat dilaksanakan pada perkara tingkat kasasi saja, melainkan di luar perkara pun Mahkamah Agung dapat menyatakan tidak berlakunya suatu peraturan perundangan tertentu dengan suatu alasan tertentu pula. Oleh karenanya, pembatasan bahwa hak menguji tersebut hanya dapat dilaksanakan dalam pemeriksaan perkara tingkat kasasi saja, menurut Muchsan tidak sesuai dengan kenyataan yang ada. Menurutnya, apabila pembatasan tersebut benar-benar dilaksanakan justru akan dapat menghambat lajunya perkembangan hukum itu sendiri, di mana seharusnya perkembangan hukum itu sendiri, di mana seharusnya hukum dapat menjadi alat perubahan masyarakat, akan tetapi sebaliknya perkembangan hukum akan ketinggalan jauh daripada perkembangan rasa keadilan dan kebenaran yang hidup dalam masyarakat. Lebih-lebih situasi di negara Indonesia ini di mana masih banyak peraturan perundangan yang berasal dari zaman penjajah Belanda yang secara yuridis formil masih berlaku, sedangkan materinya sudah nyata-nyata tidak sesuai bahkan mungkin bertentangan dengan jiwa serta rasa keadilan masyarakat. Apabila pembatasan tersebut benar-benar dilaksanakan, sedangkan perkara di mana diterapkan peraturan perundangan yang tidak sesuai lagi dengan jiwa dan rasa keadilan tersebut kebetulan tidak dimohonkan kasasi oleh yang bersangkutan, bukankah di sini berarti tujuan hukum guna menegakkan keadilan dan kebenaran tidak tercapai? Tentang pembatasan bahwa pernyataan tidak sahnya suatu peraturan perundangan tidak berarti bahwa peraturan perundangan tersebut dengan sendirinya tercabut, hal ini memang tepat.

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

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

4. Anggapan Para Ahli Hukum Administrasi Negara

Anggapan atau pendapat para ahli Hukum Administrasi Negara dapat merupakan sumber faktual dari HAN. Hal ini karena anggapan tersebut dapat melahirkan teori-teori baru dalam I-AN itu sendiri; teori mana merupakan sebab timbulnya kaidah HAN. Sebagai misal dengan adanya *teori fonctionnaire de fait*, maka dapatlah dianggap sah ketetapan-ketetapan yang diproduksi oleh seorang alat administrasi negara yang sebenarnya secara yuridis formil kewenangannya guna memproduksi ketetapan-ketetapan tersebut adalah tidak sah.

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



LATIHAN

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

- 1) Coba Anda diskusikan dengan beberapa teman Anda mengenai hubungan antara asas dan kaidah atau norma hukum!
- 2) Coba Anda diskusikan mengenai perbedaan antara sumber hukum formil dengan sumber hukum materiil dengan contoh!
- 3) Coba Anda diskusikan dengan teman Anda mengenai berbagai sumber faktual HTUN!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Silakan Anda baca kembali materi mengenai pengertian dari asas-asas sumber hukum.
- 2) Silakan Anda baca kembali materi mengenai sumber hukum formil dan materiil.
- 3) Silakan Anda baca kembali materi mengenai sumber faktual HTLTN.



RANGKUMAN

1. Asas dalam bahasa asing disebut *beginsel*, berasal dari perkataan *begin* yang berarti permulaan atau awal. Jadi asas itu adalah mengawali atau menjadi permulaan dari sesuatu. Yang dimaksud dengan sesuatu di sini adalah kaidah sedangkan kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia itu bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Jadi dasar itu adalah dasar dari suatu kaidah. Asas yang menjadi dasar dari suatu kaidah hukum disebut *asas hukum*.
2. Oleh karena peraturan perundang-undangan itu juga merupakan *kaidah* atau *norma* yang mengatur kehidupan manusia, maka peraturan perundang-undangan tersebut juga memiliki dasar atau asas. Ada beberapa asas yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.
3. Sumber-sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa,

yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber-sumber hukum dapat ditinjau dari berbagai sudut, misalnya dari sudut sejarah, sosiologi, filsafat dan ekonomi. Menurut ahli sejarah sumber-sumber hukum adalah undang-undang serta sistem-sistem hukum tertulis dari suatu masa serta dokumen-dokumen yang lain dari suatu masa itu pula.

