



**MODUL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
(KUM 303)**

MODUL 3

Kedudukan dan Hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara serta Hukum Administrasi Negara dalam Pembidangan Hukum Publik dan Hukum Privat.

Universitas
Esa Unggul

DISUSUN OLEH

ADHINING PRABAWATI RAHMAHANI, S.H.,M.H.

UNIVERSITAS ESA UNGGUL

2019



Universitas
Esa Unggul

Kedudukan dan Hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu :

1. Mengetahui dan menguraikan perbedaan HAN dan HTN
2. Mengetahui dan menguraikan kedudukan HAN dan HTN
3. Mengetahui dan menguraikan konsep pemisahan kekuasaan

B. Uraian dan Contoh

Di berbagai Negara, kedua cabang ilmu hukum ini seringkali disebutkan secara bersama-sama secara berangkai. Di berbagai Universitas di Belanda, misalnya cabang ilmu ini disebut dengan perkataan "*Staats en Administratief Recht*" sebagai mata kuliah tersendiri yang diajarkan oleh seorang Guru Besar. Di Amerika Serikat dan Inggris, banyak pula dijumpai buku-buku teks hukum yang diberi judul "*Constitutional and Administrative Law*". Namun, kedua bidang ilmu hukum ini biasa juga dibedakan sebagai dua cabang ilmu yang tersendiri. Sedangkan di Jerman, biasa dikenal ada istilah *Verfassungsrecht* and *Verwaltungsrecht*. (Jimly Ashshiddiqie 2006 : 50-51).

Namun demikian keduanya tetap dapat dibedakan antara satu sama lain . Dalam arti luas, Hukum Tata Negara itu sendiri memang mencakup juga pengertian hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara. Bagi mereka yang menyetujui pendapat Oppenheim, perbedaan diantara keduanya dikaitkan dengan perbedaan antara objek negara yang dikaji, yaitu negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) atau dalam keadan bergerak (*staat in beweging*). Akan tetapi, hukum tata negara disamping mempelajari aspek statisnya, juga mempelajari berbagai aspek dinamis bagi negara. (Jimly Ashshiddiqie 2006 : 51).

Mengenai pemisahan antara Hukum Tata Negara dan Hukum

Administrasi Negara terdapat dua golongan. Pertama, golongan sarjana hukum yang berpendapat bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak terdapat perbedaan hakikat hukum, tidak terdapat perbedaan yuridis prinsipil. Pada umumnya para sarjana hukum di Perancis, Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara Sosialis, termasuk dalam golongan ini. Di Nederland adalah golongan Professor Struycken yang berpendirian demikian. Golongan Kedua, terdiri atas sarjana-sarjana hukum yang berpendapat bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan-perbedaan hakiki. Sarjana-sarjana golongan kedua ini banyak terdapat di Nederland dan pandangan-pandangan mereka terkenal atau tersebar pula di tanah air kita. Namun, di antara mereka tidak terdapat kesamaan paham atau persamaan mengenai perbedaan-perbedaan tersebut. Pandangan-pandangan Professor Oppenheim berkisar antara perbedaan antara hukum negara dalam keadaan diam dan hukum negara dalam keadaan bergerak. Profesor van volenhoven membedakan antara hukum dengan distribusi kekuasaan-kekuasaan negara dan hukum mengenai pelaksanaan atau penggunaan daripada kekuasaan-kekuasaan atau kewenangan-kewenangan tersebut. Profesor Logemann, bekas Guru Besar Universitas Indonesia dan ajaran-ajarannya banyak dibahas dalam kuliah-kuliah Profesor Djokosutono, memandang terhadap Hukum Tata Negara sebagai hukum mengenai organisasi jabatan-jabatan negara (*ambtenorgansatie*) di dalam rangka pandangan mereka terhadap “negara sebagai organisasi”, sedangkan Hukum Administrasi menjadi hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan tersebut satu dengan lainnya serta hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dan para warga masyarakat. (Prajudi 1995 : 46).

