

BUKU AJAR

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Paradigma Revolusi Teknologi Informasi (Digitalisasi)



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

BUKU AJAR

HUKUM

ADMINISTRASI

NEGARA

**Paradigma Revolusi
Teknologi Informasi (Digitalisasi)**

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



BUKU AJAR
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Paradigma Revolusi Teknologi Informasi (Digitalisasi)

Copyright © Pustaka Ilmu, 2025

Hak cipta ada Pada Penulis

xiv+498 hlm.; 14,5 x 21 cm

E-ISBN: 978-623-509-308-6

Penulis : Dr. Siti Kotijah, S.H., M.H.
Editor : Prof. Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M. Hum.

BUKU AJAR
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Paradigma Revolusi Teknologi Informasi (Digitalisasi)

Diterbitkan cetakan 1 Januari 2025

Cetak ulang ke-2 Februari 2025

Pustaka Ilmu

Griya Larasati No.079 Tamantirto, Kasihan, Bantul Yogyakarta

Telp/Faks: (0274) 4435538

E-mail: redaksipintukata@gmail.com

Website: [https:// www.pustakailmu.co.id](https://www.pustakailmu.co.id)

Anggota IKAPI

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

KATA PENGATAR

Perkembangan hukum administrasi Negara semakin cepat, dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, baik secara materiil dan formil. Terbitnya UU No. 11 Tahun 2020 yang dirubah Perpu No. 2 Tahun 2022, dan dirubah UU No. 6 Tahun 2023 merubah banyak hal. Terbitnya UU No. 7 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Data pribadi merupakan salah satu hak asasi manusia yang merupakan bagian dari perlindungan diri pribadi, maka perlu diberikan landasan hukum untuk memberikan keamanan atas data pribadi. Keseluruhan upaya untuk melindungi data pribadi dalam rangkaian pemrosesan data pribadi, guna menjamin hak konstitusional subjek data pribadi.

Sehubungan dengan dengan revolusi teknologi informasi berkembang(digitalisasi), untuk itu hukum administrasi negara mengalami perubahan mendasar, dari keputusan elektronik, penerapan fiktif positif, keputusan diskresi, upaya administrasi keberatan dan banding, dan kewenangan kompetensi memeriksa dan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara yang dimuat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP)

UU Cipta Kerja, merubah UU AP yang menghilangkan persyaratan badan dan/atau pejabat harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB dalam menggunakan keputusan diskresi oleh badan dan/atau pejabat. Konsep penerapan 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, hal ini dihapuskan. Bahkan SEMA No. 5 Tahun

2021 menghilangkan lembaga fiktif positif. Secara umum UU Cipta kerja konsep fiktif positif masih ada, bahkan dipersingkat dalam memproses permohonan warga diberi waktu badan dan/atau pejabat pemerintah selama 5 (lima) hari bagi badan dan/atau pejabat.

Buku ajar Hukum Administrasi Negara Paradigma Revolusi Teknologi Informasi (Digitaliasi), memotret perkembangan terbaru dari sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan dengan menggunakan aplikasi teknologi. Kemudahan informasi, akses, dan penggunaan teknologi secara digital merubah substansi dan perubahan hukum yang belum diakomodir dalam peraturan undang-undangan.

Untuk itu hukum administrasi negara menyesuaikan untuk seiring sejalan untuk mengikuti perkembangan ilmu, teknologi dan informasi yang signifikan merubah penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berbasis internet/online. Digilitisasi memberi dampak terhadap perubahan dalam adaptasi terhadap online dalam bentuk aplikasi yang memudahkan manusia dalam beraktivitas terkait dengan pemerintah sebagai pelayanan publik. Surat elektronik, pengadilan online, perizinan OSS berbasis resiko, dan berbagai aplikasi menjadi sarana, prasarana untuk memberi pelayanan yang cepat, efisiensi, transparasi, biaya rendah, dan menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme.

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.

Terimakasih pada Allah SWT yang memberi saya ilmu dan, pada Nabi Muhammad yang menunjukan Jalan Kebenaran atas Islam. Kepada orangtua dinda (ibunda Yasitin dan Bapak Jae's (almarhum), dan suamiku (Evan Sofanus) yang mendukung dan selalu ada memberi motivasi, support untuk terus berkarya dan teliti, rigid dalam menulis.

