

**HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA KONTEMPORER
TEORI DAN PRAKTIK**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA KONTEMPORER TEORI DAN PRAKTIK

MUTHOWIF, S.H., S.Pd.I., M.H., M.AP



**HUKUM ADMINISTRASI NEGARA KONTEMPORER
TEORI DAN PRAKTIK**

**Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Amerta Media
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini
tanpa seizin tertulis dari Penerbit**

**Anggota IKAPI
No 192JTE/2020**

Cetakan Pertama: Agustus 2025
15,5 cm x 23 cm

ISBN: 978-634-218-162-1

Penulis:

MUTHOWIF, S.H., S.Pd.I., M.H., M.AP

Desain Cover:

Privat Lespanglo

Tata Letak:

Fany Nafira

Diterbitkan Oleh:

Penerbit Amerta Media

Perum Graha Tavisia, Banteran, Sumbang, G1,
Purwokerto, Banyumas, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24
Email: mediaamerta@gmail.com
Website: amertamedia.co.id
Whatsapp : 081-356-3333-24

PRAKATA

Alhamdulillah, segala puji syukur ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ajar ini yang berjudul *Hukum Administrasi Negara Kontemporer: Teori dan Praktik*. Buku ini disusun sebagai salah-satu upaya untuk memenuhi kebutuhan literatur yang komprehensif bagi mahasiswa hukum dan administrasi publik, serta para praktisi yang berkecimpung dalam urusan pemerintahan.

Perkembangan negara hukum modern dan tuntutan terhadap pelayanan publik menuntut adanya pemahaman yang senantiasa diperbarui mengenai bagaimana negara, melalui aparatus administrasinya, menjalankan fungsinya dalam melayani masyarakat. Hukum administrasi negara tidak lagi hanya dipandang sebagai seperangkat aturan yang kaku, melainkan sebagai sebuah sistem yang hidup, yang terus beradaptasi dengan tuntutan zaman seperti digitalisasi layanan, transparansi, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, buku ini mencoba menguraikan konsep, asas, dan instrumen hukum administrasi negara, sekaligus menyajikan refleksi terhadap praktik administrasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia saat ini.

Urgensi penulisan buku ini didasari oleh pengamatan terhadap kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh hukum dan administrasi negara modern. Mulai dari isu kewenangan diskresioner, perlindungan hukum bagi warga negara, hingga implementasi *good governance* dan *e-government*, semuanya memerlukan landasan teoretis yang kuat sekaligus pemahaman praktis yang mendalam. Oleh karena itu, buku ini dirancang tidak hanya untuk menyajikan konsep konsep dasar, tetapi juga untuk menjembatani teori dengan praktik melalui analisis kasus dan contoh aplikatif. Harapannya, buku ini dapat menjadi pemantik diskusi kritis dan sumber rujukan yang relevan dalam studi maupun praktik hukum administrasi negara di Indonesia.

Surabaya, Juli 2025

Penulis

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	vi
BAB 1 PENDAHULUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	1
Tujuan Pembelajaran.....	1
Pendahuluan	1
1.1. Pengertian dan Istilah Hukum Administrasi Negara.....	3
1.1.1. Asal Mula Istilah.....	5
1.1.2. Definisi Menurut Para Ahli	6
1.1.3. Unsur Unsur dalam Definisi	8
1.1.4. Perbedaan Istilah di Berbagai Negara	9
1.1.5. Relevansi Istilah di Era Digital	11
1.2. Ruang Lingkup Kajian Hukum Administrasi Negara	12
1.2.1. Tindakan Hukum Pemerintah.....	14
1.2.2. Kewenangan dan Diskresi	16
1.2.3. Perlindungan Hukum bagi Warga	17
1.2.4. Pelayanan Publik.....	19
1.2.5. Aspek Kepegawaian dan Keuangan Negara.....	20
1.3. Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Sistem Ilmu Hukum.....	22
1.3.1. Hubungan dengan Hukum Publik	23
1.3.2. Persinggungan dengan Hukum Privat.....	25
1.3.3. HAN sebagai Hukum Fungsional	26
1.3.4. Posisi dalam Klasifikasi Hukum	28
1.3.5. Implikasi Kedudukan terhadap Praktik Hukum.....	29
1.4. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu-ilmu Lain	30
1.4.1. Relasi Simbiosis dengan Hukum Tata Negara	32
1.4.2. Keterkaitan Erat dengan Ilmu Administrasi Publik	34
1.4.3. Interseksi dengan Ilmu Politik	35

1.4.4. Kontribusi dari Sosiologi dan Ekonomi	36
1.4.5. Perspektif Filsafat Hukum	38
1.5. Sejarah Perkembangan Hukum Administrasi Negara	39
1.5.1. Akar Perkembangan di Eropa Kontinental.....	41
1.5.2. Evolusi di Bawah Pengaruh <i>Rule of Law</i>	42
1.5.3. Perkembangan di Indonesia Era Kolonial.....	44
1.5.4. Transformasi Pasca Kemerdekaan	45
1.5.5. Arah Perkembangan di Abad 21	47
Rangkuman Bab	48
Latihan Mahasiswa	50
REFERENSI	53
BAB 2 SUMBER - SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	57
Tujuan Pembelajaran	57
Pendahuluan.....	57
2.1. Pengertian Sumber Hukum Administrasi Negara	59
2.1.1. Makna Filosofis Sumber Hukum	61
2.1.2. Makna Sosiologis Sumber Hukum	62
2.1.3. Makna Yuridis Sumber Hukum	63
2.1.4. Pentingnya Memahami Sumber Hukum dalam Praktik	65
2.1.5. Perbedaan dengan Sumber Hukum Lain	66
2.2. Sumber Hukum Materiil dan Formil	68
2.2.1. Konsep Sumber Hukum Materiil.....	69
2.2.2. Faktor Faktor yang Mempengaruhi Sumber Hukum Materiil	71
2.2.3. Konsep Sumber Hukum Formil.....	72
2.2.4. Hubungan Kausalitas antara Sumber Hukum Materiil dan Formil	73
2.2.5. Contoh Konkret dalam Konteks HAN Indonesia	75
2.3. Sumber Hukum Tertulis (Peraturan Perundang-undangan, Yurisprudensi, Traktat)	76
2.3.1. Peraturan Perundang undangan sebagai Sumber Hukum Utama	78
2.3.2. Hierarki Peraturan Perundang undangan	80
2.3.3. Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum Pelengkap	81
2.3.4. Peran Traktat atau Perjanjian Internasional.....	83

2.3.5. Kodifikasi dan Unifikasi dalam Sumber Hukum Tertulis.....	84
2.4. Sumber Hukum Tidak Tertulis (Hukum Kebiasaan/Praktik Administrasi Negara, Doktrin).....	85
2.4.1. Hukum Kebiasaan dan Praktik Administrasi (Konvensi).....	87
2.4.2. Syarat Syarat Praktik Administrasi menjadi Sumber Hukum	89
2.4.3. Doktrin sebagai Sumber Hukum Persuasif	90
2.4.4. Peran Ahli Hukum dalam Membentuk Doktrin	91
2.4.5. Interaksi antara Hukum Tidak Tertulis dan Tertulis	92
2.5. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB/AAUPB) sebagai Sumber Hukum.....	94
2.5.1. Sejarah dan Perkembangan Konsep AUPB	96
2.5.2. Kedudukan AUPB dalam Sistem Hukum Indonesia	97
2.5.3. Fungsi AUPB sebagai Norma Penilaian	98
2.5.4. AUPB Tertulis dan Tidak Tertulis	100
2.5.5. Implikasi AUPB dalam Putusan Peradilan	101
Rangkuman Bab	102
Latihan Mahasiswa	104
BAB 3 NEGARA HUKUM DAN ADMINISTRASI NEGARA	107
Tujuan Pembelajaran.....	107
Pendahuluan	107
3.1. Konsep Negara Hukum (<i>Rechtsstaat</i> dan <i>Rule of Law</i>)	109
3.1.1. Latar Belakang Historis dan Filosofis Negara Hukum	111
3.1.2. Konsep <i>Rechtsstaat</i> Eropa Kontinental.....	112
3.1.3. Konsep <i>Rule of Law</i> Anglo Saxon.....	113
3.1.4. Perbandingan dan Titik Temu <i>Rechtsstaat</i> dan <i>Rule of Law</i>	115
3.1.5. Implementasi Konsep Negara Hukum di Indonesia.....	116
3.2. Unsur-unsur Negara Hukum.....	117
3.2.1. Supremasi Hukum (<i>Supremacy of Law</i>).....	119
3.2.2. Asas Legalitas dan Pembatasan Kekuasaan	121
3.2.3. Perlindungan Hak Asasi Manusia.....	122
3.2.4. Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak	123
3.2.5. Demokrasi sebagai Unsur Pendukung.....	124

3.3. Peran Administrasi Negara dalam Negara Hukum.....	126
3.3.1. Administrasi Negara sebagai Pelaksana Undang Undang	128
3.3.2. Administrasi Negara sebagai Penyelenggara Kesejahteraan.....	129
3.3.3. Peran dalam Perlindungan Hak Warga Negara.....	130
3.3.4. Kewenangan Diskresi dan Tantangannya dalam Negara Hukum	132
3.3.5. Akuntabilitas Administrasi dalam Kerangka Negara Hukum	133
3.4. Organisasi dan Struktur Administrasi Negara di Indonesia	134
3.4.1. Struktur Pemerintahan Pusat: Presiden dan Kementerian.....	136
3.4.2. Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)	137
3.4.3. Organisasi Pemerintahan Daerah Provinsi.....	139
3.4.4. Organisasi Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota	140
3.4.5. Hubungan Kelembagaan Antar Tingkat Pemerintahan.....	141
Rangkuman Bab	142
Latihan Mahasiswa	144
BAB 4 KEWENANGAN PEMERINTAHAN.....	149
Tujuan Pembelajaran	149
Pendahuluan.....	149
4.1. Pengertian dan Sifat Kewenangan.....	151
4.1.1. Definisi Kewenangan dalam HAN.....	152
4.1.2. Sifat Sifat Kewenangan	154
4.1.3. Pembedaan Kewenangan dengan Konsep Terkait	155
4.2. Sumber Kewenangan Pemerintahan (Atribusi, Delegasi, Mandat)	156
4.2.1. Atribusi sebagai Sumber Kewenangan Asli	158
4.2.2. Delegasi sebagai Pelimpahan Kewenangan	159
4.2.3. Mandat sebagai Pelaksanaan Tugas.....	161
4.2.4. Implikasi Yuridis Perbedaan Atribusi, Delegasi, dan Mandat	162
4.3. Batas-Batas Kewenangan Pemerintahan.....	163
4.3.1. Batas Berdasarkan Wilayah (<i>Locus</i>)	165
4.3.2. Batas Berdasarkan Waktu (<i>Tempus</i>).....	166
4.3.3. Batas Berdasarkan Materi atau Substansi (<i>Materiae</i>)	167
4.3.4. Batasan Prosedural dalam Penggunaan Kewenangan.....	169

4.4. Penyalahgunaan Kewenangan (<i>Detournement de Pouvoir</i>) dan Tindakan Sewenang-wenang (<i>Willekeur</i>)	170
4.4.1. Konsep Penyalahgunaan Wewenang (<i>Detournement de Pouvoir</i>)	172
4.4.2. Konsep Tindakan Sewenang wenang (<i>Willekeur</i>)	173
4.4.3. Perbedaan Mendasar antara Penyalahgunaan Wewenang dan Tindakan Sewenang wenang	174
4.4.4. Konsekuensi Hukum dari Penyalahgunaan Kewenangan dan Tindakan Sewenang wenang	176
Rangkuman Bab	177
BAB 5 INSTRUMEN YURIDIS PEMERINTAHAN (TINDAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA)	183
Tujuan Pembelajaran.....	183
Pendahuluan	183
5.1. Pengertian dan Klasifikasi Tindakan Pemerintahan	185
5.1.1. Hakikat Tindakan Pemerintahan.....	187
5.1.2. Pembedaan Tindakan Hukum dan Tindakan Materiel.....	188
5.1.3. Klasifikasi Tindakan Hukum Pemerintahan (Bersegi Satu dan Bersegi Dua).....	189
5.1.4. Tindakan Hukum Publik dan Tindakan Hukum Privat oleh Pemerintah	190
5.1.5. Relevansi Klasifikasi dalam Praktik Hukum	192
5.2. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) / <i>Beschikking</i>	193
5.2.1. Latar Belakang Konsep <i>Beschikking</i>	195
5.2.2. KTUN sebagai Instrumen Yuridis Utama.....	196
5.2.3. Perbedaan KTUN dengan Peraturan (<i>Regeling</i>)	197
5.3. Pengertian dan Unsur-unsur KTUN	198
5.3.1. Unsur "Penetapan Tertulis"	200
5.3.2. Unsur "Badan atau Pejabat TUN".....	201
5.3.3. Unsur "Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku".....	202
5.3.4. Unsur "Konkret, Individual, dan Final".....	203
5.3.5. Unsur "Akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata".....	204
5.4. Jenis-jenis KTUN.....	205
5.4.1. KTUN Deklaratoir dan KTUN Konstitutif	207