Untuk lebih memahami korelasi antara HAN dan HTN, patut diperhatikan pendapat F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek, yang menyebutkan bahwa susunan dan kegiatan organ pemerintahan dan kenegaraan diatur

dalam konstitusi yang merupakan hukum tertulis. Lebih Lanjut disebutkan sebagai berikut : (F.A.M Stroink et all dalam Ridwan HR 2016 : 48)

“Naast de geschreven (grond) wettelijke regels bestaan regels van ongeschreven recht die de geschreven grondwet aanvullen... Dit geheel van geschreven en ongeschreven regels wordt wel constitutioneel recht genoemd. Deze term kan men synonym achten met straitsrechts (in engezin). Staatsrecht (in enge zin) en administratief recht worden te zamen ook wel staatsrecht (in ruime zin) genoemd.” (disamping peraturan perundang-undangan (UUD) tertulis ada peraturan-peraturan tidak tertulis yang melengkapi konstitusi tertulis. Keseluruhan dari peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis ini dinamakan hukum konstitusi. Istilah ini sinonim dengan hukum Tata Negara (dalam arti sempit)). Hukum Tata Negara (dalam arti sempit) dan bersama-sama dalam Hukum Administrasi Negara dinamakan Hukum Tata Negara (dalam arti luas).

Lebih lanjut disebutkan bahwa *“aan het onderscheid tussen staatsrecht (in enge zin) en administratief recht zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Beide delen van het recht zijn nauw bij elkaar betrokken. Staatsrecht (in engen zin) is zonder inzicht in het Administratiefrecht niet te begrijpen. Het omgekeerde geldt ook”*, (membedakan antara Hukum Tata Negara (dalam arti sempit) dengan Hukum Administrasi Negara tidak menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Kedua bagian hukum (Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, pen). Saling berhubungan erat. Hukum negara (dalam arti sempit) tanpa bantuan Hukum Administrasi tidak dapat dipahami, begitu pula sebaliknya. (F.A.M Stroink dkk dalam Ridwan HR 2016 : 49)

Berkenaan dengan perbedaan objek kajian antara HTN dan HAN, C.J.N Versteden mengatakan sebagai berikut : (C.J. N Versteden dalam ridwan HR 2016 : 50)

“Anders is het getseld met het onderscheid tussen staatsrecht en bestuursrecht. Daarover zijn in de loop van de tijd allerlei theorien ontwikkeld.

Wij volstaan met een weergave van de zienwijze van Oppenheim. Hij gebruikte de beeldspraak van de staat in rust. Het wordt gevormd door de rechtsregels waarbij organen worden ingesteld en bevoegdheden aan de organen worden toegekend. Het bestuursrecht betref de staat in werking. Het bevat de rechtsregels waaraan de organen gebonden zijn wanner zij van hun bevoegdheden gebruik maken”.

(Terdapat perbedaan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang dicatat dengan cara yang berbeda. Hal ini berjalan seiring dengan perkembangan teori. Kita cukup dengan penuturan kembali dengan cara pandang Oppenheim. Ia menggunakan perumpamaan menjadi negara dalam keadaan diam dan negara dalam keadaan bergerak. Hukum Tata Negara mengkaji negara dalam keadaan diam. Hukum Tata Negara dibentuk melalui peraturan hukum dimana organ-organ itu dibentuk dan diberi kewenangan. Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan negara dalam keadaan bergerak. Hukum Administrasi Negara memuat peraturan hukum yang mengikat organ-organ dan kapan organ-organ ini menggunakan wewenangnya

Menurut van Vollenhoven, Hukum Tata Negara adalah rangkaian peraturan hukum yang mendirikan badan-badan sebagai alat (organ) suatu negara dengan memberikan wewenang kepada badan-badan itu, dan membagi-bagi pekerjaan pemerintah kepada banyak alat-alat negara, baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya. Sedangkan Hukum Tata Usaha Pemerintahan digambarkan oleh van Vollenhoven sebagai serangkaian ketentuan yang mengikat alat-alat negara, baik yang tinggi maupun yang rendah, pada waktu alat-alat negara itu mulai menjalankan pekerjaan dalam menunaikan tugasnya, seperti yang ditetapkan dalam Hukum Tata Negara. (Van Vollenhoven dalam Jimly Ashshiddiqie 2006 : 53).