4. Sumber hukum itu ada yang bersifat materiil dan formil. Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum. Sedangkan sumber hukum formil merupakan suatu sumber yang menyebabkan kaidah hukum berlaku. Sebagai sumber faktual HTUN, adalah:
 - a. Undang-undang (HAN tertulis).
 - b. Praktik administrasi negara (HAN yang merupakan hukum kebiasaan).
 - c. Yurisprudensi.
 - d. Anggapan para ahli HAN.
5. Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menurut TAP MPR No XX/MPRS/1966 diganti dengan TAP MPR No III/MPR/2000 Pasal 2 yang berbunyi:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
 - c. Undang-undang.
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).
 - e. Peraturan Pemerintah.
 - f. Keputusan Presiden.
 - g. Peraturan Daerah.



TES FORMATIF 4

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Segala sesuatu yang mengawali suatu kaidah atau norma hukum disebut
 - A. sumber-sumber hukum
 - B. asas-asas hukum
 - C. asas-asas dan sumber hukum
 - D. asas-asas atau sumber hukum

- 2) Seseorang harus dianggap tidak bersalah selama pengadilan tidak membuktikan dan menyatakan ia bersalah dalam suatu putusan yang menyebabkannya dihukum disebut dengan asas
- A. *Freies ermessen*
 - B. *Lex specialis derogat lex generalis*
 - C. *Presumption of innocence*
 - D. *De tournament de pouvoir*
3. *Lex specialis derogat lex generalis* maksudnya
- A. Undang-undang tidak berlalu surut
 - B. Badan Administrasi negara memiliki kebebasan bertindak
 - C. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu
 - D. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama
- 4) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula merupakan asas-asas
- A. peraturan perundangan
 - B. pembangunan nasional
 - C. pemerintahan yang baik
 - D. hukum publik
- 5) Orang tidak dapat dipaksa harus mempertahankan haknya kalau ia tidak mau, merupakan asas yang terdapat dalam Hukum
- A. Pidana
 - B. Perdata
 - C. Publik
 - D. Privat
- 6) Prof. Buys, berpendapat bahwa undang-undang dalam pengertian yang materiil adalah setiap keputusan pemerintah yang
- A. yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk suatu daerah
 - B. yang menurut bentuknya mengikat langsung setiap penduduk suatu daerah
 - C. yang mendapat persetujuan DPR
 - D. meskipun belum mendapat persetujuan DPR

- 7) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan 4 Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang diatur dalam UUD 1945 Pasal
- A. 22 ayat 1
 - B. 22 ayat 2
 - C. 5 ayat 1
 - D. 5 ayat 2
- 8) Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah ketetapan tentang memorandum DPR-GR mengenai
- A. bentuk-bentuk peraturan perundangan RI
 - B. peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang
 - C. tertib perundang-undangan RI
 - D. sumber tertib hukum RI dan tata urutan peraturan perundangan RI
- 9) Yurisprudensi adalah keputusan hakim yang
- A. sudah disetujui oleh hakim lain
 - B. telah mempunyai kekuatan hukum tetap
 - C. dikeluarkan oleh hakim pengadilan tinggi
 - D. dikeluarkan oleh hakim di Mahkamah Agung
- 10) Hak menguji peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya dari pada Undang-undang diserahkan kepada
- A. Mahkamah Agung
 - B. Hakim Pengadilan Negeri
 - C. Hakim Pengadilan Tinggi
 - D. Lembaga yang membuatnya yaitu MPR sendiri

