



Mulawarman
University PRESS

Buku Ajar

The background of the cover features a large, ornate legislative chamber with tiered seating. Overlaid on the top left is the Garuda Pancasila emblem, the national symbol of Indonesia. In the center, a scale of justice is visible, symbolizing law and equity. The title text is prominently displayed in the center of the image.

HUKUM
ADMINISTRASI
NEGARA

Dalam Paradigma
Undang-Undang Cipta Kerja

Dr. Siti Kotijah, S.H., M.H.

BUKU AJAR

HUKUM

ADMINISTRASI

NEGARA

DALAM PARADIGMA
UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Dr. Siti Kotijah, S.H., M.H



Mulawarman
University PRESS

BUKU AJAR
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Dalam Paradigma Undang-Undang Cipta Kerja

Copyright © Mulawarman Press, 2023

Hak cipta ada Pada Penulis

xiv+450 hlm.; 15,5 x 23,5 cm

E-ISBN: 978-623-8376-09-4 (EPUB)

Penulis : Dr. Siti Kotijah, S.H., M.H.

Editor : Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M. Hum.

BUKU AJAR
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Dalam Paradigma Undang-Undang Cipta Kerja
Diterbitkan (Cetakan 1) September 2023 oleh:



Gedung LPPM Universitas Mulawarman

Jl. Krayan, Kampus Gunung Kelua

Samarinda, Kalimantan Timur, Indonesia, 75123

Telp/Fax (0541) 747432, Email: mup@lppm.unmul.ac.id

Dilarang keras memfotokopi atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa seizin tertulis dari penulis/penerbit

KATA PENGANTAR

Hukum Administrasi Negara terus berkembang secara teori, konsep, dan praktek hukum mengikuti perkembangan zaman dalam tata kelola pemerintahan. Perkembangan Hukum Administrasi Negara, memastikan pelayanan publik ke warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan baik, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum yang Baik.

Sebagai negara demokrasi, bangsa Indonesia berdasarkan atas hukum. Konsep negara hukum, menempatkan asas legalitas sebagai dasar untuk menyelenggarakan fungsi pemerintah. Tata kelola administrasi pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Konsep negara hukum, pada aspek hukum administrasi, pemerintahan dalam berbuat/bertindak sesuai sistem pemerintahan dan sistem kenegaraan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan berkedudukan sebagai perbuatan hukum publik, dan privat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kedudukan dan kewenangan pejabat pemerintahan terkait keputusan dan/atau tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan AUPB. Kewenangan yang melekat pada badan dan/atau pejabat pemerintah, berupa atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan badan dan/atau pejabat dibatasi atas masa, wilayah, dan cakupan bidang substansi wewenang. Di sisi lain dilarang menyalagunakan wewenang badan dan/atau pejabat pemerintah berupa larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Tindakan administrasi pemerintahan yang disebut perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan pejabat pemerintahan yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Tindakan pemerintah yang bebas (diskresi) dilakukan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Dalam hukum administrasi negara, ada instrumen pemerintah, berupa alat-alat atau sarana-sarana dalam melaksanakan tugas pemerintah berupa peraturan perundang-undangan, keputusan tata usaha negara, instrumen keperdataan, konsensi. Instrumen pemerintahan ini berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Selain aparatur sipil negara baik ASN, PNS, PPTK yang melaksanakan administrasi pemerintahan, sesuai dengan sistem administrasi pemerintahan.

Hukum administrasi negara, saat berkembang dengan penerapan fiktif positif UU AP, perizinan OSS yang dirubah dengan perizinan berbasis resiko pasca terbit UU Cipta Kerja, pajak, keuangan negara dan bendahara negara, kerjasama antara daerah, administrasi lingkungan, acara PTUN dengan banyak perma terkait kompetensi pengadilan PTUN, dan terbitnya UU Cipta Kerja yang merisi UU AP.

Perubahanan UU AP yang dirubah UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menghilangkan persyaratan badan dan/atau pejabat harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB dalam mempergunakan diskresi.