Van Vollenhoven juga menyatakan bahwa : “Badan pemerintah tanpa aturan hukum Negara akan lumpuh, oleh karena badan ini tidak mempunyai

wewenang apapun atau wewenangnya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa Hukum Administrasi Negara akan bebas sepenuhnya, oleh karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendak sendiri". (Ridwan HR hal2016 : 47)

Logemann mengemukakan di dalam bukunya "*Het Staats recht van Indonesie*", Hukum Tata Negara adalah ajaran tentang wewenang (*competentie leer*), sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah ajaran tentang hubungan hukum khusus (*leer van der bijzondere rechts betrekkingen*). Lebih lanjut Logemann mengemukakan bahwa penyelidikan yang sifat, bentuk, akibat dari segala perbuatan hukum ialah tugas Hukum Administrasi Negara. Hukum Tata Negara mengajarkan jabatan-jabatan mana berwenang menjalankannya. Peraturan Hukum Tata Negara ialah peraturan yang menentukan alat-alat kelengkapan mana yang berwenang memberikan sesuatu izin (*vergunning*). Sedangkan peraturan hukum administrasi negara ialah peraturan-peraturan khusus yang memberi wewenang kepada alat-alat perlengkapan negara untuk mengeluarkan suatu izin tertentu. (Bahan Ajar Diklatpim Tk. III LAN RI 2008 : 43-44)

Diatas telah dikemukakan tentang perbedaan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara, namun perbedaan tersebut tidak berarti antara HAN dengan HTN tidak terdapat hubungan. Obyek dari HTN adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengatur struktur bangunan/susunan/ umum dari suatu negara, seperti yang diatur dalam UUD 1945UU Tentang Pemerintahan Daerah dan sebagainya, sedangkan obyek dari HAN adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengatur komposisi dan wewenang alat –alat perlengkapan badan-badan hukum publik (negara atau daerah-daerah otonom (misalnya UU Kepegawaian, UU Perumahan dan sebagainya). (Bahan Ajar Diklatpim Tk. III LAN RI 2008 : 43)

Hukum Administrasi Negara secara prinsip dan dalam arti sempit adalah Hukum mengenai Administrasi saja. Namun dalam arti luas, Hukum

Administrasi Negara adalah Hukum mengenai penyelenggaraan apa saja yang mengandung aspek *policy* Pemerintah dan hukum publik. Dalam buku ini pandangan dan uraian sedapat-dapatnya terbatas pada Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit. Selain itu, dalam hampir semua bidang tugas dan fungsi Pemerintah terdapat segi : (Prajudi 1995 : 12-13)

- Pemerintahan
- tata usaha negara (sistem informasi).
- kerumahtanggaan negara.
- pembangunan.
- kelestarian lingkungan hidup.

Istilah administrasi dalam hubungan dengan aktivitas kenegaraan mempunyai arti, yang meliputi semua aktivitas pemerintah (*bestuur*). Tugasnya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.(Amrah dalam Muin Fahmal 2008 : 51) Dari pandangan tersebut, maka pemahaman tentang administrasi dinyatakan dalam tiga arti, yaitu : (Prajudi 1995 : 13-14).