5.4.2. KTUN yang Menguntungkan (<i>Begunstigende Beschikking</i>).....	208
5.4.3. KTUN yang Memberatkan (<i>Belastende Beschikking</i>).....	209
5.4.4. KTUN Tetap dan KTUN Sementara (<i>Tijdelijke Beschikking</i>).....	210
5.4.5. KTUN Fiktif Positif dan Fiktif Negatif	212
5.5. Syarat Sahnya KTUN.....	213
5.5.1. Syarat Materil: Kewenangan.....	215
5.5.2. Syarat Materil: Substansi yang Sesuai Hukum.....	216
5.5.3. Syarat Formil: Prosedur dan Bentuk.....	217
5.5.4. Peran AUPB dalam Keabsahan KTUN.....	218
5.6. Akibat Hukum KTUN	219
5.6.1. Kekuatan Mengikat KTUN (<i>Binding Force</i>).....	221
5.6.2. Asas Praduga Sah (<i>Praesumptio Iustae Causa</i>)	222
5.6.3. Berakhirnya Kekuatan Hukum KTUN (Pencabutan, Kadaluwarsa) ...	223
Rangkuman Bab	224
BAB 6 PERATURAN KEBIJAKAN.....	229
Tujuan Pembelajaran	229
Pendahuluan.....	229
6.1. Pengertian dan Latar Belakang Teoretis	231
6.1.1. Definisi <i>Beleidsregel</i>	232
6.1.2. Latar Belakang Kemunculan.....	234
6.1.3. Posisi dalam Sistem Hukum.....	235
6.2. Dasar Hukum Peraturan Kebijakan (<i>Beleidsregel</i>).....	236
6.2.1. Kewenangan Diskresi sebagai Sumber	238
6.2.2. Pengakuan dalam Yurisprudensi.....	239
6.2.3. Pengaturan dalam UU Administrasi Pemerintahan	240
6.3. Tujuan dan Fungsi Peraturan Kebijakan	242
6.3.1. Mewujudkan Kepastian Hukum dan Persamaan Perlakuan.....	243
6.3.2. Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Administrasi	245
6.3.3. Sarana Kontrol dan Akuntabilitas Internal.....	246
6.4. Karakteristik Peraturan Kebijakan.....	247
6.4.1. Tidak Mengikat Umum secara Langsung	249

6.4.2. Sifat Mengikat ke Dalam (<i>Interne Werking</i>).....	250
6.4.3. Kemungkinan Adanya Penyimpangan (<i>Afwijkingsmogelijkheid</i>).....	251
6.5. Substansi atau Isi Peraturan Kebijakan.....	252
6.5.1. Penafsiran Norma Hukum yang Abstrak.....	254
6.5.2. Penetapan Prosedur Pelaksanaan Kewenangan.....	255
6.5.3. Penentuan Prioritas dalam Penegakan Hukum.....	256
6.6. Tindakan Hukum Materil (<i>Feitelijke Handelingen</i>) oleh Pemerintah.....	257
6.6.1. Definisi dan Ruang Lingkup Tindakan Materiel.....	259
6.6.2. Perbedaan dengan Tindakan Hukum.....	260
6.6.3. Konsekuensi Hukum dari Tindakan Materiel.....	261
Rangkuman Bab.....	262
BAB 7 DISKRESI ADMINISTRASI NEGARA.....	269
Tujuan Pembelajaran.....	269
Pendahuluan.....	269
7.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Diskresi.....	271
7.1.1. Definisi Diskresi dalam Peraturan Perundang Undangan.....	272
7.1.2. Ruang Lingkup Kewenangan Diskresi.....	274
7.1.3. Pembedaan Diskresi dengan Kewenangan Terikat.....	275
7.2. Tujuan, Fungsi dan Alasan Pemberian Kewenangan Diskresi.....	276
7.2.1. Tujuan Pemberian Diskresi.....	278
7.2.2. Fungsi Diskresi dalam Pelayanan Publik.....	279
7.2.3. Alasan Yuridis dan Sosiologis.....	281
7.3. Syarat-Syarat Penggunaan Diskresi.....	282
7.3.1. Syarat Tujuan (Asas Spesialitas).....	284
7.3.2. Syarat Prosedural dan Substansial.....	285
7.3.3. Kepatuhan pada Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).....	286
7.4. Batasan dan Pengawasan terhadap Penggunaan Diskresi.....	287
7.4.1. Batasan Internal: Kontrol Hirarkis dan APIP.....	289
7.4.2. Batasan Eksternal: Pengawasan Politik dan Masyarakat.....	290
7.4.3. Batasan Eksternal: Pengawasan Yudisial oleh Peradilan.....	291
7.4.4. Batasan Eksternal: Pengawasan oleh Ombudsman.....	292

7.5. Tanggung Jawab dan Akuntabilitas dalam Penggunaan Diskresi.....	293
7.5.1. Konsep Akuntabilitas dalam Diskresi.....	295
7.5.2. Tanggung Jawab Hukum: Administratif, Perdata, dan Pidana	296
7.5.3. Tanggung Jawab Politik dan Etis.....	297
BAB 8 ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB/AAUPB)	299
Tujuan Pembelajaran	299
Pendahuluan.....	300
8.1. Pengertian, Sejarah, dan Kedudukan AUPB	301
8.1.1. Definisi dan Hakikat AUPB	302
8.1.2. Sejarah Perkembangan AUPB di Eropa dan Indonesia	304
8.1.3. Kedudukan AUPB sebagai Sumber Hukum	305
8.2. Fungsi AUPB dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	306
8.2.1. Fungsi Normatif: Sebagai Alat Uji bagi Hakim.....	308
8.2.2. Fungsi Preventif: Sebagai Pedoman bagi Pemerintah	309
8.2.3. Fungsi Peningkatan Kualitas Pemerintahan (<i>Good Governance</i>)	310
8.3. Jenis-jenis AUPB (Asas Kepastian Hukum, Keseimbangan, Kecermatan, Motivasi, Tidak Mencampuradukkan Kewenangan, Permainan yang Layak, Keadilan dan Kewajaran, Kepercayaan, dll.)	312
8.3.1. Asas Asas Formal.....	313
8.3.2. Asas Asas Materil.....	314
8.3.3. Asas Asas Tambahan: Kepercayaan dan Larangan Sewenang wenang	316
8.4. Penerapan AUPB dalam Praktik dan Pengujiannya	317
8.4.1. Penerapan AUPB oleh Administrasi Negara	318
8.4.2. Pengujian AUPB oleh Peradilan Tata Usaha Negara	320
8.4.3. Hubungan AUPB dengan Penyalahgunaan Wewenang	321
Rangkuman Bab.....	322
BAB 9 PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	329
Tujuan Pembelajaran	329
Pendahuluan.....	329
9.1. Konsep Perlindungan Hukum	331

9.1.1. Urgensi Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Pemerintah	332
9.1.2. Sarana Perlindungan Hukum	334
9.1.3. Subjek dan Objek Perlindungan Hukum	335
9.2. Perlindungan Hukum Preventif dan Represif.....	336
9.2.1. Hakikat dan Instrumen Perlindungan Hukum Preventif	338
9.2.2. Hakikat dan Sarana Perlindungan Hukum Represif.....	339
9.2.3. Kelebihan dan Kekurangan Masing Masing Bentuk Perlindungan.....	340
9.3. Upaya Administratif	342
9.3.1. Pengertian dan Tujuan Upaya Administratif	343
9.3.2. Keberatan (<i>Bezwaar</i>).....	345
9.3.3. Banding Administratif (<i>Administratief Beroep</i>).....	346
9.3.4. Posisi Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan.....	347
Rangkuman Bab	348
BAB 10 PERADILAN ADMINISTRASI (PERADILAN TATA USAHA NEGARA)	353
Tujuan Pembelajaran.....	353
Pendahuluan	353
10.1 Pengertian dan Dasar Hukum Peradilan Administrasi.....	355
10.1.1. Fungsi dan Tujuan PTUN.....	357
10.1.2. Asas Asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara	358
10.2 Objek Sengketa dalam Peradilan Administrasi	360
10.2.1. Subjek Sengketa: Penggugat dan Tergugat.....	361
10.2.2. Alasan Menggugat	362
10.2.3. Keputusan yang Dikecualikan dari Objek Sengketa PTUN	363
10.3 Proses Beracara di PTUN	364
10.3.1. Tahap Pendahuluan: Gugatan dan Dismissal Process	365
10.3.2. Pemeriksaan Persiapan.....	367
10.3.3. Proses Pembuktian	368
10.3.4. Pemeriksaan Acara Cepat dan Acara Singkat.....	369
10.4 Putusan PTUN dan Eksekusinya	370
10.4.1. Jenis jenis Putusan.....	372
10.4.2. Kekuatan Mengikat dan Eksekusi Putusan.....	373

10.5 Jenis dan Struktur Peradilan Administrasi di Indonesia	374
10.5.1. Struktur PTUN, PTTUN, dan Mahkamah Agung	376
10.5.2. Pengadilan Pajak sebagai Peradilan Khusus	377
Rangkuman Bab	378
BAB 11 SANKSI DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	383
Tujuan Pembelajaran	383
Pendahuluan.....	383
11.1. Pengertian dan Tujuan Sanksi Administratif	385
11.1.1. Karakteristik Sanksi Administratif.....	387
11.1.2. Perbedaan dengan Sanksi Pidana dan Perdata	388
11.1.3. Landasan Kewenangan Pemerintah Menerapkan Sanksi	389
11.2. Jenis-jenis Sanksi Administratif (Paksaan Pemerintahan, Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan, Denda Administratif, Uang Paksa).....	391
11.2.1. Paksaan Pemerintahan (<i>Bestuursdwang</i>).....	392
11.2.2. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan	393
11.2.3. Denda Administratif (<i>Administratieve Boete</i>)	394
11.2.4. Uang Paksa (<i>Dwangsom</i>).....	395
11.3. Prosedur Penerapan Sanksi Administratif.....	396
11.3.1. Hubungan Sanksi Administratif dengan Sanksi Pidana (<i>Ultimum Remedium</i>).....	398
Rangkuman Bab	399
BAB 12 PELAYANAN PUBLIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	403
.....	
Tujuan Pembelajaran	403
Pendahuluan.....	403
12.1. Pengertian dan Asas-asas Pelayanan Publik.....	405
12.1.1. Hakikat Pelayanan Publik dalam Negara Kesejahteraan	407
12.1.2. Klasifikasi Pelayanan Publik	408
12.1.3. Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	409
12.2. Standar Pelayanan Publik	410
12.2.1. Komponen Standar Pelayanan	412
12.2.2. Maklumat Pelayanan.....	413

12.2.3. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Standar Pelayanan	414
12.3. Hak dan Kewajiban dalam Pelayanan Publik	415
12.3.1. Hak dan Kewajiban Masyarakat.....	416
12.3.2. Hak dan Kewajiban Penyelenggara	418
12.4. Pengawasan dan Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (Ombudsman)	419
12.4.1. Bentuk Bentuk Maladministrasi.....	420
12.4.2. Mekanisme Pengaduan dan Penyelesaian oleh Ombudsman	421
Rangkuman Bab	423
Latihan Mahasiswa	424
BAB 13 PENGAWASAN DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	427
Tujuan Pembelajaran.....	427
Pendahuluan	427
13.1 Pengertian dan Dasar Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara .	429
13.1.1. Tujuan dan Fungsi Pengawasan.....	430
13.1.2. Objek dan Subjek Pengawasan.....	432
13.2 Jenis-Jenis Pengawasan dalam Hukum Administrasi	433
13.2.1. Pengawasan Internal dan Eksternal.....	435
13.2.2. Pengawasan Preventif dan Represif.....	436
13.2.3. Pengawasan Politik.....	438
13.3 Mekanisme dan Prosedur Pengawasan	439
13.3.1. Prosedur Pengawasan Keuangan oleh BPK	440
13.3.2. Prosedur Pengawasan Pelayanan Publik oleh Ombudsman.....	442
13.4 Peran Lembaga Pengawas Eksternal	443
13.4.1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).....	444
13.4.2. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Lembaga Lainnya	445
13.5 Strategi Penguatan Sistem Pengawasan	447
13.5.1. Peningkatan Sinergi Antar Lembaga Pengawas	448
13.5.2. Pemanfaatan Teknologi untuk Pengawasan.....	449
13.5.3. Penguatan Peran Serta Masyarakat.....	450
Rangkuman Bab	452

BAB 14 KEPEGAWAIAN NEGARA SEBAGAI BAGIAN DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	457
Tujuan Pembelajaran	457
Pendahuluan.....	457
14.1. Pengertian dan Kedudukan Hukum Kepegawaian.....	458
14.1.1. Hubungan dengan Hukum Administrasi Negara.....	460
14.2. Sistem Kepegawaian di Indonesia.....	461
14.2.1. Aparatur Sipil Negara (ASN): PNS dan PPPK	462
14.2.2. Prinsip Meritokrasi dalam Manajemen ASN	463
14.3. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	465
14.3.1. Hak Hak PNS	466
14.3.2. Kewajiban dan Larangan bagi PNS.....	467
14.4. Pembinaan dan Sanksi Disiplin PNS.....	468
14.4.1. Jenis Pelanggaran dan Tingkat Hukuman Disiplin	469
14.4.2. Prosedur Pemeriksaan dan Penjatuhan Sanksi.....	471
Rangkuman Bab.....	472
BAB 15 HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAERAH (OTONOMI DAERAH)	477
Tujuan Pembelajaran	477
Pendahuluan.....	477
15.1. Konsep Otonomi Daerah dan Desentralisasi.....	478
15.1.1. Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan	480
15.2. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	481
15.3. Instrumen Hukum Pemerintah Daerah (Perda, Perkada).....	483
15.3.1. Peraturan Daerah (Perda).....	484
15.3.2. Peraturan Kepala Daerah (Perkada).....	485
15.4. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Perspektif HAN.....	486
15.4.1. Pembagian Urusan dan Kewenangan	487
15.4.2. Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah.....	488
Rangkuman Bab.....	489
BAB 16 PERKEMBANGAN TERKINI DAN ISU-ISU AKTUAL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	493

Tujuan Pembelajaran.....	493
Pendahuluan	493
16.1. E-Government dan Implikasinya dalam HAN	494
16.1.1. Transformasi Pelayanan Publik Digital	496
16.1.2. Tantangan Hukum: Perlindungan Data Pribadi dan Keamanan Siber	497
16.2. Good Governace dan Reformasi Birokrasi.....	498
16.3. Keterbukaan Informasi Publik.....	500
16.4. Tantangan Hukum Administrasi Negara di Era Globalisasi	501
Rangkuman Bab	502
DAFTAR PUSTAKA.....	508
PROFIL PENULIS	511

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya sehingga buku ajar ini yang berjudul "*Hukum Administrasi Negara Kontemporer: Teori dan Praktik*" dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai bagian dari kontribusi akademik untuk memperkaya literatur hukum administrasi negara di Indonesia, khususnya dalam konteks perkembangan teori dan praktik yang terus bergerak secara dinamis.