Konsep fiktif positif di Pasal 53 UU AP memberi batas waktu 10 (sepuluh) hari bagi badan dan/atau pejabat untuk memproses permohonan, apabila diamnya pejabat, maka dianggap permohonan dikabulkan dengan mengajukan ke pengadilan Tata Usaha Negara. UU Cipta kerja konsep ini lebih singkat dalam memproses permohonan warga diberi waktu badan dan/atau pejabat pemerintah selama 5 (lima) hari.

Namun proses putusan fiktif positif tidak boleh langsung ke pengadilan Tata Usaha Negara. Semua proses dilakukan dimana permohonan dilakukan warga negara untuk penyelesaian dengan mengajukan upaya administrasi berupa keberatan kepada instansi penyelenggara pemerintahan yang dilakukan permohonan warga masyarakat, dan banding ke atas pejabat penyelenggara pemerintahan.

Proses upaya administrasi berupa keberatan dan banding ini, menjadi syarat mengajukan fiktif positif dapat di proses di Pengadilan Tata Usaha Negara. Semua proses penyelesaian permohonan diarahkan pada penyelenggara pemerintahan, apabila ditolak semua, maka proses selanjutnya ke Pengadilan Tata Usaha Negara. UU AP yang dirubah UU Cipta Kerja, merubah tatanan dalam pemerintahn dari perizinan yang berbasis resiko, diskresi, dan penghapusan yudisial pengadilan PTUN terkait putusan fiktif positif.

Buku ajar Hukum Administrasi Negara, memotret perkembangan terbaru dari sistem tata kelola pemerintahan dengan terbitnya UU Cipta Kerja, perkembangann hukum administrasi negara yang merubah paradigma fiktif negatif menjadi fiktif positif, kewenangan kompetensi Pengadilan PTUN, dan subtansi akibat perluasan dari hukum administrasi negara.

Di sisi lain buku ajar ini memberi keilmuan dasar bagi pemula mahasiswa fakultas hukum, untuk memahami pengertian,

konsep, dan teori dasar Hukum Administrasi Negara. Selain itu, buku ajar ini juga untuk mata kuliah institusional dan peminatan/jurusan hukum administrasi negara sebagai pedoman secara runtut, sistimatis, dan komprehensif.

Buku ajar mengkaji pada perkembangan tataran teori, konsep, perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan baru yang berkembang, dan luas ruang lingkup hukum administrasi saat ini.

Secara umum Buku ajar cakupannya lebih luas, menguraikan praktek administrasi pemerintahan dalam bingkai UU AP dan UU Cipta Kerja, yang merupakan formulasi norma yang konkrit dari teori dan konsep yang ada saat ini. Selayang pandang komprehensif dan sistematis dalam mempelajari, memahami hukum administrasi negara yang terus berkembang dari aspek teori, konsep dan peraturan perundang-undangan, serta menjawab tantangan ke depan permasalahan-permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, solusi dan proses penyelesaian sengketa bidang pemerintahan.

Buku ajar Hukum Administrasi Negara, masih banyak kekurangan, sehingga saran dan kritik yang membangun diharapkan. Essensi dasar dari menulis buku ajar ini, sebagai cara bicara dengan peradaban, dengan runtinitas suatu kebiasaan yang dilakukan secara terus-menerus untuk mengasah kemampuan dan wawasan keilmuan kita. Pada hakikatnya menulis itu menuangkan ide-ide dasar yang tidak kita pahami, untuk mudah dimengerti, dipahami, dikonstruksi dan wujudkan dalam alur berpikir yang sistematis dan pada akhirnya bermanfaat bagi orang lain.