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

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

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

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 4, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C. Tata Usaha, karena tata usaha merupakan serangkaian kegiatan yang berupa pengumpulan pencatatan, pengolahan, penggandaan, penyimpanan, pemeliharaan dan pemusnahan.
- 2) D. Kepegawaian, karena unsur kepegawaian bukan merupakan pokok dari administrasi akan tetapi merupakan unsur tambahan.
- 3) A. Relasi Publik, karena relasi publik (Tata hubungan) merupakan rangkaian kegiatan yang berupa usaha pengenalan organisasi kepada lingkungan.
- 4) B. Luther Gullick, karena Luther Gullick mengemukakan fungsi organic dari manajemen yang disingkat dengan POSDCORB.
- 5) D. Tata Pimpinan, karena tata pimpinan merupakan subkonsep dari administrasi yang bersifat dinamis.
- 6) B. Hukum Administrasi, karena hukum administrasi dalam tulisan E. Utrecht merupakan terjemahan dari *administratiefrecht*.
- 7) C. Hukum Tata Pemerintahan, karena hukum tata pemerintahan merupakan istilah untuk mata pelajaran HTUN pada Universitas Airlangga.
- 8) C. Jerman, karena di Jerman istilah Hukum Administrasi dikenal dengan *Verwaltungsrecht*.
- 9) C. De La Bassecour Caan, karena menurut De La Bassecour Caan HTUN ialah himpunan peraturan tertentu yang menjadi sebab maka negara berfungsi, peraturan ini mengatur hubungan antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahannya.
- 10) A. Dalam keadaan bergerak, karena menurut Prof. Oppenheim, HTUN adalah aturan-aturan tentang negara dan alat perlengkapannya yang dilihat dari keadaan bergerak.

Tes Formatif 2

- 1) A. Sistem sentralisasi dan konsentrasi, karena sistem sentralisasi dan konsentrasi adalah sistem pemerintahan yang dipakai dalam suatu negara yang berbentuk Monarki Absolut.

- 2) A. Monarkhi Absolut, karena pada negara yang berbentuk monarkhi absolut, lapangan pekerjaan administrasi negara yang hanya terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.
- 3) B. *Renaissance*, karena pada Zaman *Renaissance* mulai didengungkan system demokrasi dan ditentangnya pemerintahan Eka Praja.
- 4) B. John Locke, karena John Locke mengemukakan ajaran tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*) ke dalam tiga macam kekuasaan yang terdiri dari legislative, eksekutif dan federatif.
- 5) B. *Bestuurszorg*, karena *Bestuurszorg* menurut Dr. Lemaire adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan pemerintah.
- 6) C. *Freies ermessen*, karena *Freies ermessen* merupakan kemerdekaan bertindak yang dimiliki oleh badan administrasi negara.
- 7) A. Teori Tangga, karena teori tangga bukan teori mengenai lapangan HTUN dikenal dengan teori sisa. residu atau *Nature of power*.
- 8) D. Van Vollenhoven, karena Van Vollenhoven mengemukakan bahwa bidang hukum administrasi negara meliputi empat bidang yaitu hukum kepriajaan, kepolisian, peradilan dan perundang-undangan.
- 9) B. Tipe *Welfare State*, karena *Welfare State* tercermin dari sila kelima Pancasila dan alinea keempat UUD 1945 dari negara Indonesia.
- 10) C. Tidak boleh menjadi pemisahan mutlak. Karena menurut Hans Kelsen dalam suatu negara perlu pembagian kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan tersebut tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak.

Tes Formatif 3

- 1) A. S.P. Siagian, karena menurut S.P. Siagian administrasi negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam mencapai tujuan negara.
- 2) C. *Bureaucratisch* dan *centralistisch*, karena sistem pemerintahan *bureaucratisch* dan *centralistisch* merupakan sistem pemerintahan warisan pemerintahan Belanda dahulu.
- 3) B. Definisi Utrecht membatasi badan-badan pemerintahan yang ada di pemerintahan pusat, karena menurut Bachsan Mustafa definisi Utrecht mengenai pengertian administrasi negara dibatasi pada badan-badan pemerintahan yang ada di pemerintahan pusat.