Dalam beberapa dekade terakhir, peran hukum administrasi negara semakin signifikan dalam mengatur relasi antara pemerintah dan warga negara, serta dalam menjamin prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Perubahan sosial, politik, dan teknologi telah menuntut adanya pembaruan pemahaman terhadap konsep-konsep dasar hukum administrasi. Oleh karena itu, buku ini hadir untuk menjawab kebutuhan tersebut dengan pendekatan yang relevan terhadap isu-isu kontemporer, baik dalam ranah normatif maupun implementatif.

Buku ajar ini terdiri dari sejumlah bab yang menguraikan dasar-dasar hukum administrasi negara, prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, mekanisme pengawasan administrasi publik, hingga peran peradilan administrasi dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Penulis menyusun materi ini dengan menggabungkan pendekatan teoritis, yuridis, dan praktis, agar mudah dipahami oleh mahasiswa, dosen, serta kalangan praktisi hukum dan administrasi.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam proses penyusunan buku ini, khususnya kepada istri saya Siti Lailatus Sofiyah, ketiga anak saya Aisyah, Naila dan Hasna dan sivitas akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas WR Supratman Surabaya yang senantiasa mendorong pengembangan keilmuan yang kritis dan aplikatif. Serta para mahasiswa yang menjadi inspirasi utama penulisan buku ini, semoga materi yang tersaji dapat menjawab keingintahuan untuk menjadi agen perubahan dalam tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian buku ini tidak akan terwujud tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak dan masih memiliki banyak kekurangan. Oleh karena itu, masukan dan kritik konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan guna penyempurnaan di masa yang akan datang.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Surabaya, Juli 2025

Penulis

BAB 1

PENDAHULUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Tujuan Pembelajaran

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. Menjelaskan berbagai pengertian dan istilah yang digunakan dalam Hukum Administrasi Negara serta memahami asal usulnya.
2. Mengidentifikasi dan menguraikan secara rinci ruang lingkup kajian Hukum Administrasi Negara.
3. Menganalisis kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam konstelasi sistem ilmu hukum secara umum.
4. Menjelaskan hubungan fungsional dan teoretis antara Hukum Administrasi Negara dengan disiplin ilmu lain seperti Hukum Tata Negara, Ilmu Administrasi, dan Ilmu Politik.
5. Memaparkan sejarah perkembangan Hukum Administrasi Negara baik di tingkat global maupun dalam konteks Indonesia.
6. Membedakan konsep Hukum Administrasi Negara dengan konsep hukum lainnya yang berdekatan.
7. Memberikan contoh konkret relevansi Hukum Administrasi Negara dalam kehidupan sehari-hari.

Pendahuluan

Memasuki gerbang pemahaman ilmu hukum, kita akan dihadapkan pada sebuah cabang yang sangat dinamis dan bersentuhan langsung dengan denyut nadi kehidupan bernegara, yaitu Hukum Administrasi Negara. Disiplin ilmu ini seringkali dianggap sebagai 'hukumnya pemerintah dalam bergerak', yang mengatur seluk

beluk bagaimana organ organ pemerintahan menjalankan tugas dan wewenangnya. Dalam setiap interaksi warga negara dengan institusi publik, mulai dari mengurus kartu tanda penduduk, mendaftarkan sekolah, membayar pajak, hingga memperoleh izin usaha, di sanalah Hukum Administrasi Negara bekerja. Kehadirannya memastikan bahwa tindakan pemerintah tidak dilakukan secara sewenang wenang, melainkan berdasarkan pada aturan hukum yang jelas dan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat.

Kajian Hukum Administrasi Negara menjadi semakin relevan di era modern yang ditandai dengan meluasnya peran negara dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, sebuah fenomena yang dikenal sebagai negara kesejahteraan atau *welfare state*. Negara tidak lagi hanya berperan sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) yang tugasnya sebatas menjaga keamanan dan ketertiban. Sebaliknya, negara modern secara aktif terlibat dalam penyediaan layanan publik, pengaturan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan penjaminan hak hak sosial warga negara. Kompleksitas peran ini menuntut adanya seperangkat aturan main yang canggih dan adaptif, yang mampu memberikan landasan, batasan, sekaligus arahan bagi administrasi negara dalam menjalankan fungsinya secara efektif, efisien, dan yang terpenting, secara adil dan dapat dipertanggungjawabkan.

Oleh karena itu, bab pendahuluan ini dirancang sebagai fondasi untuk membangun pemahaman yang utuh mengenai Hukum Administrasi Negara. Kita akan memulai perjalanan ini dengan menelusuri berbagai istilah dan definisi untuk menyamakan persepsi. Selanjutnya, kita akan memetakan wilayah kajian atau ruang lingkupnya, agar kita memahami apa saja yang menjadi objek studi dalam disiplin ini. Tidak kalah penting, kita akan menempatkan Hukum Administrasi Negara dalam peta besar ilmu hukum, melihat bagaimana posisinya dan bagaimana ia berinteraksi dengan cabang hukum lainnya. Pemahaman ini akan diperkaya dengan melihat keterkaitannya dengan ilmu ilmu sosial lain yang relevan, sebelum akhirnya

kita menengok ke belakang untuk memahami akar sejarah perkembangannya yang membentuk wujudnya saat ini.

1.1. Pengertian dan Istilah Hukum Administrasi Negara

Mendefinisikan Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan langkah awal yang krusial. Secara etimologis, istilah 'administrasi' berasal dari bahasa Latin *administrare*, yang berarti melayani, membantu, atau mengelola. Dalam konteks kenegaraan, administrasi merujuk pada keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi negara. Dengan demikian, secara sederhana, Hukum Administrasi Negara dapat diartikan sebagai himpunan peraturan hukum yang mengatur kegiatan administrasi negara tersebut (Hadjon, 1993). Peraturan ini mencakup cara pemerintah memperoleh dan menggunakan kewenangannya, prosedur yang harus diikuti, serta bagaimana warga negara dapat memperoleh perlindungan hukum dari tindakan pemerintah.

Para sarjana telah memberikan beragam definisi yang saling melengkapi. Prajudi Atmosudirdjo, seorang ahli hukum administrasi terkemuka di Indonesia, mendefinisikan HAN sebagai hukum yang mengatur seluk beluk administrasi negara, yaitu hukum mengenai pemerintah dan para pejabatnya dalam menjalankan tugasnya (Atmosudirdjo, 1981). Sementara itu, van Vollenhoven dari Belanda melihatnya sebagai hukum yang mengatur hubungan antara jabatan-jabatan negara satu sama lain, serta hubungan hukum antara jabatan negara dengan warga masyarakat. Dari berbagai definisi ini, terlihat benang merah bahwa fokus utama HAN adalah pada aspek hubungan hukum yang timbul akibat aktivitas pemerintah dalam menjalankan fungsi publiknya, yang membedakannya dari hukum privat yang mengatur hubungan antarindividu (Ridwan, 2016).

Istilah yang digunakan untuk menyebut bidang hukum ini pun bervariasi di berbagai negara, yang mencerminkan tradisi hukum masing masing. Di Belanda, dikenal istilah *Administratief Recht*. Di Jerman, digunakan istilah *Verwaltungsrecht*. Sementara di negara negara dengan tradisi *common law* seperti Inggris dan Amerika Serikat, digunakan istilah *Administrative Law*. Meskipun memiliki penamaan yang berbeda, substansi yang dikaji pada dasarnya serupa, yaitu mengenai pengendalian yuridis terhadap kekuasaan eksekutif atau administrasi negara (Craig, 2021). Variasi istilah ini penting untuk dipahami karena seringkali membawa implikasi pada pendekatan dan penekanan yang berbeda dalam studi dan praktiknya di masing masing negara.

Di Indonesia, istilah Hukum Administrasi Negara (HAN) telah umum digunakan dan menjadi padanan dari *Administratief Recht*. Selain itu, dikenal pula istilah Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) atau Hukum Tata Pemerintahan (HTP). Istilah HTUN seringkali digunakan dalam konteks yang lebih sempit, terutama yang berkaitan dengan aspek peradilan administrasi sebagaimana diatur dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, dalam lingkup akademis, istilah HAN lebih sering digunakan karena dianggap memiliki cakupan yang lebih luas dan komprehensif, mencakup tidak hanya aspek peradilan tetapi juga seluruh aspek hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (Marbun, 2011).

Analogi/Contoh Kasus: Memahami Hukum Administrasi Negara dapat dianalogikan seperti memahami buku manual dan peraturan lalu lintas untuk seorang pengemudi. Pengemudi dalam hal ini adalah pemerintah, mobil adalah kewenangan yang dimilikinya, dan jalan raya adalah ranah kehidupan publik. Buku manual (HAN) menjelaskan bagaimana mobil itu bekerja, fitur apa saja yang ada (atribusi, delegasi), dan bagaimana cara menggunakannya dengan benar (prosedur). Sementara itu, peraturan lalu lintas (juga bagian dari HAN) menetapkan batas kecepatan (batas kewenangan), rambu rambu yang harus dipatuhi (asas asas

umum), dan sanksi jika terjadi pelanggaran (penyalahgunaan wewenang). Tanpa manual dan peraturan ini, pengemudi bisa menggunakan mobilnya secara sembarangan, membahayakan penumpang (warga negara) dan pengguna jalan lainnya.

1.1.1. Asal Mula Istilah

Istilah "administrasi negara" dan hukum yang mengaturnya merupakan produk dari perkembangan negara modern. Akar pemikirannya dapat ditelusuri kembali ke Eropa Kontinental, khususnya di Prancis dan Jerman pada abad ke 18 dan 19. Di Prancis, pasca revolusi, muncul konsep pemisahan yang tegas antara urusan pemerintahan dan urusan peradilan umum. Hal ini melahirkan sebuah badan peradilan khusus, *Conseil d'État*, yang bertugas mengadili sengketa administrasi dan secara bertahap mengembangkan prinsip-prinsip hukumnya sendiri yang disebut *droit administratif* (Bell & Boyron, 2022). Perkembangan inilah yang menjadi cikal bakal dari apa yang kita kenal sebagai hukum administrasi modern, dimana terdapat badan dan aturan khusus untuk mengawasi pemerintah.

Di negara berbahasa Jerman, istilah *Verwaltungsrecht* berkembang seiring dengan menguatnya konsep negara hukum (*Rechtsstaat*). Para pemikir Jerman menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum (*Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*). Konsep ini menuntut adanya serangkaian norma hukum yang secara spesifik mengatur organisasi, kewenangan, dan prosedur administrasi negara agar tidak absolut (Maurer, 2017). Dari tradisi inilah, istilah *Verwaltungsrecht* diadopsi ke berbagai negara, termasuk Belanda dengan sebutan *Administratief Recht*, yang kemudian berpengaruh besar terhadap perkembangan hukum administrasi di Indonesia melalui warisan hukum kolonial.

Berbeda dengan Eropa Kontinental, di negara negara *common law* seperti Inggris, perkembangan *Administrative Law* berjalan lebih lambat. Sempat ada pandangan, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, bahwa tidak ada kebutuhan untuk hukum administrasi yang terpisah karena semua orang, termasuk pejabat pemerintah, tunduk pada hukum yang sama dan diadili di peradilan yang sama (*ordinary courts*) (Dicey, 1885). Namun, seiring dengan semakin kompleksnya fungsi negara pada abad ke 20, pandangan ini tidak lagi dapat dipertahankan. Parlemen mulai banyak mendelegasikan kewenangan kepada badan badan eksekutif, sehingga muncullah kebutuhan untuk mengembangkan prinsip prinsip hukum guna mengontrol pelaksanaan kewenangan tersebut, yang akhirnya membentuk *Administrative Law* modern (Craig, 2021).

Istilah Hukum Administrasi Negara di Indonesia sendiri merupakan terjemahan langsung dari *Administratief Recht* Belanda. Selama masa kolonial, praktik administrasi pemerintahan Hindia Belanda diatur oleh berbagai peraturan yang menjadi akar dari HAN Indonesia. Setelah kemerdekaan, istilah ini terus digunakan dan dikembangkan oleh para sarjana hukum Indonesia seperti Prajudi Atmosudirdjo dan Philipus M. Hadjon. Mereka menyesuaikan konsep konsep dari Belanda dengan falsafah Pancasila dan struktur negara kesatuan Republik Indonesia, sehingga membentuk HAN yang memiliki karakteristiknya sendiri (Hadjon, 1993). Penggunaan istilah ini menegaskan bahwa fokusnya adalah pada aspek hukum dari aktivitas administrasi yang dijalankan oleh negara.