Ide-ide, gagasan, wacana muncul melalui proses panjang. Jalan menuju professional seorang tidak mungkin langsung berhasil atau sukses, ada liku-liku jalan yang dilewati, ada proses yang dihadapi, jadi harus dimulai dengan niat, permulaan yang

dimulai dengan kebiasaan menulis selebar, dua lembar, seterusnya, dan kita seakan tidak menyadari waktu tidak akan mengkhianati hasil yang diusahakan. Percaya, yakin, dan target kita dapat diselesaikan. Pada akhirnya indah bisa berbagi dan memberi nilai dalam hidup dan kehidupan dengan karya kita, dan selalu ingat dosen itu menulis sebagai suatu kewajiban bukan beban.

Terimakasih pada Allah SWT yang memberi saya ilmu untuk menuangkan karya ini, pada Nabi Muhammad yang menunjukkan Jalan Kebenaran, pada orangtuaku (ibunda Yasitin dan Bapak Jae's), dan suamiku (Evan Sofanus) yang mendukung dan selalu ada memberi motivasi, support untuk terus berkarya, mengasah kebiasaan menulis agar lebih baik.

Sepandai apapun kita, sepintar apapun kita, tanpa menulis kita akan dilupakan dunia. Tetap berkarya, untuk mencerahkan khasanah keilmuan hukum administrasi negara, sebagai pengingat di masa pandemi covid 19 saat ini. Benih ini saya tabur semoga tumbuh subur dan bermanfaat. Ingat, sedetik waktu yang lalu bukan milik kita lagi, dan sedetik waktu ke depan belum tentu milik kita, jadi hiduplah dalam detik ini, hidup yang penuh syukur, dinikmati dan bermanfaat. Kehidupan adalah awal harapan, jangan matikan harapan jika mau hidup, Tuhan akan selalu ada bersama kita dalam kehidupan dan harapan.

Samarinda, 25 Agustus 2023

Dr. Siti Kotijah, S.H., M.H

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	xi
BAB I KONSEP NEGARA HUKUM	1
A. Sejarah Hukum Administrasi Negara	1
B. Pengertian Negara Hukum	7
C. Pengetian Hukum Adminitrasi Negara	14
D. Tugas-Tugas Pemerintah dalam Negara Hukum Modern	17
E. Ruang Lingkup Hukum Adminitrasi Negara.....	19
F. Perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia.....	27
BAB II SUMBER-SUMBER HUKUM	
ADMINISTRASI NEGARA	33
A. Kedudukan Hukum Administrasi Negara	33
B. Hubungan Hukum Antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara	35
C. Macam-macam Sumber Hukum Administrasi Negara	36
D. Subyek Hukum Administrasi Negara	40
E. Hak, Kewajiban, dan fungsi Badan dan/Pejabat Pemerintah	42
BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN	
PEMERINTAHAN	49
A. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Publik.....	49
B. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Privat	52
C. Sistem Penyelenggara Pemerintahan dan Penyelenggara Negara	61

D. Kewenangan Pemerintahan dalam Administrasi Pemerintahan.....	65
E. Penyalagunaan Wewenang Pemerintahan	81
BAB IV TINDAKAN PEMERINTAH	89
A. Konsep Dasar Tindakan Pemerintah	89
B. Istilah Tindakan Pemerintah.....	91
C. Unsur-Unsur Tindakan Pemerintah.....	97
D. Syarat untuk keabsahan Tindakan Pemerintah	99
E. Karakteristik Tindakan Pemerintah	103
BAB V INSTRUMEN PEMERINTAHAN	110
A. Konsep Dasar Instrumen Pemerintahan	110
B. Peraturan Perundang-undangan	113
C. Keputusan Tata Usaha Negara	115
D. Instrumen Hukum Keperdataan	123
E. Konsensi Pemerintahan	125
BAB VI DISKRESI PEMERINTAHAN	129
A. Konsep Dasar Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	129
B. Ruang Lingkup Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	139
C. Persyaratan Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	141
D. Prosedur Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	144
E. Akibat Hukum Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan.....	145
BAB VII ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)	147
A. Konsep Dasar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	147
B. Sejarah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ...	152
C. Kedudukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	157