- 4) A. Sama dengan *Public Administration*, karena *Public Administration* adalah majalah lembaga administrasi negara mempunyai pengertian sama dengan administrasi negara.
- 5) A. Pasal 22 ayat 1 UUD 1945, karena Pasal 22 ayat 1 UUD 1945 berbunyi dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.
- 6) D. Adanya *Detournement de Pouvoir*, karena *Detournement de Pouvoir* bukan merupakan himpunan peraturan istimewa dari HTUN.
- 7) A. Ketetapan, karena ketetapan merupakan perbuatan hukum bersegi satu dari badan administrasi negara berdasarkan kekuasaan istimewanya.
- 8) B. Keputusan yang mengadakan suatu ketetapan, karena perbuatan yang mengadakan suatu ketetapan disebut dengan *Beschikkings handeling*.
- 9) A. HTUN, karena HTUN merupakan hukum istimewa yang dapat digunakan oleh badan administrasi negara.
- 10) A. Sanksi istimewa, karena ketentuan HTUN tidak dipertahankan oleh sanksi istimewa tetapi oleh sanksi biasa dan sanksi istimewa.

Tes Formatif 4

- 1) B. Asas-asas hukum, karena suatu kaidah atau norma hukum diawali oleh asas-asas hukum.
- 2) C. *Presumption of Innocence*, karena *Presumption of Innocence* itu merupakan asas praduga tak bersalah.
- 3) D. Undang-Undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum, karena *Lex Specialis derogat Lex Generalis* maksudnya undang-undang yang khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika perbuatannya sama.
- 4) A. Asas-asas peraturan perundangan, karena undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula menurut asas-asas peraturan perundang-undangan.
- 5) B. Hukum Perdata, karena menurut hukum perdata, orang tidak dapat dipaksa harus mempertahankan haknya.

- 6) A. Setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk suatu daerah, karena menurut Prof. Buys, setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk suatu daerah disebut undang-undang dalam pengertian materiil.
- 7) A. UUD 1945 Pasal 22 ayat 1, karena isi UUD 1945 Pasal 22 ayat 1 berbunyi: dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang.
- 8) D. Sumber tertib hukum RI dan tata urutan peraturan perundangan RI, karena sumber tertib hukum RI dan rata urutan peraturan perundangan RI diatur dalam ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 yang merupakan memorandum DPRGR.
- 9) B. Tidak mempunyai kekuatan hukum tetap, karena yurisprudensi adalah keputusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 10) D. Lembaga yang membuatnya yaitu MPR sendiri, karena hak mengenai peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya daripada undang-undang, terletak pada lembaga yang membuatnya yaitu MPR sendiri.

Glosarium

<i>Anordnung</i>	:	Penetapan peraturan (kaidah) hukum dengan tegas.
<i>Administrative Law (Bahasa Inggris)</i>	:	Hukum Administrasi.
<i>Administratiefrecht (Bahasa Belanda)</i>	:	Hukum Administrasi.
<i>Administratiefrecht voor het Bestuur</i>	:	Hukum Tata Pemerintahan untuk pangreh.
<i>Administratiefrecht voor de Burgers</i>	:	Hukum Tata pemerintahan untuk warga negara.
<i>Administratiefrecht voor de Politie</i>	:	Hukum Tata Pemerintahan untuk kepolisian.
<i>Administratiefrecht voor de Rechtspraak</i>	:	Hukum Tata Pemerintahan untuk Peradilan
<i>Administratiefrecht voor Wetgeving</i>	:	Hukum Tata Pemerintahan untuk Perundang-undangan.
<i>Aftrek Teori atau Teori Sisa Bijzonder Leed</i>	:	Lapangan HTUN, yaitu seluruh materi hukum setelah dikurangi dengan HTN (materiil), Hukum Pidana (materiil) dan penderitaan istimewa
<i>Beschikkingshandeling</i>	:	perbuatan mengadakan suatu ketetapan.
<i>Bestuur</i>	:	Pemerintah.
<i>Bestuurrecht</i>	:	Hukum Keprajaan.
<i>Bestuurszorg</i>	:	Penyelenggaraan kesejahteraan umum.
<i>Budgeting</i>	:	Penganggaran.
<i>Bundesrat</i>	:	Badan eksekutif di negara Swiss.
<i>Bundesversammlung</i>	:	Badan legislatif di negara Swiss.