1.1.2. Definisi Menurut Para Ahli

Definisi Hukum Administrasi Negara (HAN) sangat beragam, mencerminkan sudut pandang dan penekanan yang berbeda dari setiap ahli. Salah satu definisi klasik yang sering dirujuk adalah dari E. Utrecht. Ia menyatakan bahwa HAN adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang

khusus (Utrecht, 1962). Penekanan Utrecht adalah pada "hubungan hukum istimewa", yang menunjukkan bahwa pemerintah dalam menjalankan fungsinya memiliki kedudukan dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh subjek hukum biasa, seperti kewenangan untuk menerbitkan izin atau melakukan paksaan pemerintahan.

Definisi lain yang berpengaruh datang dari J.H.A. Logemann. Ia mendefinisikan HAN sebagai seperangkat norma yang mengatur bagaimana kekuasaan pemerintahan itu terstruktur dan dilaksanakan (Logemann, 1954). Definisi ini lebih berfokus pada aspek internal dan eksternal dari kekuasaan pemerintahan. Aspek internal menyangkut struktur organisasi pemerintahan itu sendiri, sementara aspek eksternal berkaitan dengan bagaimana kekuasaan itu dijalankan dan berinteraksi dengan warga negara. Definisi ini menyoroti peran HAN sebagai instrumen untuk menata dan sekaligus mengendalikan kekuasaan eksekutif.

Di Indonesia, Philipus M. Hadjon memberikan perspektif yang lebih modern dan berorientasi pada perlindungan hukum. Menurutnya, HAN adalah aturan aturan hukum yang mengatur tentang seluk beluk administrasi negara, terutama yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah dan perlindungan hukum bagi rakyat (Hadjon, 1993). Definisi ini secara eksplisit memasukkan elemen perlindungan hukum sebagai bagian integral dari HAN. Hal ini sejalan dengan perkembangan konsep negara hukum modern, dimana kekuasaan pemerintah harus diimbangi dengan mekanisme yang efektif untuk melindungi hak hak warga negara dari potensi penyalahgunaan kekuasaan (Santoso, 2022).

Sebagai sintesis, dapat dikatakan bahwa HAN adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur tentang aparatur negara, fungsi, dan wewenangnya dalam menyelenggarakan tugas tugas pemerintahan dan pelayanan publik. Aturan ini juga mencakup bagaimana pemerintah bertindak, instrumen hukum apa yang digunakan, serta bagaimana tindakan tersebut dapat diawasi dan

dipertanggungjawabkan, baik secara politik maupun secara hukum (Ridwan, 2016). Definisi yang komprehensif ini mencakup aspek organisasi, kewenangan, tindakan, dan pertanggungjawaban, yang semuanya menjadi pilar utama dalam studi Hukum Administrasi Negara kontemporer.

1.1.3. Unsur Unsur dalam Definisi

Analisis mendalam terhadap berbagai definisi Hukum Administrasi Negara (HAN) mengungkapkan beberapa unsur fundamental yang secara konsisten muncul. Unsur pertama adalah adanya **peraturan hukum**. Ini menegaskan bahwa HAN adalah bagian dari sistem hukum positif, yang terdiri dari norma-norma yang dapat dipaksakan berlakunya. Peraturan ini bisa tertulis, seperti undang-undang dan peraturan pemerintah, maupun tidak tertulis, seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik dan praktik administrasi negara (Marbun, 2011). Unsur ini membedakan HAN dari sekadar etika atau pedoman administrasi yang tidak memiliki sanksi hukum.

Unsur kedua adalah **administrasi negara** atau **pemerintah** sebagai subjek utama yang diaturinya. Administrasi negara di sini dipahami dalam arti luas, mencakup seluruh aparatur negara atau organ pemerintahan yang menjalankan fungsi eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah (Hadjon, 1993). Ini termasuk presiden, menteri, gubernur, bupati/walikota, hingga kepala desa. HAN mengatur bagaimana organisasi ini dibentuk, apa saja tugasnya, dan bagaimana hubungan antar organ tersebut. Dengan demikian, HAN menjadi kerangka kerja yuridis bagi eksistensi dan operasionalisasi birokrasi pemerintahan.

Unsur ketiga yang krusial adalah **kewenangan pemerintahan** (*authority*). HAN secara spesifik mengatur bagaimana pemerintah memperoleh, menggunakan, dan dibatasi dalam penggunaan kewenangannya. Kewenangan ini bersifat publik dan istimewa, yang memungkinkan pemerintah melakukan tindakan hukum yang

berdampak langsung pada hak dan kewajiban warga negara, seperti menerbitkan atau mencabut izin (Fauzan, 2020). Pengaturan mengenai kewenangan ini menjadi inti dari HAN, karena dari sinilah semua tindakan pemerintahan bermula dan diuji keabsahannya.

Unsur keempat adalah **tindakan pemerintahan** dan **pelayanan publik**. HAN tidak hanya mengatur aspek statis (organisasi dan kewenangan), tetapi juga aspek dinamis, yaitu bagaimana kewenangan itu diwujudkan dalam tindakan nyata. Tindakan ini bisa berupa pembuatan keputusan (misalnya, surat keputusan pengangkatan PNS) atau tindakan materiel (misalnya, pembangunan jalan). Selain itu, HAN juga memberikan landasan bagi penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas, transparan, dan tidak diskriminatif. Unsur kelima, yang merupakan konsekuensi logis dari unsur sebelumnya, adalah **perlindungan hukum** bagi warga negara. Karena pemerintah memiliki kewenangan yang besar, harus ada mekanisme bagi warga untuk menggugat tindakan pemerintah yang merugikan, baik melalui upaya administratif maupun melalui peradilan (Wicaksono & Setyawati, 2021).

1.1.4. Perbedaan Istilah di Berbagai Negara

Perbedaan terminologi untuk menyebut Hukum Administrasi Negara (HAN) di berbagai belahan dunia seringkali merefleksikan perbedaan sejarah, sistem hukum, dan filosofi yang mendasarinya. Di negara-negara Eropa Kontinental yang menganut sistem hukum sipil (*civil law*), istilah seperti *droit administratif* (Prancis) dan *Verwaltungsrecht* (Jerman) sangat umum. Istilah ini lahir dari tradisi yang memisahkan secara tegas antara hukum publik dan hukum privat, serta adanya peradilan administrasi khusus yang terpisah dari peradilan umum (Rose-Ackerman & Lindseth, 2010). Fokus utamanya adalah pada negara dan aparturnya sebagai entitas khusus yang memerlukan perangkat hukumnya sendiri.

Sebaliknya, di negara-negara yang menganut sistem hukum umum (*common law*) seperti Inggris, Amerika Serikat, dan Australia, digunakan istilah *Administrative Law*. Perkembangannya sangat dipengaruhi oleh doktrin supremasi parlemen dan *rule of law* versi Dicey, yang pada awalnya menolak adanya hukum atau peradilan khusus bagi pejabat pemerintah (Dicey, 1885). *Administrative Law* di negara-negara ini lebih berkembang sebagai produk dari kontrol yudisial (*judicial review*) oleh peradilan umum terhadap tindakan badan-badan eksekutif (Craig, 2021). Oleh karena itu, penekanannya lebih pada prosedur yang adil (*procedural fairness*) dan pembatasan diskresi, ketimbang pada konsep negara sebagai subjek hukum yang istimewa.

Di Belanda, negara yang sistem hukumnya banyak diadopsi oleh Indonesia, digunakan istilah *Administratief Recht*. Istilah ini memiliki dua komponen, yaitu *bestuursrecht* dalam arti luas dan *bestuursprocesrecht*. *Bestuursrecht* mencakup hukum administrasi materiil (norma-norma yang mengatur tindakan pemerintahan), sedangkan *bestuursprocesrecht* adalah hukum acara peradilan administrasi (Schuermans, et al., 2018). Warisan inilah yang membuat Indonesia juga sering membedakan antara Hukum Administrasi Negara (materiil) dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (formil).

Di Indonesia, selain istilah utama Hukum Administrasi Negara, juga dikenal istilah Hukum Tata Pemerintahan (HTP) dan Hukum Tata Usaha Negara (HTUN). Beberapa ahli, seperti Prajudi Atmosudirdjo, lebih menyukai istilah HTP karena dianggap lebih mencakup esensi kegiatan 'memerintah' yang dinamis. Sementara itu, istilah HTUN lebih sering diasosiasikan dengan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yaitu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sebagaimana didefinisikan dalam undang-undang (Marbun, 2011). Meskipun ada berbagai variasi, istilah HAN tetap menjadi istilah payung yang paling luas dan diterima dalam wacana akademik di Indonesia saat ini.

1.1.5. Relevansi Istilah di Era Digital

Di era digital saat ini, pemaknaan dan relevansi istilah Hukum Administrasi Negara (HAN) menghadapi tantangan sekaligus ekspansi baru. Transformasi digital dalam pemerintahan, atau yang dikenal sebagai *e-government* atau pemerintahan elektronik, telah mengubah cara administrasi negara berinteraksi dengan warga negara. Layanan yang dahulu memerlukan tatap muka kini dapat diakses secara daring, dan keputusan administrasi semakin banyak yang dihasilkan melalui sistem otomatis (Susanto & Meiryani, 2019). Fenomena ini menimbulkan pertanyaan hukum baru yang harus dijawab oleh HAN, seperti keabsahan keputusan yang dibuat oleh kecerdasan buatan (*artificial intelligence*) atau perlindungan data pribadi warga negara yang dikelola oleh pemerintah.

Istilah ‘administrasi’ yang secara tradisional merujuk pada aktivitas birokrasi manusia, kini harus diperluas untuk mencakup proses algoritmik dan sistem informasi. HAN modern harus mampu mengatur ‘administrasi digital’ ini. Hal ini mencakup penetapan standar keamanan siber untuk layanan publik, pengaturan tanda tangan elektronik sebagai alat bukti yang sah dalam korespondensi resmi, dan penyediaan mekanisme pengaduan daring yang efektif (Arifin, 2021). Relevansi HAN di era ini sangat bergantung pada kemampuannya untuk beradaptasi dan menyediakan kerangka hukum yang solid bagi inovasi digital dalam pemerintahan, tanpa mengorbankan prinsip akuntabilitas dan perlindungan hukum.

Selanjutnya, era digital juga menguatkan tuntutan akan transparansi dan partisipasi publik, yang merupakan inti dari prinsip *good governance*. Istilah ‘hukum’ dalam HAN tidak lagi hanya dimaknai sebagai aturan yang membatasi, tetapi juga sebagai instrumen yang memfasilitasi keterbukaan. Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik, misalnya, adalah produk HAN yang secara fundamental mengubah hubungan pemerintah dan warga negara, dari yang semula tertutup menjadi terbuka (Nurhidayah & Hidayat, 2020). Pemerintah tidak lagi bisa

berlindung di balik kerahasiaan birokrasi, karena HAN modern menuntut mereka untuk proaktif memberikan informasi kepada publik.

Dengan demikian, meskipun istilah dasarnya tetap sama, yaitu Hukum Administrasi Negara, maknanya terus berevolusi. Ia tidak lagi hanya hukum tentang pejabat dan surat keputusan di atas kertas. HAN di era digital adalah hukum yang mengatur lalu lintas data, interaksi virtual antara negara dan warga, serta penggunaan teknologi untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efisien, transparan, dan responsif. Kemampuan para sarjana dan praktisi hukum untuk terus menafsirkan ulang dan mengembangkan konsep konsep HAN sesuai dengan perkembangan teknologi akan menentukan signifikansinya di masa depan.

1.2. Ruang Lingkup Kajian Hukum Administrasi Negara

Menentukan ruang lingkup atau cakupan kajian Hukum Administrasi Negara (HAN) sama pentingnya dengan mendefinisikannya. Ruang lingkup ini memetakan wilayah jelajah HAN, membedakannya dari cabang ilmu hukum lain. Secara garis besar, ruang lingkup HAN mencakup semua aspek hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh administrasi negara. Philipus M. Hadjon mengidentifikasi tiga pilar utama dalam ruang lingkup HAN, yaitu kewenangan pemerintah, instrumen yuridis yang digunakan pemerintah, dan perlindungan hukum bagi rakyat (Hadjon, 1993). Ketiga pilar ini saling terkait dan membentuk satu kesatuan sistem pengaturan.

Lebih rinci, ruang lingkup pertama berkaitan dengan **perbuatan pemerintahan**. HAN mengkaji berbagai jenis tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, baik yang bersifat hukum (*rechtshandelingen*) maupun yang bersifat materiel (*feitelijke handelingen*). Tindakan hukum, seperti penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau pembuatan peraturan kebijakan (*beleidsregel*), menjadi fokus utama karena secara langsung menciptakan, mengubah, atau menghapus hak

dan kewajiban hukum warga negara (Ridwan, 2016). Memahami klasifikasi dan syarat sahnya perbuatan ini sangat krusial untuk menilai legalitas tindakan pemerintah.

Ruang lingkup kedua adalah **organisasi dan kepegawaian negara**. HAN mengatur bagaimana struktur organisasi pemerintahan dibentuk, mulai dari kementerian di tingkat pusat hingga dinas di tingkat daerah. Selain itu, HAN juga menjadi dasar bagi hukum kepegawaian, yang mengatur status, hak, kewajiban, serta pembinaan aparatur sipil negara (ASN) (Lubis & Husein, 2021). Tanpa aparatur yang profesional dan organisasi yang tertata, fungsi pemerintahan tidak akan berjalan efektif. Oleh karena itu, aspek internal birokrasi ini menjadi bagian tak terpisahkan dari kajian HAN.