D. Macam-Macam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	158
E. AUPB sebagai Dasar Kewenangan Pejabat	162
F. Perkembangan Konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Belanda	165
BAB VIII APARATUR SIPIL NEGARA	169
A. Pengertian Aparatur Sipil Negara	169
B. Pengaturan Aparatur Sipil Negara	173
C. Kedudukan Aparatur Sipil Negara	184
D. Hak, dan kewajiban Aparatur Sipil Negara	186
E. Manajemen Pegawai Negeri Sipil	189
BAB IX SISTEM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN	194
A. Konsep Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan	194
B. Pelaksana Badan dan/atau Pejabat dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan	196
C. Bantuan Kedinasaan	199
D. Keputusan Berbentuk Elektronik	203
E. Izin, Dispensasi, dan Konsensi	206
F. Prosedur Administrasi Pemeritahan	209
BAB X KEPUTUSAN PEMERINTAHAN	221
A. Konsep Keputusan Pemerintah	221
B. Syarat Sahnya Keputusan	227
C. Berlaku dan Mengikat Keputusan Pemerintah	231
D. Perubahan, Pencabutan, Penundaan, dan Pembatalan Keputusan.....	236
E. Akibat Hukum Keputusan yang Dapat Dibatalkan ...	242
F. Legalisasi Dokumen	244
BAB XI PUTUSAN FIKTIF POSITIF	246
A. Konsep Dasar Fiktif Positif dan Fiktif Negatif	246

B. Sejarah Fiktif Positif	248
C. Pengaturan Fiktif Positif dan Fiktif Negatif	252
D. Implikasi Hukum Fiktif Positif dan Fiktif Negatif atas Putusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintah	256
E. Fiktif Positif Pasca Terbit UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	257
BAB XII PERIZINAN OSS YANG BERBASIS RESIKO	262
A. Konsep Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS)	262
B. Izin Usaha.....	266
C. Izin Komersial atau Operasional.....	268
D. Pemenuhan Komitmen.....	269
E. Perkembangan Perizinan Pasca Terbit UU Cipta Kerja	273
BAB XIII PENYELENGGARAN PELAYANAN PUBLIK	283
A. Konsep Dasar Pelayanan Publik	283
B. Hak, Kewajiban dan Larangan Bagi Penyelenggara Pelayanan Publik	289
C. Standar Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	292
D. Peran Serta Masyarakat dalam Pelayanan Publik	297
BAB XIV MALADMINISTRASI	301
A. Konsep Dasar Maladministrasi	301
B. Bentuk-Bentuk Maladministrasi	307
C. Pengaturan Maladministrasi	314
D. Lembaga Ombudsmen RI Sebagai Pengawas Maladministrasi	315
E. Tata Cara Pencegahan Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik	320

F. Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus dalam Maladministrasi	322
BAB XV PENGAWASAN	327
A. Konsep Dasar Pengawasan	327
B. Jenis-Jenis Pengawasan	331
C. Obyek dan Pelaksanaan Pengawasan	333
D. Sistem Pengawasan Disiplin Pegawai	337
E. Pengawasan dan Pembinaan Bagi Penyelenggara Pemerintahan Daerah	341
F. Pengawasan Internal Pemerintah	352
BAB XVI UPAYA ADMINISTRASI	356
A. Konsep Dasar Upaya Administrasi	356
B. Keberatan	359
C. Banding	360
D. Penyelesaian Sengketa Upaya Administrasi Menurut UU PTUN	362
E. Perkembangan Upaya Administrasi Pasca Terbitnya UU Cipta Kerja	369
BAB XVII SANKSI ADMINISTRASI	373
A. Konsep Dasar Sanksi Administrasi	373
B. Macam-Macam Sanksi Administrasi	384
C. Pejabat yang Berwenang dalam Pengenakan Sanksi Administrasi.....	391
D. Tata Cara Sanksi Administrasi Pejabat Pemerintahan .	392
E. Penganan Sanksi Administrasi	399
F. Penyampaian Keputusan Sanksi Administrasi	399
DAFTAR PUSTAKA	401
GLOSARIUM	413
INDEKS.....	417
BIODATA PENULIS	425