- 1) Administrasi negara sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
- 2) Administrasi negara sebagai fungsi atau sebagai aktivitas, yakni sebagai kegiatan pemerintahan.
- 3) Administrasi sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Sebelum menampilkan tugas-tugas pemerintah dalam negara hukum modern, terlebih dahulu dikemukakan beberapa pendapat para sarjana berkenaan dengan pembagian tugas-tugas negara dan pemerintahan. Pendapat para sarjana mengenai pembagian tugas-tugas negara ini diilhami oleh kenyataan historis bahwa pemusatan kekuasaan negara pada satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta telanggarnya hak-hak asasi warga

negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara perlu dipencarkan dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara, sehingga terjadi saling control (*checks and balances*).

Pentingnya pemencaran dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*spreiding van machten of machtensscheiding*). Adalah John Locke yang dianggap pertama kali mengintrodusir ajaran pemisahan kekuasaan negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Ajaran pemisahan kekuasaan ini menjadi kian populer segera setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis, Montesquieu, menerbitkan buku "*L'Esprit des Lois*" (*The Spirit of the law*), yang mengemukakan bahwa dalam suatu negara ada tiga organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Masing-masing organ ini harus dipisahkan, karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*). (S.A de Smith dalam Ridwan HR 2016: 12).

Meskipun dalam perkembangannya ajaran pemisahan kekuasaan ini mendapat berbagai modifikasi terutama melalui ajaran pembagian kekuasaan (*machtsverdeling atau distribution of power*), yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga, dan ajaran *checks and balances* yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara, akan tetapi esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisah masih tetap relevan hingga kini. (Ridwan HR 2016 : 12).

C. Latihan

1. Apa perbedaan HAN dan HTN menurut Oppenheim !
2. Apa kedudukan HAN dan HTN menurut Logemann !
3. Uraikan singkat mengenai konsep pemisahan kekuasaan !

D. Kunci Jawaban

1. Negara dalam arti DIAM itu HTN, sedangkan negara alam arti BERGERAK itu HAN
2. Logemann mengemukakan di dalam bukunya "*Het Staats recht van Indonesie*", Hukum Tata Negara adalah ajaran tentang wewenang (*competentie leer*), sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah ajaran tentang hubungan hukum khusus (*leer van der bijzondere rechts betrekkingen*). Lebih lanjut Logemann mengemukakan bahwa penyelidikan yang sifat, bentuk, akibat dari segala perbuatan hukum ialah tugas Hukum Administrasi Negara. Hukum Tata Negara mengajarkan jabatan-jabatan mana berwenang menjalankannya. Peraturan Hukum Tata Negara ialah peraturan yang menentukan alat-alat kelengkapan mana yang berwenang memberikan sesuatu izin (*vergunning*). Sedangkan peraturan hukum administrasi negara ialah peraturan-peraturan khusus yang memberi wewenang kepada alat-alat perlengkapan negara untuk mengeluarkan suatu izin tertentu
3. John Locke yang dianggap pertama kali mengintrodusir ajaran pemisahan kekuasaan negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Ajaran pemisahan kekuasaan ini menjadi kian populer segera setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis, Montesquieu, menerbitkan buku "*L'Esprit des Lois*" (*The Spirit of the law*), yang mengemukakan bahwa dalam suatu negara ada tiga organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan

yudisial. Masing-masing organ ini harus dipisahkan, karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*).



Hukum Administrasi Negara dalam Pembidangan Hukum Publik dan Hukum Privat

A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu :

1. Mengetahui dan menguraikan pentingnya Ilmu Hukum Administrasi Negara
2. Mengetahui dan menguraikan pembidangan hukum publik dan hukum privat pada Hukum Administrasi Negara

B. Uraian dan Contoh

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. 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 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. 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 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.

Administrasi Negara sebelum dan sesudah Renaissance



sumber

:

<https://www.slideshare.net/AyuSulastri/perkembangan-han>

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum pemerintah sering tampil dengan "twee petten" dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat. (Ridwan HR 2016 : 71).