Ruang lingkup ketiga yang sangat penting adalah **keuangan negara** dari perspektif administratif. Meskipun aspek materiil keuangan negara lebih banyak diatur dalam hukum keuangan negara, aspek prosedural dan pertanggungjawaban penggunaannya oleh administrasi negara berada dalam domain HAN. Ini mencakup proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, penggunaan anggaran, serta audit dan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Sari & Nugroho, 2020). HAN memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara dilakukan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Terakhir, ruang lingkup HAN juga mencakup **peradilan administrasi**. Ini adalah mekanisme penegakan hukum dalam ranah HAN, tempat warga negara dapat mencari keadilan atas tindakan pemerintah yang dianggap merugikan dan melanggar hukum. Kajiannya meliputi kompetensi absolut dan relatif peradilan, jenis sengketa yang dapat diadili, hukum acara yang berlaku, hingga jenis putusan dan cara eksekusinya (Marbun, 2011). Keberadaan peradilan administrasi

merupakan manifestasi dari prinsip negara hukum yang menjamin adanya kontrol yudisial terhadap pemerintah.

Analogi/Contoh Kasus: Ruang lingkup HAN dapat diibaratkan seperti aturan main dalam sebuah pertandingan sepak bola. Wasit (pemerintah) memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya pertandingan. Ruang lingkup HAN mencakup: 1) Aturan tentang siapa yang bisa menjadi wasit dan bagaimana struktur organisasinya (organisasi pemerintahan). 2) Aturan tentang kapan wasit boleh meniup peluit, memberikan kartu kuning atau merah (kewenangan dan tindakan pemerintahan). 3) Aturan tentang bola, gawang, dan lapangan yang digunakan (instrumen yuridis dan sarana prasarana). 4) Prosedur bagi pemain (warga negara) untuk mengajukan protes jika merasa keputusan wasit tidak adil (upaya administratif dan peradilan). 5) Aturan tentang bagaimana wasit harus bersikap netral dan adil (asas asas umum). Semua aturan ini bertujuan agar pertandingan berjalan lancar, adil, dan tujuannya (mencetak gol) tercapai.

1.2.1. Tindakan Hukum Pemerintah

Tindakan hukum pemerintah atau *bestuurshandelingen* merupakan jantung dari kajian Hukum Administrasi Negara (HAN). Ini adalah tindakan yang dilakukan oleh organ administrasi negara dalam kapasitasnya sebagai penguasa, yang didasarkan pada kewenangan publik dan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum ini bisa berupa penciptaan, perubahan, atau penghapusan hak dan kewajiban subjek hukum (warga negara atau badan hukum privat). Sebagai contoh, penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah tindakan hukum yang menciptakan hak bagi pemohon untuk mendirikan bangunan sesuai izin, sekaligus menimbulkan kewajiban untuk mematuhi ketentuan teknis yang menyertainya (Ridwan, 2016).

HAN membedakan tindakan hukum pemerintah menjadi dua kategori utama, yaitu tindakan hukum bersegi satu (*eenzijdige rechtshandelingen*) dan tindakan hukum bersegi banyak (*meerzijdige rechtshandelingen*). Tindakan hukum bersegi satu adalah tindakan yang dilakukan atas inisiatif pemerintah sendiri tanpa memerlukan persetujuan dari pihak lain, meskipun dampaknya dirasakan oleh pihak lain. Contoh paling umum adalah penetapan keputusan (KTUN/Beschikking) dan pembuatan peraturan perundang undangan (Hadjon, 1993). Sebaliknya, tindakan hukum bersegi banyak memerlukan kesepakatan atau kerjasama dengan pihak lain, contohnya adalah kontrak atau perjanjian keperdataan yang dibuat oleh pemerintah, seperti kontrak pengadaan barang dan jasa.

Di dalam tindakan hukum bersegi satu, terdapat perbedaan lebih lanjut antara yang bersifat konkret individual dan yang bersifat abstrak umum. Tindakan yang bersifat konkret, individual, dan final dikenal sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *Beschikking*. Contohnya adalah SK pengangkatan seorang PNS atau surat ketetapan pajak. Sementara itu, tindakan yang bersifat umum dan abstrak adalah peraturan (*regeling*), seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah, yang berlaku bagi siapa saja yang memenuhi kriteria dan tidak ditujukan kepada individu tertentu (Attamimi, 1990). Memahami perbedaan ini sangat penting karena implikasi hukum dan cara pengujiannya di pengadilan berbeda.

Selain tindakan hukum, pemerintah juga melakukan tindakan materiel atau tindakan nyata (*feitelijke handelingen*), yaitu tindakan yang tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum secara langsung, meskipun seringkali memiliki dampak faktual yang besar. Contohnya adalah kegiatan penyuluhan kesehatan oleh dinas kesehatan, pembangunan jembatan oleh dinas pekerjaan umum, atau operasi pemadaman kebakaran. Meskipun bukan tindakan hukum, tindakan materiel ini tetap harus didasarkan pada kewenangan dan dapat digugat jika dalam pelaksanaannya menimbulkan kerugian atau melanggar hukum, yang dikenal

sebagai gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

1.2.2. Kewenangan dan Diskresi

Kewenangan (*bevoegdheid* atau *authority*) adalah konsep sentral dalam Hukum Administrasi Negara (HAN). Tanpa kewenangan, administrasi negara tidak dapat bertindak. Kewenangan dapat diartikan sebagai kekuasaan formal yang bersumber dari peraturan perundang undangan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (Hadjon, 1993). Prinsip legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah yang berpotensi memengaruhi hak warga negara harus memiliki dasar kewenangan yang sah. HAN mengkaji secara mendalam sumber perolehan kewenangan, yang secara tradisional dibagi menjadi tiga, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Atribusi adalah pemberian kewenangan baru secara langsung oleh peraturan perundang undangan (biasanya UUD atau Undang Undang) kepada suatu organ pemerintahan. Kewenangan ini bersifat asli dan melekat pada jabatan tersebut. Delegasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan yang sudah ada dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Dalam delegasi, tanggung jawab hukum beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sementara itu, mandat adalah pelaksanaan tugas atas nama pemberi mandat. Dalam mandat, tanggung jawab akhir tetap berada pada pemberi mandat (Ridwan, 2016). Memahami perbedaan ketiganya sangat penting untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas suatu tindakan pemerintah.

Dalam praktiknya, peraturan perundang undangan tidak mungkin mengatur setiap detail tindakan yang harus diambil pemerintah dalam segala situasi. Oleh karena itu, hukum seringkali memberikan ruang bagi administrasi negara untuk membuat pilihan atau penilaian sendiri, yang dikenal sebagai kewenangan bebas

atau diskresi (*discretionary power* atau *freies ermessen*). Diskresi adalah kewenangan untuk memilih di antara berbagai alternatif tindakan yang semuanya sah secara hukum (Fauzan, 2020). Pemberian diskresi ini bertujuan agar pemerintah dapat bertindak secara fleksibel dan efektif dalam menghadapi situasi konkret yang dinamis dan tidak terduga.

Meskipun bersifat bebas, penggunaan diskresi tidaklah tanpa batas. HAN menetapkan batasan-batasan yang ketat untuk mencegah penyalahgunaan. Diskresi harus digunakan sesuai dengan tujuan diberikannya kewenangan tersebut (*detournement de pouvoir*) dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*). Selain itu, penggunaan diskresi harus selalu berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), seperti asas kecermatan, asas kesamaan, dan asas keadilan (Santoso, 2022). Dengan demikian, HAN berfungsi untuk menyeimbangkan antara kebutuhan akan fleksibilitas pemerintahan dan keharusan untuk melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan.

1.2.3. Perlindungan Hukum bagi Warga

Salah satu fungsi paling fundamental dari Hukum Administrasi Negara (HAN) di dalam negara hukum adalah menyediakan mekanisme perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Mengingat pemerintah memiliki posisi dan kewenangan yang superior dibandingkan warga negara, maka diperlukan instrumen hukum untuk menyeimbangkan kedudukan tersebut. Perlindungan hukum ini memastikan bahwa warga negara memiliki sarana untuk mempertahankan atau memulihkan hak-haknya apabila dirugikan oleh perbuatan administrasi negara yang melanggar hukum (Hadjon, 1993). Tanpa adanya perlindungan hukum, prinsip negara hukum hanya akan menjadi slogan kosong.

Secara umum, perlindungan hukum dalam HAN dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa atau pelanggaran hukum sejak awal. Instrumennya antara lain adalah keharusan pemerintah untuk melibatkan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan, kewajiban untuk memberikan alasan atau motivasi yang cukup dalam setiap keputusan (asas motivasi), dan kejelasan prosedur yang harus diikuti (Wicaksono & Setyawati, 2021). Dengan adanya mekanisme ini, diharapkan keputusan yang dihasilkan pemerintah menjadi lebih berkualitas dan potensi sengketa dapat diminimalisir.

Di sisi lain, perlindungan hukum represif adalah perlindungan yang diberikan setelah sengketa terjadi. Mekanisme ini berfungsi untuk menyelesaikan sengketa dan memulihkan hak warga yang dilanggar. Perlindungan represif ini dapat ditempuh melalui dua jalur utama. Jalur pertama adalah upaya administratif, yaitu penyelesaian sengketa yang dilakukan di dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Upaya administratif ini bisa berupa prosedur keberatan (*bezwaar*), dimana warga mengajukan gugatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan, atau banding administratif (*administratief beroep*), dimana gugatan diajukan kepada instansi atasan dari pejabat tersebut (Marbun, 2011).

Jalur kedua dan merupakan benteng terakhir adalah melalui peradilan, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa antara warga negara dengan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Hakim di PTUN akan menguji keabsahan KTUN tersebut dari berbagai segi, baik prosedur, kewenangan, maupun substansinya, termasuk menguji apakah pemerintah telah melanggar Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (Indroharto, 1993). Dengan demikian, ruang lingkup HAN secara esensial mencakup

seluruh sistem yang dirancang untuk menjaga agar kekuasaan pemerintah tetap berada dalam koridor hukum.

1.2.4. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan manifestasi paling nyata dari fungsi administrasi negara dalam kehidupan sehari-hari warga negara. Ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (HAN) secara khusus mengatur berbagai aspek hukum terkait penyelenggaraan pelayanan publik untuk memastikan bahwa layanan tersebut diselenggarakan secara adil, berkualitas, dan akuntabel. Definisi pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif. HAN menyediakan kerangka yuridis bagi seluruh kegiatan ini.

Kajian HAN dalam konteks pelayanan publik mencakup penetapan standar pelayanan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan. HAN mengatur bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menetapkan, mempublikasikan, dan menerapkan standar pelayanan yang jelas (Dwiyanto, 2018). Standar ini harus mencakup berbagai komponen, seperti dasar hukum, persyaratan, prosedur, waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, serta sarana dan prasarana. Kejelasan standar ini memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai pengguna layanan.

Selanjutnya, HAN juga mengatur tentang hak dan kewajiban, baik bagi penyelenggara maupun penerima layanan. Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan yang berkualitas, profesional, dan tidak diskriminatif. Sementara itu, masyarakat sebagai penerima layanan berhak mendapatkan

perlakuan yang adil, menerima informasi yang lengkap dan akurat, serta mengajukan pengaduan apabila tidak puas dengan layanan yang diterima (Arifin, 2021). Keseimbangan hak dan kewajiban ini menjadi fondasi bagi terciptanya hubungan yang baik antara pemerintah dan masyarakat dalam proses pelayanan.

Aspek pengawasan dan penanganan pengaduan juga merupakan bagian penting dari ruang lingkup HAN terkait pelayanan publik. Hukum menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk melaporkan praktik maladministrasi dalam pelayanan publik. Salah satu lembaga kunci dalam hal ini adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Ombudsman berwenang menerima, memeriksa, dan menindaklanjuti laporan masyarakat serta memberikan rekomendasi kepada instansi terkait untuk perbaikan (Pratama & Hidayat, 2022). Keberadaan mekanisme pengawasan semacam ini menunjukkan bahwa HAN tidak hanya menetapkan norma, tetapi juga menyediakan cara untuk menegakkannya demi terwujudnya pelayanan publik yang prima.

1.2.5. Aspek Kepegawaian dan Keuangan Negara

Meskipun Hukum Kepegawaian dan Hukum Keuangan Negara sering dianggap sebagai disiplin hukum yang spesifik, keduanya memiliki akar dan keterkaitan yang sangat erat dengan Hukum Administrasi Negara (HAN). HAN menyediakan kerangka umum atau *lex generalis* bagi pengaturan kedua bidang tersebut. Aspek kepegawaian, misalnya, pada hakikatnya adalah pengaturan mengenai sumber daya manusia yang menjalankan fungsi administrasi negara. Oleh karena itu, hukum yang mengatur status, pengangkatan, pembinaan, hak, kewajiban, dan pemberhentian aparatur sipil negara (ASN) merupakan bagian tak terpisahkan dari HAN (Lubis & Husein, 2021).

HAN mengatur prinsip-prinsip dasar yang harus dianut dalam manajemen ASN, seperti prinsip meritokrasi, netralitas, profesionalisme, dan akuntabilitas. Keputusan pengangkatan, mutasi, promosi, atau penjatuhan sanksi disiplin terhadap seorang pegawai merupakan bentuk konkret dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menjadi objek kajian utama HAN. Sengketa yang timbul dari keputusan kepegawaian ini pun pada umumnya diselesaikan melalui mekanisme upaya administratif dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dengan demikian, hukum kepegawaian dapat dipandang sebagai penerapan spesifik dari prinsip-prinsip umum HAN pada subjek ASN.