<i>Bureaucratisch</i>	:	Keadaan pemerintahan, di mana para pegawainya sifatnya amat terikat pada aturan-aturan atau penetapan.
<i>BW (Burgerlijk Wetboek)</i>	:	Kitab Undang-undang Hukum Sipil (KUHS).
<i>Checks and Balance</i>	:	Saling mengevaluasi di antara badan kenegaraan.
<i>Complex van Ambten</i>	:	Gabungan jabatan.
<i>Compulsory cooperation</i>	:	Kerja sama yang dipaksakan.
<i>Coordinating</i>	:	Pengoordinasian.
<i>Daad van Wetgeving</i>	:	Perbuatan penetapan Undang-undang.
<i>Detournement de Pouvoir</i>	:	Menyalahgunakan kekuasaan.
<i>Directing</i>	:	Pemberian bimbingan.
<i>Distribution of power</i>	:	Pembagian kekuasaan.
<i>Droit Administratif (Bahasa Perancis)</i>	:	Hukum Admin.
<i>Freies ermessen</i>	:	Kemerdekaan yang dimiliki oleh administrasi negara.
<i>Gesetzhalt</i>	:	Isi undang-undang.
<i>Justitierecht</i>	:	Hukum peradilan.
<i>Klassieke Rechtstaat</i>	:	Negara hukum klasik.
<i>Lex Specialis Derogat Lex Generalis</i>	:	Hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum.
<i>Lex Posteriore Derogat Lex Periore</i>	:	Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
<i>La Puissance De Juger</i>	:	Kekuasaan mempertahankan peraturan perundangan.
<i>La Puissance Lxecutrice</i>	:	Kekuasaan menjalankan peraturan perundangan.
<i>La Puissance Legislative</i>	:	Kekuasaan legislatif.

<i>Machtsapparatus</i>	:	Alat kekuasaan.
<i>Materia</i>	:	Tata perbekalan.
<i>Moderne Rechtsstaat</i>	:	Negara hukum modern.
<i>Organizing</i>	:	Pengorganisasian.
<i>Openbarulichamen</i>	:	Alat-alat perlengkapan pemerintah dari badan kenegaraan.
<i>Overheidstaak</i>	:	Pekerjaan pemerintah.
<i>Presumption of innocence</i>	:	Orang harus dianggap tak bersalah selama pengadilan tidak membuktikan dan menyatakan ia bersalah dalam satu putusan yang menyebabkannya dihukum.
<i>Welfare state</i>	:	Negara kesejahteraan.

Daftar Pustaka

- Bachsan Mustafa, SH. (1982). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- B. Bastian Tafal, SH. (1992). *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- C.S.T. Kansil, Drs. SI-I. (1992). *Latihan Ujian Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dwight Waldo, tejemahan Drs. Slamet W. Admoedarmo. (1984). *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta: Aksara Baru.
- E. Utrecht. (1960). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjadjaran.
- J. Wayong. (1969). *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Djambatan.
- Kusumadi Pudjosewojo, Prof. SH. (1976). *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru.
- M. Kusnardi, SH. (1980). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti.
- Muchsan, SH. (1982). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Bina Usaha.
- Philipus M. Hadjon. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajah Mada.
- S.P. Siagian, DR. MPA, (1973). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

The Liang Gie - Drs. Sutarto, (1977). *Ilmu Administrasi*. Yogyakarta: Karya Kencana.

Zairin Harahap. (2002). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

_____. (2000). *UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua tahun 2000*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. (2004). *UU Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman*. Bandung: Utomo.

_____. (2002). *UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.