Kedudukan hukum pemerintah yang mewakili dua institusi, tampil dengan "twee petten" dan diatur dengan dua bidang hukum yang berbeda, yaitu hukum publik dan hukum privat, akan melahirkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda.

Termasuk dalam kategori badan hukum publik yaitu negara, provinsi,

kabupaten dan kotapraja dan lain-lain. Kriteria yang dikemukakan oleh Chidir Ali perlu digaris bawahi . **Pada saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan-perbuatan publik seperti membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), menetapkan rencana (*het plan*), dan keputusan (*beschikking*), kedudukannya adalah sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambteorganisatie*). Sebagai jabatan ia disertai kewenangan publik (*publiekbevoegdheid*) yang diatur dan tunduk pada hukum publik. Ketika badan hukum publik itu terlihat dalam lalu lintas atau perbuatan keperdataan (*privaat rechtsverkeer*), ia dilekati dengan kecakapan (*bekwaam*) hukum yang tunduk dan mengikat diri pada hukum privat.** (Ridwan HR 2016 : 72).

Disebutkan lagi bahwa dalam hukum perspektif hukum publik negara adalah organisasi jabatan. Di antara jabatan-jabatan kenegaraan ini ada jabatan pemerintahan. Menurut H.D Van Wijk/Willem bahwa : ""Di dalam hukum mengenai badan hukum kita mengenal perbedaan antara badan hukum dan organ-organnya. Badan hukum adalah pendukung hak-hak kebendaan (harta kekayaan). Badan hukum melakukan perbuatan melalui organ-organnya, yang mewakilinya. Perbedaan antara badan hukum dengan organ berjalan paralel dengan perbedaan antara badan umum (*openbaar lichamm*) dengan organ pemerintahan. Paralelitas perbedaan itu kurang lebih tampak menyangkut hubungan hukum yang berkaitan dengan harta kekayaan dari badan umum (yang digunakan oleh badan pemerintahan). (HD van Wijk dalam Ridwan HR 2016 72-73).

Indroharto menyebutkan bahwa lembaga-lembaga hukum publik itu memiliki kedudukan yang mandiri dalam statusnya sebagai hukum perdata. Lembaga-lembaga hukum publik yang menjadi induk dari Badan atau Jabatan TUN ini yang besar-besar di antaranya adalah Negara, Lembaga-lembaga Trtinggi dan Tinggi Negara, Departemen, Badan-Badan Non Departemen, Provinsi, Kabupaten, Kotamadya dan sebagainya. Lembaga-lembaga hukum

publik tersebut merupakan badan hukum perdata dan melalui organ-organnya (Badan atau Jabatan TUN) menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dapat melakukan perbuatan hukum/ tindakan hukum perdata.(Indroharto dalam Ridwan HR 2016 : 73).

Meskipun organ atau jabatan pemerintahan dapat melakukan perbuatan hukum perdata, mewakili badan hukum induknya, namun yang terpenting-dalam konteks Hukum Administrasi Negara-adalah mengetahui organ atau jabatan pemerintahan dalam melakukan perbuatan hukum yang bersifat publik. Dalam Hukum Administrasi yang menempatkan organ atau jabatan pemerintahan sebagai salah satu objek kajian utama, mengenal karakteristik jabatan pemerintahan merupakan suatu yang tak terelakkan. (Ridwan HR 2016 : 73).

Telah jelas bahwa pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum. Karena mewakili dua institusi maka dikenal ada dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*). Di dalam ABAR, tindakan hukum pemerintahan dijelaskan sebagai berikut ;

“De rechtshandelingen door de overheid in haar bestuursfunctie, kunnen worden onderscheiden in pricaatrechteijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen. Onder publiekrechtelijke rechtshandelingen worden hier verstaan de rechtshandelingen die verricht worden op de grondslag van het publiekrecht; onder privaarechtelijke rechtshandelingen ; rechtshandelingen die verricht worden op grondslag van het privaatrecht”. (Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. **Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuam hukum keperdataan).** (Ridwan HR 2016 ; 114-115).