Demikian pula halnya dengan aspek keuangan negara. HAN tidak berfokus pada kebijakan fiskal atau moneter, melainkan pada aspek administratif dari pengelolaan keuangan oleh pemerintah. Ruang lingkup HAN di sini mencakup prosedur hukum yang harus ditaati oleh pejabat dalam menggunakan anggaran negara. Salah satu contoh paling relevan adalah hukum mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah (*public procurement*). Peraturan mengenai tender, penunjukan langsung, dan e-katalog adalah norma-norma HAN yang bertujuan untuk memastikan bahwa uang negara dibelanjakan secara efisien, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan (Sari & Nugroho, 2020).

Pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara juga merupakan domain HAN. Tindakan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan pengawasan internal oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) diatur dalam kerangka HAN. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK seringkali menjadi dasar untuk tindakan administratif lebih lanjut, seperti pengenaan sanksi atau perbaikan sistem. Keterkaitan ini menunjukkan bahwa HAN berfungsi sebagai 'hukum operasional' yang memastikan seluruh mesin birokrasi, baik dari sisi sumber daya manusia maupun keuangannya, berjalan sesuai dengan rel hukum yang telah ditetapkan.

1.3. Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Sistem Ilmu Hukum

Memahami kedudukan Hukum Administrasi Negara (HAN) dalam sistem ilmu hukum sangat penting untuk melihat hubungannya dengan bidang hukum lain dan memahami karakteristik uniknya. Secara tradisional, ilmu hukum dibagi menjadi dua cabang besar, yaitu hukum privat (hukum sipil) dan hukum publik. Hukum privat mengatur hubungan hukum antarindividu atau badan hukum privat yang sederajat, dengan penekanan pada kepentingan perorangan, contohnya hukum perdata dan hukum dagang. Sebaliknya, hukum publik mengatur hal hal yang berkaitan dengan negara dan kepentingan umum, mencakup hubungan antara negara dengan warganya serta hubungan antarlembaga negara (Rahardjo, 2000).

Dalam pembagian ini, Hukum Administrasi Negara secara tegas ditempatkan dalam ranah hukum publik. HAN berdiri sejajar dengan cabang hukum publik lainnya, seperti Hukum Tata Negara (HTN), Hukum Pidana, dan Hukum Internasional. Posisi ini didasarkan pada objek, subjek, dan kepentingan yang diaturnya. Objek HAN adalah tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi publik. Subjeknya melibatkan negara atau badan administrasi negara sebagai salah satu pihak. Kepentingan yang dilindunginya adalah kepentingan umum (*public interest*), meskipun dalam prosesnya juga harus melindungi kepentingan individu dari kesewenang wengan pemerintah (Hadjon, 1993).

Meskipun berada dalam rumpun hukum publik, HAN memiliki karakteristik yang membedakannya. Jika Hukum Tata Negara sering diibaratkan sebagai hukum yang mengatur 'negara dalam keadaan diam' (mengkaji struktur, pembagian kekuasaan, dan organ negara), maka HAN adalah hukum yang mengatur 'negara dalam keadaan bergerak' (mengkaji bagaimana organ negara tersebut menjalankan tugas dan wewenangnya sehari hari) (van der Pot, dalam Ridwan, 2016). HAN adalah hukum yang bersifat instrumental dan fungsional, yang memberikan 'alat' dan 'aturan main' bagi pemerintah untuk bertindak.

Namun, dikotomi ketat antara hukum publik dan privat semakin kabur dalam perkembangan hukum modern. Fenomena ini dikenal dengan istilah 'privatisasi hukum publik' atau 'publikisasi hukum privat'. Pemerintah seringkali menggunakan instrumen hukum privat, seperti kontrak, untuk mencapai tujuan publik (misalnya, proyek kemitraan pemerintah dengan swasta). Sebaliknya, norma norma hukum publik seperti prinsip persaingan usaha yang sehat juga mulai masuk ke dalam ranah kontrak privat (Wibowo, 2021). Persinggungan ini menunjukkan bahwa kedudukan HAN bersifat dinamis dan seringkali harus berinteraksi dengan kaidah kaidah dari hukum privat untuk mengatur aktivitas pemerintahan yang semakin kompleks.

Analogi/Contoh Kasus: Posisi HAN dalam sistem ilmu hukum dapat dianalogikan dengan posisi seorang manajer operasional dalam sebuah perusahaan besar. Sistem ilmu hukum adalah struktur perusahaan secara keseluruhan. Hukum Tata Negara (HTN) ibarat akta pendirian perusahaan dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang menetapkan adanya dewan direksi (legislatif, eksekutif, yudikatif) dan pembagian wewenang dasarnya. Sementara itu, Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah serangkaian Standar Operasional Prosedur (SOP), peraturan kepegawaian, pedoman pengadaan, dan prosedur layanan pelanggan yang digunakan oleh manajer operasional (pemerintah/eksekutif) untuk menjalankan kegiatan bisnis perusahaan sehari-hari. HAN memastikan operasional berjalan sesuai aturan main yang ditetapkan HTN dan melayani 'pelanggan' (warga negara) dengan baik.

1.3.1. Hubungan dengan Hukum Publik

Sebagai bagian dari hukum publik, Hukum Administrasi Negara (HAN) memiliki hubungan yang sangat erat dan saling melengkapi dengan cabang hukum publik lainnya, terutama Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Pidana. Hubungan

antara HAN dan HTN sering digambarkan sebagai hubungan antara dua sisi dari satu mata uang yang sama. Keduanya berurusan dengan negara sebagai objek kajian utama, namun dengan fokus yang berbeda. Keterkaitan ini begitu erat sehingga beberapa sarjana menyebutnya sebagai dua disiplin yang sulit dipisahkan (Wibowo, 2023).

HTN berfokus pada aspek aspek fundamental dan struktural negara. Ia mempelajari tentang bentuk negara, sistem pemerintahan, konstitusi, lembaga lembaga tinggi negara (seperti MPR, Presiden, DPR, MA), dan pembagian kekuasaan di antara mereka. HTN, dalam metafora, membangun 'kerangka' atau 'bangunan' negara. Di sisi lain, HAN mengisi 'bangunan' tersebut dengan aktivitas. HAN mengambil alih di mana HTN berhenti; ia mengatur bagaimana lembaga negara yang telah dibentuk oleh HTN, khususnya lembaga eksekutif, menjalankan fungsinya dalam praktik sehari hari (van der Pot, dalam Ridwan, 2016). Kewenangan yang secara umum diberikan oleh HTN kepada Presiden, misalnya, akan diatur lebih lanjut cara pelaksanaannya oleh HAN.

Hubungan HAN dengan Hukum Pidana juga signifikan, meskipun tidak seerat dengan HTN. Hubungan ini terutama terlihat dalam konteks sanksi dan tindak pidana jabatan. Beberapa pelanggaran terhadap norma HAN dapat berujung pada sanksi pidana. Contohnya, penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik tidak hanya dapat dibatalkan melalui mekanisme PTUN (ranah HAN), tetapi juga dapat dijerat sebagai tindak pidana korupsi jika memenuhi unsur unsurnya (ranah Hukum Pidana). Di sini, HAN menetapkan norma perilaku yang seharusnya, sementara Hukum Pidana memberikan sanksi terberat bagi pelanggaran norma tersebut yang dianggap sangat merugikan masyarakat dan negara.

Selain itu, dalam HAN sendiri dikenal adanya sanksi administratif, seperti denda administratif atau paksaan pemerintahan, yang memiliki kemiripan dengan

sanksi pidana namun diterapkan dalam ranah administrasi. Perkembangan ini memunculkan area abu abu yang disebut sebagai 'hukum pidana administratif (*administrative penal law*), yang mengkaji penerapan sanksi bersifat punitif oleh badan administrasi (Prakoso, 2019). Hal ini menunjukkan adanya konvergensi dan interaksi yang kompleks antara HAN dan Hukum Pidana dalam upaya menegakkan kepatuhan terhadap aturan pemerintah.

1.3.2. Persinggungan dengan Hukum Privat

Meskipun secara konseptual Hukum Administrasi Negara (HAN) termasuk dalam hukum publik, dalam praktiknya terdapat banyak titik persinggungan dengan hukum privat (hukum perdata). Batasan antara keduanya tidak lagi sekaku di masa lalu, terutama karena pemerintah modern tidak hanya bertindak sebagai penguasa (*publiekrechtelijk*) tetapi juga sebagai partisipan dalam lalu lintas hukum keperdataan (*privaatrechtelijk*). Persinggungan ini terjadi ketika pemerintah menggunakan instrumen hukum privat untuk mencapai tujuan publik (Wibowo, 2021).

Contoh paling jelas adalah ketika pemerintah membuat kontrak atau perjanjian dengan pihak swasta. Misalnya, dalam proyek pembangunan infrastruktur melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), pemerintah akan menandatangani kontrak konsesi dengan perusahaan swasta. Kontrak ini, pada dasarnya, adalah instrumen hukum perdata. Namun, karena salah satu pihaknya adalah pemerintah dan tujuannya adalah untuk kepentingan umum, maka norma norma hukum publik (HAN) turut 'mewarnai' kontrak tersebut. Asas asas seperti transparansi, akuntabilitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang akan tetap berlaku dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kontrak tersebut (Susanto, 2019).

Persinggungan lainnya terjadi dalam konsep perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Awalnya, konsep ini murni berasal dari Pasal 1365 Kitab Undang Undang Hukum Perdata. Namun, yurisprudensi telah mengembangkannya sehingga dapat juga diterapkan pada pemerintah. Ketika pemerintah atau pejabatnya melakukan tindakan (baik tindakan hukum maupun tindakan materiel) yang menimbulkan kerugian bagi warga negara dan memenuhi unsur unsur perbuatan melanggar hukum, maka pemerintah dapat digugat untuk membayar ganti rugi di peradilan umum. Gugatan ini dikenal sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* dan menjadi jembatan penting antara ranah HAN dan hukum perdata (Hadjon, 1993).

Fenomena ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki ‘dua kaki’, satu di ranah hukum publik dan satu lagi di ranah hukum privat. HAN tidak hanya mengatur tindakan pemerintah yang bersifat sepihak (seperti menerbitkan KTUN), tetapi juga harus mampu menyediakan kerangka hukum ketika pemerintah bertindak sebagai subjek hukum perdata. Fleksibilitas ini penting agar pemerintah dapat secara efektif menjalankan fungsinya dalam masyarakat yang dinamis, dimana interaksi dengan sektor swasta menjadi semakin intensif dan krusial untuk pembangunan dan penyediaan layanan publik.

1.3.3. HAN sebagai Hukum Fungsional

Salah satu karakteristik utama yang mendefinisikan kedudukan Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah sifatnya sebagai hukum fungsional. Artinya, HAN tidak hanya berfokus pada struktur atau lembaga secara statis, tetapi lebih menekankan pada fungsi atau aktivitas yang dijalankan oleh lembaga tersebut. Tujuan utama HAN adalah untuk merealisasikan tujuan tujuan negara yang telah digariskan dalam konstitusi dan peraturan perundang undangan lainnya (Rahardjo, 2000). Oleh karena itu, HAN sering disebut sebagai ‘hukum dalam tindakan’ atau hukum yang bersifat instrumental.

Sifat fungsional ini terlihat jelas dari objek kajiannya. HAN tidak bertanya ‘apa itu negara?’ (pertanyaan HTN), melainkan ‘apa yang dilakukan negara dan bagaimana caranya?’. Fokusnya adalah pada proses: bagaimana kewenangan diperoleh (atribusi, delegasi, mandat), bagaimana kewenangan dijalankan (melalui KTUN, peraturan kebijakan), dan bagaimana tindakan tersebut dikontrol (melalui AUPB, upaya administratif, peradilan). Seluruh rangkaian ini adalah tentang fungsi pemerintahan yang sedang berjalan (Ridwan, 2016). Sifat ini menjadikan HAN sebagai cabang hukum yang sangat dinamis dan terus berkembang seiring dengan perubahan fungsi dan peran negara dalam masyarakat.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) semakin memperkuat karakter fungsional dari HAN. Dalam konsep ini, negara dituntut untuk aktif menyediakan berbagai layanan dan jaminan sosial bagi warganya, mulai dari pendidikan, kesehatan, hingga perumahan. Untuk menjalankan fungsi fungsi yang luas ini, pemerintah memerlukan instrumen hukum yang efektif dan fleksibel. HAN menyediakan instrumen tersebut, misalnya melalui kewenangan diskresi yang memungkinkan pemerintah beradaptasi dengan situasi spesifik, atau melalui peraturan kebijakan yang memungkinkan pemerintah membuat aturan teknis pelaksanaan tanpa harus melalui proses legislasi yang panjang (Fauzan, 2020).

Sebagai hukum fungsional, HAN juga memiliki orientasi yang kuat pada hasil atau tujuan. Norma norma dalam HAN, termasuk Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik tidak hanya berarti sah secara hukum (*legal*), tetapi juga harus efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, HAN berfungsi sebagai sarana yuridis untuk menerjemahkan cita cita negara hukum dan negara kesejahteraan ke dalam tindakan nyata yang dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh warga negara.

1.3.4. Posisi dalam Klasifikasi Hukum

Dalam peta besar ilmu hukum, posisi Hukum Administrasi Negara (HAN) dapat dilihat dari berbagai skema klasifikasi. Klasifikasi paling dasar, seperti yang telah dibahas, adalah pembagian antara Hukum Publik dan Hukum Privat, dimana HAN secara tegas masuk ke dalam kategori Hukum Publik. Ini karena HAN mengatur hubungan yang tidak setara antara pemerintah (yang mewakili kepentingan publik) dan warga negara, serta melibatkan penggunaan kekuasaan publik (Hadjon, 1993). Posisi ini membedakannya secara fundamental dari Hukum Perdata yang mengatur hubungan setara antar individu.

