

# KEDUDUKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM TATA HUKUM INDONESIA

Ali Abdul Wakhid  
Dosen Fakultas Ushuluddin UIN Raden Intan Lampung

## Abstrak

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara tujuan negara hukum itu sendiri adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan. Eksistensi Hukum Administrasi Negara diharapkan dapat mengetahui batas-batas dan hakekat kekuasaan, tujuan, dan sifat daripada kewajiban-kewajiban, juga bagaimana bentuk-bentuk sanksinya bilamana terjadi pelanggaran administrasi negara.

---

**Kata kunci:** hukum, administrasi, negara

## *LEGAL POSITION OF STATE ADMINISTRATION IN THE RULE OF LAW OF INDONESIA*

*Ali Abdul Wakhid  
Ushuluddin Faculty UIN Raden Intan Lampung*

## *Abstract*

*The state of Indonesia is a state of law. As a constitutional state, every governance must be based on the applicable law. In a state of law, the law is placed as a rule of play in the administration of state, government, and society. While the purpose of the state law itself is the creation of statehood activities, government, and society that relies on justice, peace, and usefulness. The existence of State Administration Law is expected to know the limits and essence of power, purpose, and nature rather than obligations, as well as how the forms of sanctions whenever there is a violation of state administration.*

---

**Keywords:** law, administration, state

### **A. Pendahuluan**

Hukum Administrasi Negara merupakan hukum yang selalu berkaitan dengan aktivitas perilaku administrasi negara dan kebutuhan masyarakat serta interaksi diantara keduanya. Di saat sistem administrasi negara yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah

yang fundamental maka rekonseptualisasi, reposisi, dan revitalisasi kedudukan hukum administrasi negara menjadi satu keharusan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan penerapan *good governance*. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) secara luas

memiliki arti Sistem Penyelenggaraan Negara Indonesia menurut UUD 1945, yang merupakan sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, sedangkan dalam arti sempit, SANRI adalah idiil Pancasila, Konstitusional UUD 1945, operasional RPMJ Nasional serta kebijakan-kebijakan lainnya.

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia secara simultan berinteraksi dengan faktor-faktor fisik, geografis, demografi, kekayaan alam, idiologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam. Dalam rangka pencapaian tujuan negara dan pelaksanaan tugas negara diselenggarakan fungsi-fungsi negara yang masing-masing dilaksanakan oleh lembaga negara yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dengan amandemennya. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan negara. Operasionalisasi dari semua ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 merupakan bagian yang sangat dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan perspektif ilmu hukum administrasi, ada dua jenis hukum administrasi, yaitu pertama, hukum

administrasi umum (*algemeen deel*),<sup>1</sup> yakni berkenaan dengan teori-teori dan prinsip-prinsip yang berlaku untuk semua bidang hukum administrasi, tidak terikat pada bidang-bidang tertentu, kedua hukum administrasi khusus (*bijzonder deel*),<sup>2</sup> yakni hukum-hukum yang terkait dengan bidang-bidang pemerintahan tertentu seperti hukum lingkungan, hukum tata ruang, hukum kesehatan dan sebagainya. Sekilas tentang negara hukum. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal. Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato.

Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan

---

<sup>1</sup> Handoyo, Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Universitas Atma Jaya (Yogyakarta: 2009, h. 20

<sup>2</sup> *Ibid*, h. 21

tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik.<sup>3</sup> Dalam kaitannya dengan konstitusi bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Dari latar belakang di atas dapat kami rumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut : bagaimanakah kedudukan Hukum Administrasi Negara dlm Tata Hukum Indonesia ?

## **B. Pembahasan**

### **1. Kedudukan Hukum Administrasi Negara**

Keberadaan Hukum Administrasi Negara dalam suatu negara sangatlah penting, baik bagi administrasi negara maupun masyarakat luas. Dengan adanya Hukum Administrasi Negara, pihak administrasi negara diharapkan dapat mengetahui batas-batas dan hakekat kekuasaannya, tujuan dan sifat daripada kewajiban-kewajiban, juga bagaimana bentuk-bentuk sanksinya bilamana mereka melakukan pelanggaran hukum. Sedangkan di bagian yang lain, yakni bagi masyarakat, Hukum Administrasi Negara merupakan perangkat norma-norma yang dapat digunakan untuk

melindungi kepentingan serta hak-hak mereka.

Seperti diketahui dalam ilmu hukum terdapat dua pembagian hukum, yaitu Hukum Privat (Sipil) dan Hukum Publik.<sup>4</sup> Penggolongan ke dalam hukum privat dan publik itu tidak lepas dari isi dan sifat hubungan yang diatur dan bersumber dari kepentingan-kepentingan yang hendak dilindungi. Adakalanya kepentingan itu bersifat perorangan tetapi ada pula yang bersifat umum. Hubungan hukum tersebut memerlukan pembatasan yang jelas dan tegas yang melingkupi hak-hak dan kewajiban dari dan terhadap siapa orang tersebut berhubungan.

Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara penguasa dengan warganya yang didalamnya termasuk Pidana, Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan. Pada mulanya, Hukum Administrasi Negara menjadi bagian dari Hukum Tata Negara, tetapi karena perkembangan masyarakat dan studi hukum dimana ada tuntutan akan munculnya kaidah-kaidah hukum baru dalam studi Hukum Administrasi Negara maka lama kelamaan HAN menjadi lapangan studi sendiri, terpisah bahkan mencakup masalah-masalah yang jauh lebih luas dari HTN. Kecenderungan

---

<sup>3</sup>Minollah dan Eko Purnomo, Crisdianto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Mataram University Press, 2006), h. 23

---

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 25

seperti ini tampak pula pada bagian-bagian tertentu dari HAN itu sendiri, seperti kecenderungan Hukum Pajak yang cenderung untuk menjadi ilmu yang mandiri, terlepas dari HAN.

Dengan demikian, HAN merupakan bagian dari hukum publik karena berisi peraturan yang berkaitan dengan masalah-masalah umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan nasional, masyarakat dan negara. Kepentingan umum harus lebih didahulukan daripada kepentingan individu, golongan dan kepentingan daerah dengan pengertian bahwa kepentingan perseorangan harus dilindungi secara seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan negara dan pemerintahan seperti tertera dengan jelas dalam pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

*“..... 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...”*

Hukum administrasi berisi peraturan-peraturan yang menyangkut “administrasi”. Administrasi sendiri

berarti *bestuur* (pemerintah). Dengan demikian, hukum administrasi (*administratief recht*) dapat juga disebut dengan hukum tata pemerintahan (*bestuursrecht*). Pemerintah (*bestuur*) juga dipandang sebagai fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*) yang merupakan penguasa yang tidak termasuk pembentukan UU dan peradilan.<sup>5</sup>

Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu cabang atau bagian dari hukum yang khusus. Dalam studi Ilmu Administrasi, mata kuliah Hukum Administrasi Negara merupakan bahasan khusus tentang salah satu aspek dari administrasi, yakni bahasan mengenai aspek hukum dari administrasi Negara. Sedangkan dikalangan PBB dan kesarjanaan internasional, Hukum Administrasi Negara diklasifikasi baik dalam golongan ilmu-ilmu hukum maupun dalam ilmu-ilmu administrasi.

Hukum administrasi materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana. Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum antara Sebagai contoh Izin Bangunan. Dalam memberikan izin penguasa memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal demikian, pemerintah menentukan syarat-syarat

---

<sup>5</sup>*Ibid*, h. 3

keamanan. Disamping itu bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana. W.F. Prins mengemukakan bahwa “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana (*in cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor/buntut).

Menurut isinya hukum dapat dibagi dalam Hukum Privat dan Hukum Publik. Hukum Privat (hukum sipil), yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan. Sedangkan Hukum Publik (Hukum Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara), yang termasuk dalam hukum publik ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara.

Hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lain lapangan pekerjaan administrasi negara diatur dalam HTN, Hukum Privat dsbnya. Pengertian HAN tidak identik dengan pengertian “hukum yang mengatur pekerjaan administrasi

negara”, maka dapat dikatakan bahwa HAN adalah suatu sub sistem dari administrasi negara.

## **2. Fungsi-Fungsi Hukum Administrasi Negara**

Dalam pengertian umum, menurut Budiono fungsi hukum adalah untuk tercapainya ketertiban umum dan keadilan. Ketertiban umum adalah suatu keadaan yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan manusia sebagai kehidupan bersama. Keadaan tertib yang umum menyiratkan suatu keteraturan yang diterima secara umum sebagai suatu kepastian minimal yang diperlukan, supaya kehidupan bersama tidak berubah menjadi anarki. Menurut Sjachran Basah ada lima fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat, yaitu sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a) Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- b) Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa.
- c) Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga

---

<sup>6</sup>SF, Marbun, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (UII Press: Yogyakarta, 2001), h. 12

keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

- d) Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- e) Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

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

### **1) Fungsi Normatif Hukum Administrasi Negara**

Penentuan norma HAN dilakukan melalui tahap-tahap. Untuk dapat menemukan normanya kita harus

meneliti dan melacak melalui serangkaian peraturan perundang-undangan. Artinya, peraturan hukum yang harus diterapkan tidak begitu saja kita temukan dalam undang-undang, tetapi dalam kombinasi peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang satu dengan yang lain saling berkaitan. Pada umumnya ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan HAN hanya memuat norma-norma pokok atau umum, sementara periciannya diserahkan pada peraturan pelaksanaan. Penyerahan ini dikenal dengan istilah *terugfred* atau sikap mundur dari pembuat undang-undang. Hal ini terjadi karena tiga sebab, yaitu:<sup>7</sup> karena keseluruhan hukum TUN itu demikian luasnya, sehingga tidak mungkin bagi pembuat undang-undang untuk mengatur seluruhnya dalam undang-undang formal;