Administrasi negara dapat diartikan dari dua macam sudut pandang. Pertama, dari segi etimologi. Administrasi berarti kegiatan mencatat mencatat, catatan-catatan, sebagai hasil mencatat atau menyusun keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuai ikhtisar keterangan tersebut dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Victor mengemukakan, bahwa administrasi di sini bukan dalam pengertian penentu kebijakan.

Pengertian kedua; berkaitan dengan penentuan kebijakan atau *policy*. Pengertian dalam bidang kebijakan dibedakan pula atas, pertama; *public administration is the organisation and management of man and materials to achieve the purpose of government* (administrasi negara adalah organisasi dan manajemen, manusia-manusia dan benda-benda untuk mencapai tujuan pemerintahan dalam arti tertinggi). Pengertian yang kedua; *public administration is the art and science of management as applied to affairs of state* (administrasi (negara) adalah seni dan ilmu pengetahuan sebagaimana diterapkan terhadap persoalan-persoalan dari negara. (Woldo dalam Utrecht dalam buku Muin Fahmal 2008 : 49-50).

Secara teoritis, cara untuk menentukan apakah tindakan pemerintahan itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, maka hanya hukum publiklah yang berlaku, jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitas pemerintah, maka hukum privatlah yang berlaku, dengan kata lain ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta, yaitu tunduk pada hukum privat.(CJN Verstedden dalam Ridwan HR 2016 ; 116).

Bila berdasarkan hukum publik negara, provinsi dan kabupaten adalah organisasi jabatan atau kumpulan dari organ-organ kenegaraan dan

pemerintahan, maka berdasarkan hukum perdata negara, provinsi, dan kabupaten adalah kumpulan dari badan-badan hukum yang tindakan hukumnya dijalankan oleh pemerintah. Menurut J.B.J.M ten Berge, *“De overheid kan net als natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen deelnemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. De overheid koopt en verkoopt, hirt en verhuurt, pacht en verpacht, sluit overeenkomsten en bezit eigendom”*(J.B.J.M dalam Ridwan HR 2016 87-88). **Pemerintah sebagaimana manusia dalam hukum privat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum. Pemerintah menjual dan membeli, menyewa dan menyewakan, menggadai dan menggadaikan, membuat perjanjian , dan mempunyai hak milik).** Hal senada dikemukakan oleh C.J.N Verstedden berikut ini : (C.J .N Verstedden dalam Ridwan HR 2016 : 88).

“De overheid –en in het bijzonder het bestuur–komt op allerlei wijzen metprivaatrecht in aanraking. Soms neemt zij aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer deel op gelijke voet als particulieren, zonder dat haar bijzonder positive alas overheid en behartiging van het algemeen belang daarbij in het geding. Zo treedt de overheid oop als eigenares van grondem en gebouwen ... We zien de overheid ook geldleningen afsluiten, apparaten en amchines kopen. In deze gevallen is de overheid evenals de particuliere personen aan de regels van het privaaytrecht onderworpen”

(Pemerintah- dan dalam kedudukannya yang spesifik sebagai pemerintah- menggunakan berbagai ketentuan hukum privat dalam pergaulannya. Kadang-kadang mereka terlibat dalam lalu lintas pergaulan keperdataan dalam kedudukan yang sama dengan pihak swasta, tanpa kedudukan spesifiknya sebagai pemerintah dan yang melindungi kepentingan umum dalam hal terjadi sengketa. Dengan demikian, pemerintah dapat bertindak sebagai pemilik tanah dan bangunan. Kita juga menyaksikan pemerintah meminjam uang, membeli mesin-mesin dan peralatan. Dalam hal ini pemerintah seperti halnya seorang swasta tunduk pada peraturan hukum

keperdataan).

Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa, dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seseorang atau badan hukum perdata (*equality before the law*) dalam peradilan umum.