Klasifikasi lain yang relevan adalah berdasarkan isinya, yaitu Hukum Materiil dan Hukum Formil. Hukum Materiil adalah serangkaian norma yang berisi perintah dan larangan atau yang mendefinisikan hak dan kewajiban. Dalam konteks HAN, hukum materiil mencakup aturan mengenai kewenangan, syarat sahnya keputusan, standar pelayanan publik, dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Di sisi lain, Hukum Formil (atau Hukum Acara) adalah serangkaian norma yang mengatur cara mempertahankan atau menegakkan hukum materiil. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah contoh utama dari hukum formil dalam HAN, yang mengatur prosedur beracara di PTUN (Indroharto, 1993).

Selanjutnya, HAN juga dapat dilihat dalam klasifikasi berdasarkan sumbernya. Terdapat HAN yang bersumber dari hukum tertulis (*written law*), seperti Undang Undang Administrasi Pemerintahan, Undang Undang Pelayanan Publik, dan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya. Di samping itu, terdapat pula HAN yang bersumber dari hukum tidak tertulis (*unwritten law*), yang juga memiliki kekuatan mengikat. Contoh paling penting dari sumber tidak tertulis ini adalah AUPB yang berkembang melalui yurisprudensi dan doktrin, serta praktik administrasi negara atau konvensi ketatanegaraan (Marbun, 2011). Pengakuan terhadap sumber tidak tertulis ini menunjukkan fleksibilitas HAN dalam

menghadapi persoalan pemerintahan yang tidak selalu bisa diatur secara rinci dalam teks undang undang.

Terakhir, dalam konteks global, HAN Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai bagian dari keluarga sistem hukum sipil (*civil law*) karena pengaruh historis dari sistem hukum Belanda. Ciri cirinya antara lain adalah adanya kodifikasi (meskipun dalam HAN tidak seketat hukum perdata), pemisahan yang jelas antara hukum publik dan privat, serta peran penting peraturan perundang undangan sebagai sumber hukum utama. Namun, dalam perkembangannya, HAN Indonesia juga mengadopsi beberapa elemen dari sistem *common law*, seperti semakin pentingnya peran yurisprudensi dalam membentuk hukum, terutama dalam pengembangan AUPB (Wibowo, 2023).

1.3.5. Implikasi Kedudukan terhadap Praktik Hukum

Kedudukan Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai cabang hukum publik yang fungsional dan instrumental memiliki implikasi signifikan terhadap praktik hukum sehari-hari, baik bagi aparatur pemerintah, praktisi hukum (advokat, hakim), maupun masyarakat umum. Bagi aparatur pemerintah, pemahaman akan kedudukan HAN menegaskan bahwa setiap tindakan mereka harus didasarkan pada prinsip legalitas. Mereka tidak dapat bertindak semata-mata atas dasar kekuasaan, melainkan harus dapat menunjukkan dasar hukum kewenangannya dalam setiap keputusan yang diambil (Ridwan, 2016). Ini menuntut birokrasi yang melek hukum dan taat prosedur.

Bagi para hakim, terutama hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), kedudukan HAN sebagai hukum yang dinamis dan mengandung banyak norma terbuka (seperti AUPB dan diskresi) memberikan peran yang sangat aktif dalam menciptakan hukum (*judge-made law*). Hakim tidak hanya menjadi ‘corong undang undang’, tetapi juga harus mampu menafsirkan dan mengisi

kekosongan hukum untuk memberikan keadilan (Indroharto, 1993). Putusan hakim dalam sengketa administrasi seringkali menjadi rujukan penting yang membentuk dan memperjelas norma norma HAN yang tidak tertulis, khususnya dalam menguji batas batas kewajaran penggunaan diskresi oleh pejabat.

Bagi advokat yang berpraktik di bidang hukum administrasi, pemahaman ini membuka spektrum pembelaan yang luas bagi klien mereka (warga negara). Gugatan tidak hanya dapat didasarkan pada pelanggaran peraturan tertulis yang eksplisit, tetapi juga pada pelanggaran terhadap asas asas tidak tertulis seperti AUPB. Seorang advokat dapat berargumen bahwa sebuah keputusan, meskipun secara formal tidak melanggar undang undang, tetap harus dibatalkan karena tidak cermat, tidak adil, atau tidak didasari oleh motivasi yang cukup (Marbun, 2011). Ini memberikan alat yang kuat untuk mengontrol kualitas dan kewajaran tindakan pemerintah.

Bagi masyarakat luas, kedudukan HAN sebagai penjamin perlindungan hukum memberikan kesadaran akan hak hak mereka dalam berhadapan dengan birokrasi. Warga negara menjadi lebih berdaya karena tahu bahwa mereka memiliki jalur hukum untuk mempersoalkan tindakan pemerintah yang merugikan. Mereka dapat menuntut transparansi, meminta pertanggungjawaban, dan mencari pemulihan jika hak haknya dilanggar. Dengan demikian, implikasi praktis dari kedudukan HAN adalah terciptanya sebuah mekanisme *check and balance* atau saling uji dan imbang yang esensial dalam sebuah negara hukum demokratis (Santoso, 2022).

1.4. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu-ilmu Lain

Hukum Administrasi Negara (HAN) bukanlah sebuah disiplin ilmu yang terisolasi. Ia tumbuh dan berkembang dalam sebuah ekosistem keilmuan yang saling terkait. Untuk memahami HAN secara utuh, kita perlu melihat bagaimana ia

berinteraksi, meminjam konsep, dan memberikan kontribusi kepada ilmu ilmu lain, terutama ilmu sosial. Hubungan ini bersifat timbal balik; HAN menyediakan kerangka yuridis bagi objek kajian ilmu lain, sementara ilmu lain memberikan konteks, teori, dan data empiris yang memperkaya analisis dalam HAN. Interaksi paling intens terjadi dengan Hukum Tata Negara, Ilmu Administrasi Publik, dan Ilmu Politik.

Hubungan dengan Hukum Tata Negara (HTN) adalah yang paling fundamental dan sering diibaratkan sebagai hubungan kakak beradik atau dua sisi dari koin yang sama. HTN meletakkan fondasi kelembagaan negara, sementara HAN mengatur operasionalisasi dari fondasi tersebut. Tanpa HTN, HAN akan kehilangan dasar konstitusionalnya. Sebaliknya, tanpa HAN, prinsip prinsip agung dalam HTN tidak akan dapat diimplementasikan dalam pelayanan publik sehari hari (Wibowo, 2023). Keduanya bersama sama membentuk apa yang disebut sebagai Hukum Pemerintahan.

Selanjutnya, hubungan dengan Ilmu Administrasi Publik juga sangat erat. Jika HAN adalah studi tentang norma hukum yang mengatur administrasi, maka Ilmu Administrasi Publik adalah studi tentang bagaimana administrasi itu dijalankan dalam praktiknya, dengan fokus pada efisiensi, efektivitas, dan manajemen. Ilmu Administrasi Publik menyediakan teori teori tentang birokrasi, manajemen sumber daya manusia, dan pengorganisasian yang diadopsi dan dilembagakan oleh HAN. Misalnya, konsep meritokrasi dalam pengangkatan pegawai yang dikaji dalam Ilmu Administrasi Publik, kemudian diformalkan menjadi norma hukum dalam Undang Undang Aparatur Sipil Negara yang merupakan bagian dari HAN (Dwiyanto, 2018).

Interaksi dengan Ilmu Politik juga tidak kalah penting. Ilmu Politik mempelajari tentang kekuasaan, proses pengambilan kebijakan, dan kepentingan yang bermain di dalamnya. Keputusan administrasi dan peraturan yang menjadi

objek kajian HAN seringkali merupakan hasil dari proses dan kompromi politik. Ilmu Politik membantu menjelaskan ‘mengapa’ sebuah kebijakan atau undang undang lahir, siapa aktor di baliknya, dan apa tujuannya. Sementara itu, HAN memberikan batasan hukum atau ‘pagar’ terhadap proses politik tersebut, memastikan bahwa perebutan dan penggunaan kekuasaan tetap berjalan dalam koridor negara hukum (Budiardjo, 2008).

Analogi/Contoh Kasus: Hubungan HAN dengan ilmu lain dapat dianalogikan seperti membangun dan mengoperasikan sebuah rumah sakit. Hukum Tata Negara adalah arsitek yang merancang cetak biru (konstitusi) rumah sakit, menentukan ada berapa lantai, di mana letak UGD, ruang operasi, dan poliklinik (struktur lembaga negara). Ilmu Politik adalah rapat dewan direksi dan pemegang saham yang memutuskan visi misi rumah sakit dan kebijakan strategis apa yang akan diambil (misalnya, fokus pada penyakit jantung). Ilmu Administrasi Publik adalah kepala rumah sakit yang mengatur manajemen internal, menata alur pasien, dan memastikan efisiensi operasional. Sementara itu, Hukum Administrasi Negara adalah seluruh SOP medis, kode etik dokter, peraturan pendaftaran pasien, dan prosedur pengaduan malapraktik yang memastikan semua kegiatan di rumah sakit itu berjalan sesuai standar, aman, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

1.4.1. Relasi Simbiosis dengan Hukum Tata Negara

Hubungan antara Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Tata Negara (HTN) adalah hubungan simbiosis mutualisme, di mana keduanya saling membutuhkan dan saling melengkapi untuk membentuk suatu tatanan hukum pemerintahan yang utuh. HTN dapat dianggap sebagai hukum dasar (*basic law*) yang menyediakan kerangka statis bagi negara. Ia menetapkan organ organ negara, seperti Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung, serta mendistribusikan kekuasaan pokok kepada masing masing organ tersebut melalui konstitusi (Attamimi, 1990). HTN memberikan legitimasi dan landasan bagi keberadaan administrasi negara.

HAN kemudian mengambil alih peran tersebut dengan mengatur negara dalam keadaan bergerak. Jika HTN memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan, maka HAN akan mengatur bagaimana Presiden dan aparturnya menggunakan kewenangan tersebut dalam praktik. Misalnya, HTN menyatakan Presiden berhak mengangkat menteri. HAN akan mengatur lebih lanjut prosedur pengangkatan menteri, kewenangan spesifik menteri, bagaimana menteri membuat keputusan, dan bagaimana keputusan tersebut dapat digugat. Dengan demikian, HAN merupakan hukum lanjutan atau hukum pelaksana dari prinsip prinsip yang telah diletakkan oleh HTN (Wibowo, 2023).

Di sisi lain, perkembangan dalam HAN juga dapat memengaruhi HTN. Praktik administrasi negara yang terus menerus dan diterima sebagai suatu kelaziman (*convention*) dapat menjadi norma ketatanegaraan yang tidak tertulis, yang pada gilirannya memperkaya atau bahkan mengubah interpretasi terhadap norma HTN. Sebagai contoh, mekanisme hubungan kerja antara lembaga negara yang tidak diatur secara rinci dalam konstitusi seringkali terbentuk melalui praktik administrasi yang diatur oleh HAN. Hal ini menunjukkan bahwa batas antara keduanya tidaklah kaku, melainkan cair dan saling memengaruhi.

Titik temu utama keduanya terletak pada konsep kewenangan. HTN memberikan sumber kewenangan (atribusi), sementara HAN mengatur cara penggunaan kewenangan tersebut (prosedur, AUPB) dan cara pengalihannya (delegasi, mandat). Keduanya sama sama berpedoman pada prinsip negara hukum dan demokrasi. HTN memastikan adanya pembatasan kekuasaan secara struktural (melalui pemisahan atau pembagian kekuasaan), sementara HAN memastikan pembatasan kekuasaan secara fungsional (melalui kontrol terhadap tindakan pemerintah sehari hari). Tanpa yang satu, yang lain akan menjadi tidak lengkap dan tidak efektif.

1.4.2. Keterkaitan Erat dengan Ilmu Administrasi Publik

Hubungan antara Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Ilmu Administrasi Publik adalah hubungan antara norma dan praktik. HAN menyediakan kerangka aturan hukum (*the law in books*), sementara Ilmu Administrasi Publik mengkaji bagaimana aturan tersebut diimplementasikan dalam kenyataan dan bagaimana dampaknya (*the law in action*). Keduanya bertemu pada objek yang sama, yaitu administrasi negara atau birokrasi, namun dengan pendekatan yang berbeda. HAN menggunakan pendekatan yuridis normatif, sedangkan Ilmu Administrasi Publik menggunakan pendekatan empiris dan manajerial (Dwiyanto, 2018).

Ilmu Administrasi Publik memberikan masukan berharga bagi pembentukan dan reformasi HAN. Studi tentang patologi birokrasi, inefisiensi pelayanan, atau resistensi terhadap perubahan yang dilakukan oleh para ilmuwan administrasi publik dapat menjadi dasar bagi pembuat undang undang untuk mereformasi hukum yang ada. Misalnya, temuan mengenai lambatnya proses perizinan usaha dari perspektif Ilmu Administrasi Publik mendorong lahirnya reformasi hukum melalui Undang Undang Cipta Kerja, yang menyederhanakan dan mengintegrasikan perizinan melalui sistem daring (OSS). Di sini, ilmu empiris memberikan diagnosis, dan hukum memberikan resepnya.