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Macam-Macam AUPB dari Para Ahli	161
Tabel 2: Perbedaan Paradigma Perizinan Berusaha	277
Tabel 3: Perbedaan Pengaturan Terkait Kesesuaian dalam Pemanfaatan Ruang	278
Tabel 4: Perbedaan UU PPLH, Dirubah UU Cipta Kerja, dan PPNo.22 Tahun 2021	280
Tabel 5: Perbedaan UU Cipta, dan Peraturan Pelaksananya	281

BAB 1

KONSEP NEGARA HUKUM

Sub-CPMK:

Mahasiswa mampu menjelaskan Konsep Negara Hukum, yang meliputi Sejarah Hukum Administrasi Negara, Pengertian Negara hukum, Pengertian Hukum Administrasi Negara, Tugas-tugas Pemerintah dalam Negara Hukum Modern, Ruang Lingkup Hukum Adminitrasi Negara, dan Perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia.

A. Sejarah Hukum Administrasi Negara

Konsep negara hukum ada beberapa model, seperti negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep kontinental yang dinamakan *rechtsaat*, negara hukum Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep sosialis legality, dan konsep negara hukum Pancasila.¹

Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental yang berasal dari hukum Romawi, yang secara umum berkisar dalam bidang hukum perdata, hukum pidana, hukum acara (perdata dan pidana), dan selain yang berasal dari hukum Romawi, berkembang pula hukum dagang. Sampai dengan dibuatnya *Code Napoleon*, hukum publik (kecuali hukum acara) belum kelihatan perkembangannya.

Secara histori gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, dalam buku *nomoi*, yang menyebutkan, penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.² Gagasan ini diteruskan oleh Aristoteles, yang

¹ Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Bulan Bintang: Jakarta, hlm. 63.

² *Ibid*, hlm.66.

menyebutkan suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum.

Pada abad pertengahan (abad ke-14 sampai ke-15) negara Eropa Barat belum mengenal pembagian kekuasaan pada negara-negara modern. Pada waktu itu kekuasaan negara dipegang oleh raja, dan semua dilakukan birokrasi dengan sistem kerajaan. Raja sebagai pemerintah, pembuat undang-undang, dan mengadili apabila terjadi perselisihan. Pada abad ke-16 dan permulaan abad ke-17, ada perubahan pemikiran bangsawan Eropa tentang sistem pemerintahan yang dinamakan *Renaissance* atau perubahan, yaitu timbulnya aliran-aliran yang mengemukakan:³

Sistem pemerintahan yang sentralistis yang kurang dapat menjamin kemerdekaan individu harus dirubah dengan sistem pemerintahan yang dapat menjamin lebih banyak kebebasan-kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia.

Sistem ini melahirkan sistem demokrasi yang dipelopori John Locke (1632-1704), dalam buku *Two Treatises on Civil Government* (1690) merumuskan teori sebagai berikut:⁴

“Kekuasaan negara harus dibagi ke dalam 3 (tiga) kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif (disebut *federative power of commonwealth*) yang masing-masing terpisah yang satu dari yang lainnya. Kekuasaan legislatif meliputi kekuasaan membuat peraturan. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan mempertahankan dan melaksanakannya peraturan, serta mengadili perkara (J.

³ Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bankti: Bandung, hlm. Sistem ini dinamakan sistem demokrasi yang menghapus sistem absolut.

⁴ *Ibid.* hlm.2. Dijelaskan teori ini, tidak mendapat pengaruh di Inggris. Teori pemisahan kekuasaan John Locke ini bukan pertama, sebelum ada Aristoteles. Teori mulai berkembang setelah ahli hukum bangsawan Prancis datang ke Inggris.

Locke melihat mengadili sebagai,” *uitvoering*” melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan federatif meliputi segala sesuatu yang tidak termasuk lapangan kedua kekuasaan yang disebut pertama itu. Hubungan luar negeri termasuk kekuasaan federatif.