Buku ini pertanda peradapan, atas perubahan dunia yang mencatat dalam jendela dunia, dan mercusuar yang dipancarkan di samudra waktu untuk diingat. Semoga memberi manfaat Amin Roball Alamiin

Samarinda, 1 Januari 2025

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

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I KONSEP NEGARA HUKUM	1
A. Sejarah Hukum Administrasi Negara	1
B. Pengertian Negara Hukum	7
C. Tugas-Tugas Pemerintah dalam Negara Hukum Modern	17
D. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara.....	20
E. Perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia dalam Revolusi Teknologi Informasi (Digitalisasi)	27
BAB II SUMBER-SUMBER HUKUM	
ADMINISTRASI NEGARA	38
A. Kedudukan Hukum Administrasi Negara	38
B. Hubungan Hukum Antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara	46
C. Macam-macam Sumber Hukum Administrasi Negara	47
D. Subyek Hukum Administrasi Negara	51
E. Hak, Kewajiban, dan Fungsi Badan dan/Pejabat Pemerintah	53
BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN	
PEMERINTAHAN	59
A. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Publik.....	59
B. Kedudukan Pemerintah dalam Hukum Privat	62
C. Sistem Penyelenggara Pemerintahan dan Penyelenggara Negara	71

D. Kewenangan Pemerintahan dalam Administrasi Pemerintahan.....	75
E. Penyalagunaan Wewenang Pemerintahan	91
BAB IV TINDAKAN PEMERINTAH	99
A. Konsep Dasar Tindakan Pemerintah	99
B. Istilah Tindakan Pemerintah.....	101
C. Unsur-Unsur Tindakan Pemerintah.....	107
D. Syarat untuk keabsahan Tindakan Pemerintah	109
E. Karakteristik Tindakan Pemerintah	113
BAB V INSTRUMEN PEMERINTAHAN	120
A. Konsep Dasar Instrumen Pemerintahan	120
B. Peraturan Perundang-undangan	123
C. Keputusan Tata Usaha Negara	125
D. Instrumen Hukum Keperdataan	133
E. Konsensi Pemerintahan	135
BAB VI DISKRESI PEMERINTAHAN	140
A. Konsep Dasar Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	140
B. Ruang Lingkup Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	150
C. Persyaratan Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	152
D. Prosedur Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan	155
E. Akibat Hukum Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan.....	156
BAB VII ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)	158
A. Konsep Dasar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	158
B. Sejarah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ...	163
C. Kedudukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	167

D. Macam-macam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	169
E. AUPB sebagai Dasar Kewenangan Pejabat	173
F. Perkembangan Konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Belanda	176
BAB VIII APARATUR SIPIL NEGARA	180
A. Pengertian Aparatur Sipil Negara	180
B. Pengaturan Aparatur Sipil Negara	184
C. Kedudukan Aparatur Sipil Negara	195
D. Hak, dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara	197
E. Manajemen Pegawai Negeri Sipil	199
BAB IX SISTEM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN	207
A. Konsep Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan	207
B. Pelaksana Badan dan/atau Pejabat dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan	210
C. Bantuan Kedinasaan	215
D. Keputusan Berbentuk Elektronik	219
E. Izin, Dispensasi, dan Konsensi	224
F. Prosedur Administrasi Pemeritahan	227
BAB X KEPUTUSAN PEMERINTAHAN	240
A. Konsep Keputusan Pemerintah	240
B. Syarat Sahnya Keputusan	246
C. Berlaku dan Mengikat Keputusan Pemerintah	250
D. Perubahan, Pencabutan, Penundaan, dan Pembatalan Keputusan.....	255
E. Akibat Hukum Keputusan yang Dapat Dibatalkan ...	261
F. Legalisasi Dokumen	263

