

Pengantar Hukum Administrasi Indonesia *)
(Introduction to The Indonesian Administrative Law)
Oleh : Dadang Arif Kusuma, S.H. **)

A. Pendahuluan

Penulisan buku ini merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan bahan bacaan mengenai Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (HPTUN). Sehingga buku ini dapat dipergunakan sebagai salah satu bahan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum dan para praktisi dalam bidang HAN, misalnya hakim, pengacara ataupun pegawai negeri sipil. Apabila dilihat dari latar belakang para penulis¹, buku ini merupakan gabungan hukum Indonesia dan hukum Belanda.

B. Ruang Lingkup/Materi Pembahasan

Pemerintahan (*bestuur*) merupakan obyek kajian Hukum Administrasi Negara (HAN). Lingkungan kekuasaan pemerintahan adalah lingkungan kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudikatif. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan seharusnya bertumpu pada sendi-sendi negara hukum dan demokrasi, yaitu:

- a. dengan landasan hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai pihak yang diatur/diperintah.
- b. dengan landasan demokrasi masyarakat diharapkan dapat berperan secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

Pembahasan yang dianggap penting dalam buku ini adalah mengenai hal-hal:

*) Penerbit Gadjah Mada Press tahun 2002.

**) Penasehat Hukum, Direktorat Hukum Bank Indonesia.

¹ Prof. Philipus M. Hadjon, Prof.Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH, Prof. Dr. Sjachran Basah, SH, Dr. Bagir Manan, SH, MCL, H.M.Laica Marzuki, SH, Prof.Dr. J.B.J.M. ten Berge, Prof.Dr.P.J.J. van Buuren, Prof.Dr.F.A.M.Stroink.

- keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dipaparkan dalam Bab 4;
- rencana (*het plan*) dalam Bab 5;
- peraturan kebijaksanaan (*beleidsregels*) dalam Bab 5;
- perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*) dalam Bab 5;
- tindakan nyata (*feitelijk handeling*) dalam Bab 5;
- sanksi-sanksi dalam Hukum Administrasi pada Bab 8;
- tinjauan perlindungan hukum pada Bab 10; dan
- Peradilan Tata Usaha Negara pada Bab 11.

C. URAIAN

Pada Bab 1 diuraikan mengenai perbedaan secara terminologi istilah "administrasi" dilihat dari HAN dan Ilmu Administrasi Negara (IAN). Sebaiknya istilah dalam HAN diganti dengan alternatif lain, misalnya Hukum Tata Pemerintahan. Karena istilah "administrasi" dalam Hukum Administrasi Negara sudah mengandung konotasi "pemerintah(an)", sehingga tidak perlu menambah atribut negara. Jadi cukup dengan sebutan Hukum Administrasi saja.

Penulis juga memaparkan definisi Hukum Administrasi dari para pakar hukum di Indonesia maupun di

Belanda serta perkembangan Hukum Administrasi itu sendiri yang pesat dan telah mengenal tentang Hukum Administrasi Umum dan Hukum Administrasi yang "luar biasa" atau Hukum Administrasi Khusus.

Hukum Administrasi Umum mulai berkembang sejak Perang Dunia ke-2. sedangkan Hukum Administrasi Khusus yaitu suatu hukum administrasi dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu dan ketentuan-ketentuan pelaksanaan tambahan tertentu serta apabila diperlukan adalah beberapa yurisprudensi dalam suatu bidang konkrit namun terbatas pada urusan Pemerintah.

Sumber-sumber Hukum Administrasi

1. Pancasila, sebagai sumber segala sumber hukum
2. sumber hukum dalam arti formal sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966 yang terdiri dari:
 - a. UUD 1945
 - b. Ketetapan MPR
 - c. UU dan Perppu
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Keputusan Presiden
 - f. Instruksi Presiden
3. sumber hukum dalam pengertian sosiologis
4. sumber hukum dalam pengertian sejarah (diuraikan dalam Bab 2).

Pada Bab 3 akan menguraikan mengenai susunan pemerintahan secara umum termasuk susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang terdiri dari susunan pemerintahan di tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan pemerintah di tingkat pusat diatur dalam UUD 1945 beserta amandemennya dan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan susunan pemerintah di tingkat daerah yang terdiri dari Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Sebagai konsekuensi dari penerapan sistem desentralisasi maka tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Beberapa urusan pemerintahan dapat diserahkan atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan (*medebewind*). Mengenai lembaga-lembaga negara termasuk Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif yang tertinggi yang menjalankan kekuasaan di bidang pemerintahan, perundang-undangan dan kehakiman (pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi).

Dalam bab 4 diuraikan pula mengenai kompetensi pembuatan keputusan yang hanya dapat

diperoleh dengan cara atribusi dan delegasi.

Mengenai keputusan administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak yang di dalam prakteknya berbentuk keputusan-keputusan yang sangat berbeda. Pengertian yang lebih dalam mengenai keputusan administratif sangat penting, karena hukum positif mengikat akibat-akibat hukum tertentu, seperti penyelesaian hukum melalui hakim tertentu. Sifat norma hukum keputusan adalah individual – konkret.

Sedangkan dalam bab 5 akan dijelaskan mengenai sarana tata usaha negara yang meliputi peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorshiften*), Keputusan Tata Usaha Negara yang memuat pengaturan yang bersifat umum (*besluiten van algemene strekking*), peraturan keperdataan (*gebruik van privaatrecht*) dan perbuatan materiil (*feitelijke handelingen*). Peraturan-peraturan kebijaksanaan (*beleidsregels*) terkait dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *discretionare*.

Pada hakekatnya suatu peraturan kebijaksanaan merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*" = menampakkan

keluar suatu kebijakan tertulis, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Peraturan-peraturan kebijaksanaan disebut juga dengan *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Selain hal-hal tersebut di atas, pada bab-bab berikutnya penulis juga menjelaskan dan memaparkan mengenai hak-hak pemerintah (tata usaha negara) untuk mengambil dan menggunakan milik pribadi seseorang (bab 6), kedudukan hukum para petugas publik (*legal position of public servant*) pada bab 7, sanksi-sanksi (bab 8), kaidah-kaidah dan asas-asas pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (bab 9).

D. PENUTUP

Bank Indonesia sebagai badan hukum publik mempunyai titik singgung dengan sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Dalam sengketa TUN, badan/pejabat TUN dapat saja memiliki peran sebagai tergugat, *intervenient*, saksi, kuasa hukum dan pemegang/penyimpan dokumen.

Sebagai pihak yang bersengketa, pejabat TUN hanya mungkin berkedudukan sebagai tergugat dan tidak mungkin sebagai penggugat.

Dalam hal badan/pejabat TUN memiliki kepentingan terkait dengan sengketa TUN, maka pejabat TUN dapat bertindak sebagai *intervenient* yang mempertahankan atau membela kepentingannya.