CH de Montesquieu dalam buku *L'Esprit des Lois* tahun 1748 (jiwa undang-undang), dikemukakan pemisahan kekuasaan (*separation des pouvoirs*) dalam 3 (tiga) kekuasaan) yaitu:⁵

“Kekuasaan legislatif, (*la puissance legislative*) kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*). Masing-masing kekuasaan ini mempunyai lapangan pekerjaan sendiri yang harus dipisahkan satu dengan yang lainnya. Ketiga kekuasaan tersebut fungsinya dipegang oleh 3 (tiga) badan kenegaraan yang berlainan. Yang menjalankan fungsi legislatif ialah Dewan Perwakilan Rakyat, yang menjalankan fungsi eksekutif ialah raja, dan yang menjalankan fungsi yudikatif ialah badan pengadilan.”

Pada hakekatnya pendapat Montesquieu terkait dengan trias politika adalah:⁶

“Sesuatu dengan aliran-aliran yang membawa zaman *aufklarung* di Eropa Barat, menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan kesewenang-wenangan dari mereka yang berkuasa di dalam negara. Montesquieu mengemukakan, kemerdekaan individu hanya dapat dijamin kalau kekuasaan pusat di tangan raja didesentralisasikan, yaitu dibagi antara 3 (tiga) badan kenegaraan yang berdiri sendiri-sendiri dan yang lapangan

⁵ *Ibid*, hlm. 2.

⁶ *Ibid*.

pekerjaannya sama sekali terpisah yang satu dan yang lainnya.

Pemisahan kekuasaan yang ada, pemisahan secara mutlak supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan. Utrecht dalam buku Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia mengemukakan banyak para ahli merasa keberatan diterapkan teori Montesquieu secara murni ke dalam sistem pemerintahan tertentu.⁷

Sistem Montesquieu hanya diterapkan pada negara USA, namun dalam melaksanakannya itu pun tidak murni. Sistem pembagian kekuasaan, hakekatnya mengacu pada sistem *check and balance* atau pengawasan, dengan tujuan:

- a. Untuk menghindarkan kemungkinan adanya salah satu dari ketiga badan kenegaraan itu bertindak melampaui batas kekuasaannya, sehingga merupakan tindakan sewenang-wenang; dan
- b. Agar ketiga fungsi tersebut menjadi seimbang dalam tiap-tiap keadaan tertentu diadakan pengawasan tertentu pula jadi *sistem check and balance* ini bersifat kasusuistis.

Prinsip trias politika dengan sistem pembagian kekuasaan ini, menjadi awal lahirnya administrasi negara. Dalam buku Dimock & Dimock, berjudul *Administrasi Negara*, memberi pengertian administrasi secara luas dan sempit.

⁷Alasannya adalah pemisahan mutlak, maka akibatnya ada badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lainnya. Ketiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada 1 (satu) badan kenegaraan tertentu saja atau dengan kata lain tidak mungkin diterima sebagai asas tetap, bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat 1 (satu) fungsi tertentu saja, *Ibid.*

Pengertian administrasi negara secara luas ialah aktivitas-aktivitas badan-badan legislatif, eksekutif, dan badan yudikatif. Pengertian administrasi secara sempit sebagai aktivitas-aktivitas badan eksekutif saja. Oleh Utrech disebut *overheid* untuk pengertian administrasi negara secara luas untuk pemerintahan dalam arti luas, dan pengertian artian sempit disebut *bestuur* untuk administrasi negara dalam artian sempit.⁸

Hukum administrasi negara, baik dalam artian secara sempit dan luas, mulai dikembangkan dalam tata kelola pemerintahan. Sistem pemerintahan ini mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan jauh dari sewenang-wenang. Ini sebagai bentuk konsep negara hukum, yang menjadikan dasar mewujudkan hukum administrasi negara. Konsep yang melahirkan hukum administrasi itu, secara umum terkandung unsur *equality before the law* pada *rule of law* yang berlaku sama terhadap pejabat dan warga masyarakat. Hukum administrasi negara, mengatur hubungan pejabat dan warga masyarakat, namun ini tidak berkembang di negara Inggris.