BAB XI PUTUSAN FIKTIF POSITIF	265
A. Konsep Dasar Fiktif Positif dan Fiktif Negatif	265
B. Sejarah Fiktif Positif	267
C. Pengaturan Fiktif Positif dan Fiktif Negatif	271
D. Implikasi Hukum Fiktif Positif dan Fiktif Negatif atas Putusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintah	275
E. Fiktif Positif Pasca Terbit UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	276
BAB XII PERIZINAN OSS YANG BERBASIS RESIKO	282
A. Konsep Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS)	282
B. Izin Usaha.....	286
C. Izin Komersial atau Operasional.....	288
D. Pemenuhan Komitmen.....	289
E. Perkembangan Perizinan Pasca Terbit UU Cipta Kerja	293
BAB XIII PENYELENGGARAN PELAYANAN PUBLIK	303
A. Konsep Dasar Pelayanan Publik	303
B. Hak, Kewajiban dan Larangan Bagi Penyelenggara Pelayanan Publik	309
C. Standar Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	312
D. Peran Serta Masyarakat dalam Pelayanan Publik	317
E. Transformasi Digital dan Keterpaduan Layanan Digital Nasional	320
BAB XIV MALADMINISTRASI	325
A. Konsep Dasar Maladministrasi	325
B. Bentuk-Bentuk Maladministrasi	331
C. Pengaturan Maladministrasi	338

D. Lembaga Ombudsman RI Sebagai Pengawas	
Maladmintrasi	339
E. Tata Cara Pencegahan Maladministrasi	
Penyelenggaraan Pelayanan Publik	344
F. Mekanisme dan Tata Cara Ajudikasi Khusus dalam	
Maladministrasi	346
BAB XV PENGAWASAN	351
A. Konsep Dasar Pengawasan	351
B. Jenis-Jenis Pengawasan	354
C. Obyek dan Pelaksanaan Pengawasan	357
D. Sistem Pengawasan Disiplin Pegawai	361
E. Pengawasan dan Pembinaan Bagi Penyelenggara	
Pemerintahan Daerah	365
F. Pengawasan Internal Pemerintah	376
BAB XVI UPAYA ADMINISTRASI	380
A. Konsep Dasar Upaya Administrasi	380
B. Keberatan	383
C. Banding	384
D. Penyelesaian Sengketa Upaya Administrasi Menurut	
UU PTUN	386
E. Perkembangan Upaya Administrasi Pasca Terbitnya	
UU Cipta Kerja	393
BAB XVII SANKSI ADMINISTRASI	397
A. Konsep Dasar Sanksi Administrasi	397
B. Macam-Macam Sanksi Administrasi	408
C. Pejabat yang Berwenang dalam Pengenakan Sanksi	
Administrasi.....	415
D. Tata Cara Sanksi Administrasi Pejabat Pemerintahan .	416
E. Penganan Sanksi Administrasi	423
F. Penyampaian Keputusan Sanksi Administrasi	423

BAB XVIII REVOLUSI TEKNOLOGI DAN INFORMASI (DIGITALISASI)	425
A. Konsep Revolusi Teknologi Dan Informasi (Digitalisasi)	425
B. Digitalisasi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan	428
C. Digitaliasi Dalam Sistem Peradilan	434
DAFTAR PUSTAKA	437
GLOSARIUM	457
INDEKS	461
BIODATA PENULIS	469

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Macam-Macam AUPB dari Para Ahli	172
Tabel 2: Perbedaan Paradigma Perizinan Berusaha	297
Tabel 3: Perbedaan Pengaturan Terkait Kesesuaian dalam Pemanfaatan Ruang	298
Tabel 4: Perbedaan UU PPLH, Dirubah UU Cipta Kerja, dan PPNo.22 Tahun 2021	300
Tabel 5: Perbedaan UU Cipta, dan Peraturan Pelaksananya	301

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 dalam revolusi teknologi informasi digitisasi.

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 melaksanakan peraturan, serta mengadili perkara

³ Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bankti: Bandung, hlm 16. 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.

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Paradigma Revolusi Teknologi Informasi (Digitalisasi)

Buku Ajar Hukum Administrasi Negara ini memotret perkembangan terbaru dari sistem tata kelola pemerintahan dalam paradigma revolusi teknologi informasi (digitalisasi); 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
- XVIII. Revolusi Teknologi dan Informasi (Digitalisasi) Administrasi