Untuk mengetahui kapan pemerintah bertindak sebagai wakil dari jabatan dan kapan mewakili badan hukum dapat diperhatikan dari penjelasan berikut ini :

“Orgaan en rechtspersoon dienen scherp onderscheiden te worden. In verreweg de meeste gevallen zij niet samen. Op gemeentelijk niveau zijn bij voorbeeld de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester organen. De rechtspersoon is het openbaar lichaam gemeente. Men kan dus geen privaatrechtelijke contracten afsluiten met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, maar allen met de gemeente. Voor die gemeente wordt dan privaatrechtelijke beslist door de raad of, krachtens delegatie, door burgemeester en wethouders, terwijl de burgemeester als formele representant optreedt. Dit onderscheid is onder meer belangrijk voor het procesrecht. In gevallen van administratief beroep of administratief rechtspraak wordt het beroep ingesteld tegen het besluit van het (beschikkende) organ. Dit organ is dan procespartij (verweerder). Civilrechtelijke is de rechtspersoon procespartij en moet, bij gemeente, de burgemeester aantreden.

(Organ dan badan hukum dapat dibedakan dengan tegas. Dalam berbagai hal keduanya tidak sama. Pada wilayah kabupaten terdapat organ-organ seperti DPRD, pemerintahan harian, dan bupati/walikota. Badan

hukumnya adalah badan umum kabupaten. Artinya tidak dapat membuat perjanjian dengan DPRD, pemerintahan harian, dan bupati/walikota, tetapi hanya dengan kabupaten. Pembuatan keputusan yang bersifat privat bagi kabupaten dilakukan oleh dewan, atau berdasarkan delegasi, oleh pemerintahan harian. Dalam berbagai hal, bupati/walikota bertindak sebagai wakil (dari kabupaten). Perbedaan antara organ dengan badan hukum ini sangat penting dalam proses hukum. Dalam hal upaya administrasi, gugatan ditujukan terhadap organ yang membuat keputusan tersebut. Organ inilah yang menjadi pihak dalam proses hukum. Sementara dalam hal keperdataan, badan hukumlah yang menjadi pihak, misalnya pada kabupaten, bupati tampil bertindak (untuk mewakili badan hukum), yaitu kabupaten).

Dalam rangka penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, menurut Prajudi ada beberapa syarat agar kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berjalan dengan baik dan bertumpu pada keadilan yakni : (Prajudi 1995 : 79-80)

1. Efektivitas, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan.
2. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan.
3. Yurisdiktas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas.
4. Legalitas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan dalih "keadaan darurat", maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian; jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan

tersebut dapat digugat di pengadilan.

5. Moralitas, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan.
6. Efisiensi wajib dikejar seoptimal mungkin; kehematan biaya, dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.
7. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.

C. Latihan

1. Apa pentingnya mempelajari Hukum Administrasi Negara ?
2. Apa yang dimaksud dengan istilah "Twee Petten" ?
3. Sebutkan contoh tindakan Pemerintah/pejabat Administrasi Negara dalam bidang privat dan publik !

D. Kunci Jawaban

1. 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

2. Kedudukan hukum pemerintah yang mewakili dua institusi, tampil dengan "twee petten" dan diatur dengan dua bidang hukum yang berbeda, yaitu hukum publik dan hukum privat, akan melahirkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda
3. Contoh Publik : membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), menetapkan rencana (*het plan*), dan keputusan (*beschikking*)
Contoh Privat : Kegiatan jual-beli, sewa-menyewa antara Pemerintah dengan pihak swasta

E. Daftar Pustaka

1. HR, Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (edisi revisi), Jakarta :Rajawali Press, 2016.
2. Hadjon, Philipus M., Pengantar Administrasi Negara, Yogyakarta :Gajahmada Univesity Press 2008,
3. Atmosudirjo, Prajudi, Hukum Administrasi Negara, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995

Esa Unggul