Pada perkembangan hukum administrasi negara, baru berkembang di Perancis dan mengalami penyempurnaan konsep negara hukum, yang secara umum dalam buku Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, menyebutkan:⁹

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;

⁸ *Ibdi*, hlm. 4-5.

⁹ Ridwan, *Op. Cit*, hlm. 4-5.

- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat dan warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan pemerintahan; dan
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Keberadaan hukum administrasi itu muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas ketatanegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum. Menurut Philipus Hadjon menyebut, “ukuran ada indikasi adanya negara hukum adalah berfungsinya hukum administrasi, sebaliknya suatu negara bukanlah negara hukum realitasnya apabila hukum administrasi tidak berfungsi.”¹⁰

Sejarah hukum administrasi negara, di awal saat di bawah jajahan Pemerintah Hindia Belanda yang menerapkan hukum barat di tanah jajahan, dan setelah merdeka pemerintah Indonesia menerapkan asas konkrodasi, hukum-hukum peninggalan Hindia Belanda tetap berlaku di wilayah Indonesia, selama negara belum membuat ketentuan peraturan perundang-undangannya yang baru.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, 2006, *Hukum Tata Neaara dan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum Untuk Menwujudkan Good Govenance*, makalah pada seminar *Good Governance and Good Environmental Governance*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga (Unair): Surabaya, 2 Februari 2006, hlm.9.

Hukum administrasi negara, sebagai bagian hukum tata negara, dan perkembangannya diajarkan terpisah di semua fakultas hukum. Penggunaan istilah hukum administrasi negara bermacam-macam, dan pengertian lain penyebutan sudah banyak diuraikan dalam sudut pandang para ahli terkait hal tersebut.¹¹ Dalam buku ajar ini, disebutkan dengan hukum administrasi negara sesuai dengan pedoman mata kuliah di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman.

B. Pengertian Negara Hukum

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum, dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Secara historis dan praktis, konsep negara hukum dalam bentuk beberapa modal sudah dijelaskan.

Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 Amadamen ketiga yaitu:

1. Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik;
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; dan
3. Negara Indonesia adalah negara hukum.

¹¹ Lihat Siti Kotijah, *Buku Ajar Pengantar Hukum Indonesia, Bab Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, MFA: Yogyakarta. 76.

Buku Ajar **HUKUM** **ADMINISTRASI NEGARA**

Dalam Paradigma Undang-Undang Cipta Kerja

Hukum Administasi Negara terus berkembang secara teori, konsep, dan praktek hukum mengikuti perkembangan zaman dalam tata kelola pemerintahan. Perkembangan Hukum Administrasi Negara, memastikan pelayanan publik ke warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum yang Baik.

Buku Ajar Hukum Administrasi Negara ini memotret perkembangan terbaru dari sistem tata kelola pemerintahan dengan terbitnya UU Cipta Kerja, perkembangan hukum administrasi negara yang merubah paradigma fiktif negatif menjadi fiktif positif, kewenangan kompetensi pengadilan PTUN, dan substansi akibat perluasan dari hukum administrasi negara. Secara rinci buku ini meliputi pokok-pokok bahasan sebagai berikut:

- I. Konsep Negara Hukum
- II. Sumber-Sumber Hukum Administasi Negara
- III. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintahan
- IV. Tindakan Pemerintah
- V. Instrumen Pemerintahan
- VI. Diskresi Pemerintahan
- VII. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)
- VIII. Aparatur Sipil Negara
- IX. Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan
- X. Keputusan Pemerintahan
- XI. Putusan Fiktif Positif
- XII. Perizinan OSS yang Berbasis Resiko
- XIII. Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- XIV. Maladministrasi
- XV. Pengawasan
- XVI. Upaya Administrasi
- XVII. Sanksi Administrasi



Mulawarman
University PRESS

ISBN 978-623-8376-09-4 (EPUB)