Norma-norma hukum TUN itu harus selalu disesuaikan dengan tiap perubahan-perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi yang tidak mungkin selalu diikuti oleh pembuat undang-undang dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang formal. Di samping itu tiap kali diperlukan

---

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 15

pengaturan lebih lanjut hal itu selalu berkaitan dengan penilaian-penilaian dari segi teknis yang sangat mendetail, sehingga tidak sewajarnya harus diminta pembuat undang-undang yang harus mengaturnya. Akan lebih cepat dilakukan dengan pengeluaran peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan TUN yang lebih rendah tingkatannya, seperti Keppres, Peraturan Menteri, dan sebagainya.

Seperti disebutkan di atas bahwa setiap tindakan pemerintah dalam negara hukum harus didasarkan pada asas legalitas. Hal ini berarti ketika pemerintah akan melakukan tindakan, terlebih dahulu mencari apakah legalitas tindakan tersebut ditemukan dalam undang-undang. Jika tidak terdapat dalam undang-undang, pemerintah mencari dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Ketika pemerintah tidak menemukan dasar legalitas dari tindakan yang akan diambil, sementara pemerintah harus segera mengambil tindakan, maka pemerintah menggunakan kewenangan bebas yaitu dengan menggunakan *freies ermessen*.<sup>8</sup> Meskipun penggunaan *freies ermessen* (diskresi) dibenarkan, akan tetapi harus dalam batas-batas tertentu. Menurut

Sjachran Basah pelaksanaan *freies ermessen* harus dapat dipertanggung jawabkan, secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum berdasarkan batas-atas dan batas-bawah. Batas-atas yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas-bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga. Di samping itu, pelaksanaan *freies ermessen* juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan keterangan singkat ini dapat dikatakan bahwa fungsi normatif HAN adalah mengatur dan menentukan penyelenggaraan pemerintahan agar sesuai dengan gagasan negara hukum yang melatarbelakanginya, yakni negara hukum Pancasila.

## **2) Fungsi Instrumental Hukum Administrasi Negara**

Pemerintah dalam melakukan berbagai kegiatannya menggunakan instrumen yuridis seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan sebagainya. Sebagaimana telah disebutkan bahwa dalam negara sekarang ini khususnya

---

<sup>8</sup>*Ibid*, h. 17

yang menganut tipe *welfare state*, pemberian kewenangan yang luas bagi pemerintah merupakan konsekuensi logis, termasuk memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menciptakan berbagai instrumen yuridis sebagai sarana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

### **3) Fungsi Jaminan Hukum Administrasi Negara**

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum. Di dalam negara hukum Pancasila, perlindungan hukum bagi rakyat diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat, menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah serta peradilan merupakan sarana terakhir dalam usaha menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan rakyat.

Berdasarkan pemaparan fungsi-fungsi HAN ini, dapatlah disebutkan bahwa dengan menerapkan fungsi-fungsi HAN ini akan tercipta pemerintahan yang bersih, sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum<sup>9</sup> Pemerintah menjalankan aktifitas sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau berdasarkan asas legalitas, dan ketika menggunakan *freies ermessen*, pemerintah memperhatikan asas-asas umum yang berlaku sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum. Ketika pemerintah menciptakan dan menggunakan instrumen yuridis, maka dengan mengikuti ketentuan formal dan material penggunaan instrumen tersebut tidak akan menyebabkan kerugian terhadap masyarakat. Dengan demikian, jaminan perlindungan terhadap warga negarapun akan terjamin dengan baik.

### **C. Kesimpulan**

Hukum tata usaha (administrasi) negara adalah hukum yang mengatur kegiatan administrasi negara. Yaitu hukum yang mengatur tata pelaksanaan pemerintah dalam menjalankan tugasnya . hukum administarasi negara memiliki kemiripan dengan hukum tata negara. Kesamaanya terletak dalam hal kebijakan pemerintah, sedangkan dalam hal perbedaan hukum

---

<sup>9</sup>*Ibid*, h. 18



tata negara lebih mengacu kepada fungsi konstitusi/hukum dasar yang digunakan oleh suatu negara dalam hal pengaturan kebijakan pemerintah, untuk hukum administrasi negara dimana negara dalam keadaan yang bergerak.

#### **Daftar Pustaka**

Atmosudirjdo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta. 2008.

Handoyo, Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta: 2009.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana : Jakarta. 2012.

Minollah dan Eko Purnomo, Crisdianto, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Mataram University Press: Yogyakarta, 2006.

P. Soeria Atmadja, Arifin, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. Rajawali Pers: Jakarta. 2007.

SF, Marbun, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. UII Press: Yogyakarta.