Sebaliknya, HAN memberikan batasan dan koridor bagi praktik administrasi publik. Teori efisiensi dalam Ilmu Administrasi Publik, misalnya, tidak boleh diterapkan secara membabi buta hingga mengorbankan prinsip kepastian hukum atau perlindungan hak hak warga negara yang dijamin oleh HAN. HAN memastikan bahwa upaya untuk membuat birokrasi lebih efisien (sebuah tujuan administrasi publik) tidak melanggar hukum (sebuah batasan dari HAN). Prinsip prinsip *good governance* yang dikembangkan dalam Ilmu Administrasi Publik, seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas, kemudian diadopsi dan diformalkan

menjadi norma hukum yang mengikat dalam HAN, seperti dalam Undang Undang Pelayanan Publik dan Keterbukaan Informasi Publik (Arifin, 2021).

Dengan demikian, interaksi keduanya menciptakan sebuah siklus yang dinamis. Praktik administrasi yang dikaji oleh Ilmu Administrasi Publik menimbulkan persoalan-persoalan yang kemudian dijawab dan diatur oleh HAN. Norma-norma HAN yang baru kemudian diimplementasikan dan dievaluasi kembali efektivitasnya oleh Ilmu Administrasi Publik, dan begitu seterusnya. Kolaborasi antara ahli hukum administrasi dan ahli administrasi publik menjadi kunci untuk menciptakan sistem pemerintahan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga efektif dan responsif dalam praktiknya.

1.4.3. Interseksi dengan Ilmu Politik

Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Ilmu Politik bertemu pada titik krusial dimana kekuasaan politik diterjemahkan menjadi tindakan administratif. Ilmu Politik berfokus pada proses perolehan dan penggunaan kekuasaan dalam negara, dinamika antar partai politik, kelompok kepentingan, dan proses pembuatan kebijakan publik yang seringkali sarat dengan negosiasi dan kompromi politik (Budiardjo, 2008). Kebijakan publik yang lahir dari arena politik ini kemudian harus dieksekusi oleh administrasi negara, dan pada saat itulah HAN mengambil peranan.

HAN berfungsi sebagai 'penjinak' atau 'pembingkai' kekuasaan politik. Ia memastikan bahwa implementasi dari kebijakan yang bernuansa politis tetap harus tunduk pada kaidah hukum. Sebagai contoh, keputusan politik untuk membangun sebuah proyek strategis nasional harus tetap mengikuti prosedur hukum yang diatur dalam HAN, seperti analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), proses pembebasan lahan yang adil, dan tender pengadaan yang transparan. HAN mencegah agar kehendak politik tidak dijalankan secara sewenang-wenang yang

dapat merugikan hak hak warga negara atau merusak tatanan hukum (Fauzan, 2020).

Di sisi lain, Ilmu Politik memberikan pemahaman kontekstual yang penting bagi para ahli HAN. Untuk memahami mengapa sebuah undang undang administrasi dirumuskan dengan cara tertentu, atau mengapa sebuah keputusan kontroversial diambil oleh pemerintah, seringkali diperlukan analisis politik. Ilmu Politik membantu mengungkap kepentingan (*interest*) di balik sebuah regulasi. Pemahaman ini penting agar analisis hukum tidak menjadi naif dan terlepas dari realitas sosial politik yang melingkupinya. Hukum tidak lahir di ruang hampa, melainkan dalam sebuah arena pertarungan politik.

Interseksi lainnya terlihat dalam konsep netralitas birokrasi. Ilmu Politik mengkaji fenomena politisasi birokrasi, di mana aparatur negara dimanfaatkan untuk kepentingan politik praktis penguasa. HAN, di sisi lain, menyediakan instrumen hukum untuk mencegah hal tersebut, dengan menegaskan prinsip netralitas ASN dan memberikan sanksi bagi pelanggarannya. Dengan demikian, HAN dapat dilihat sebagai upaya untuk mendepolitisasi administrasi pada tingkat implementasi, sementara Ilmu Politik mengkaji ketegangan yang terus menerus terjadi antara idealitas hukum tersebut dengan realitas politik yang ada.

1.4.4. Kontribusi dari Sosiologi dan Ekonomi

Selain tiga ilmu yang telah disebutkan, Hukum Administrasi Negara (HAN) juga menerima kontribusi penting dari Sosiologi dan Ekonomi. Sosiologi, khususnya Sosiologi Hukum, memberikan perspektif tentang bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat. Ia tidak hanya melihat hukum sebagai seperangkat aturan, tetapi sebagai sebuah institusi sosial yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh perilaku sosial. Sosiologi membantu menjelaskan mengapa suatu peraturan administrasi ditaati atau justru diabaikan oleh masyarakat, serta bagaimana efektivitas hukum di

lapangan (*law in action*) seringkali berbeda dengan teks hukumnya (*law in books*) (Soekanto, 2007).

Dalam konteks HAN, pendekatan sosiologis sangat relevan untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Misalnya, dalam penerapan kebijakan penertiban pedagang kaki lima, analisis sosiologis dapat mengungkap struktur sosial, norma informal, dan relasi kekuasaan di antara para pedagang yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut. Pemahaman ini memungkinkan perumus kebijakan dan ahli hukum administrasi untuk merancang aturan yang lebih realistis dan diterima oleh masyarakat. Sosiologi juga mengkaji dampak sosial dari tindakan pemerintah, apakah ia menciptakan keadilan sosial atau justru memperlebar kesenjangan.

Di sisi lain, Ilmu Ekonomi, terutama melalui pendekatan Analisis Ekonomi terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*), menawarkan alat untuk mengevaluasi norma norma HAN dari sudut pandang efisiensi. Pendekatan ini melihat aturan hukum sebagai insentif yang memengaruhi perilaku individu dan institusi. Ia akan bertanya, misalnya, apakah suatu prosedur perizinan yang rumit menciptakan biaya transaksi yang terlalu tinggi bagi pelaku usaha? Atau, apakah model sanksi administratif yang ada sudah cukup efektif untuk mencegah pelanggaran (*deterrence*)? (Cooter & Ulen, 2016).

Analisis ekonomi ini sangat berpengaruh dalam reformasi regulasi (*regulatory reform*) yang bertujuan untuk menyederhanakan peraturan dan mengurangi beban yang tidak perlu bagi perekonomian. Konsep seperti analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Analysis / RIA*), yang kini banyak diadopsi, merupakan produk dari persinggungan antara HAN dan Ilmu Ekonomi. Tujuannya adalah memastikan bahwa setiap peraturan baru yang dibuat oleh pemerintah telah

dipertimbangkan untung ruginya secara cermat dari perspektif ekonomi dan sosial, sehingga menghasilkan regulasi yang lebih cerdas dan efisien.

1.4.5. Perspektif Filsafat Hukum

Filsafat Hukum memberikan landasan terdalam bagi eksistensi dan justifikasi Hukum Administrasi Negara (HAN). Jika cabang ilmu lain menjelaskan 'bagaimana' HAN bekerja, Filsafat Hukum bertanya 'mengapa' HAN harus ada dan 'apa' tujuan fundamentalnya. Ia menggali nilai-nilai dasar yang menopang seluruh bangunan HAN, seperti keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Perdebatan dalam filsafat hukum mengenai hakikat negara, kekuasaan, dan hubungan individu dengan otoritas secara langsung membentuk prinsip-prinsip dasar dalam HAN.

Salah satu kontribusi utama filsafat hukum adalah pemikiran tentang negara hukum (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*). Konsep ini, yang dikembangkan oleh para filsuf seperti Immanuel Kant dan kemudian para ahli hukum, menjadi landasan utama bagi HAN. Ide bahwa kekuasaan harus tunduk pada hukum (supremasi hukum) dan bahwa harus ada jaminan terhadap hak asasi manusia adalah fondasi filosofis yang mewajibkan adanya kontrol hukum terhadap administrasi negara (Fuller, 1964). Tanpa landasan filosofis ini, HAN hanya akan menjadi sekumpulan aturan teknis tanpa jiwa.

Filsafat hukum juga memberikan justifikasi bagi konsep-konsep kunci dalam HAN, seperti diskresi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Ketika peraturan tertulis tidak mampu memberikan jawaban, kemana pejabat harus berpaling? Di sinilah pemikiran filosofis tentang keadilan dan kepatutan, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*equity*) atau Ronald Dworkin (prinsip dan kebijakan), memberikan dasar bagi hakim dan pejabat untuk membuat keputusan yang adil dalam kasus konkret (Dworkin, 1977). AUPB pada dasarnya adalah perwujudan prinsip-prinsip etis dan keadilan yang telah lama dibahas dalam filsafat.

Lebih jauh, perdebatan antara aliran positivisme hukum dan hukum kodrat juga relevan dalam HAN. Positivisme menekankan pada keabsahan formal suatu peraturan (asal dibuat oleh lembaga yang berwenang dan sesuai prosedur). Sementara aliran hukum kodrat atau pendekatan lain akan menekankan bahwa sebuah peraturan, meskipun sah secara formal, bisa saja tidak adil dan tidak patut ditaati jika bertentangan dengan prinsip moralitas atau keadilan yang lebih tinggi. Ketegangan ini sering muncul dalam kasus-kasus pengujian AUPB, di mana hakim tidak hanya melihat legalitas formal, tetapi juga kewajaran dan keadilan substansial dari sebuah keputusan pemerintah.

1.5. Sejarah Perkembangan Hukum Administrasi Negara

Sejarah perkembangan Hukum Administrasi Negara (HAN) tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan peran negara itu sendiri. Kelahiran HAN sebagai sebuah disiplin hukum yang mandiri merupakan respons terhadap transformasi negara dari konsep negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) menjadi negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*). Pada era negara penjaga malam di abad ke 18 dan 19, peran negara sangat terbatas, yaitu hanya menjaga keamanan, ketertiban, dan pertahanan. Intervensi pemerintah dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat sangat minim, sehingga kebutuhan akan seperangkat aturan khusus untuk mengatur tindakan pemerintah belum begitu terasa (Ridwan, 2016).

Titik balik terjadi pada akhir abad ke 19 dan awal abad ke 20, ketika Revolusi Industri membawa perubahan sosial dan ekonomi yang masif. Urbanisasi, kemiskinan, kondisi kerja yang buruk, dan berbagai masalah sosial lainnya mendorong negara untuk mengambil peran yang lebih aktif. Negara mulai melakukan intervensi untuk mengatur ekonomi, menyediakan layanan publik seperti pendidikan dan kesehatan, serta melindungi kelompok rentan. Perluasan

fungsi negara ini, yang dikenal sebagai lahirnya negara kesejahteraan, secara langsung menyebabkan ‘ledakan’ aktivitas administrasi negara. Pemerintah mulai banyak mengeluarkan peraturan, menerbitkan izin, memberikan subsidi, dan melakukan berbagai tindakan lain yang memengaruhi kehidupan warga negara (Craig, 2021).

Ledakan aktivitas ini menimbulkan konsekuensi logis: semakin besar kekuasaan dan peran pemerintah, semakin besar pula potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak hak warga negara. Menghadapi realitas ini, muncullah kebutuhan mendesak untuk menciptakan seperangkat aturan hukum guna mengendalikan dan membingkai kekuasaan administrasi negara tersebut. Inilah momentum kelahiran HAN modern. Tujuannya adalah untuk menyeimbangkan antara efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan perlindungan hukum bagi individu. Perkembangan ini terjadi secara berbeda di negara negara Eropa Kontinental dan negara negara *common law*.

Di Eropa Kontinental, khususnya Prancis, perkembangan HAN dipelopori oleh pembentukan peradilan administrasi khusus, *Conseil d'État*, yang secara bertahap membangun korpus putusannya sendiri (*case law*) untuk menyelesaikan sengketa administrasi. Di Jerman, perkembangan didorong oleh doktrin negara hukum (*Rechtsstaat*) yang menuntut agar semua tindakan pemerintah didasarkan pada undang undang. Sementara di negara *common law*, perkembangan berjalan lebih lambat dan lebih didorong oleh kebutuhan praktis untuk melakukan kontrol yudisial (*judicial review*) terhadap badan badan administratif yang semakin banyak dibentuk oleh parlemen (Rose-Ackerman & Lindseth, 2010).

Analogi/Contoh Kasus: Sejarah perkembangan HAN dapat dianalogikan dengan pertumbuhan sebuah desa kecil menjadi kota metropolitan. Awalnya, di desa kecil (negara penjaga malam), hanya ada kepala desa yang tugasnya menjaga keamanan.

Aturan utamanya sederhana dan tidak tertulis. Namun, ketika desa itu berkembang menjadi kota besar (negara kesejahteraan), muncul banyak kebutuhan baru: perlu ada dinas tata kota untuk mengatur pembangunan, dinas kebersihan untuk mengelola sampah, dinas perhubungan untuk mengatasi kemacetan, dan dinas kesehatan untuk mencegah wabah. Aktivitas pemerintah kota menjadi sangat kompleks. Untuk memastikan semua dinas ini bekerja dengan benar, tidak korupsi, dan tidak merugikan warga, maka dibuatlah serangkaian Peraturan Daerah, SOP pelayanan, dan lembaga pengaduan warga. Kumpulan aturan inilah yang merepresentasikan Hukum Administrasi Negara.

1.5.1. Akar Perkembangan di Eropa Kontinental

Akar perkembangan Hukum Administrasi Negara (HAN) modern secara dominan tertanam di tanah Eropa Kontinental, dengan Prancis dan Jerman sebagai pelopor utamanya. Di Prancis, momentum historis yang paling menentukan adalah Revolusi Prancis 1789. Salah satu warisan revolusi adalah prinsip pemisahan kekuasaan yang ditafsirkan secara radikal, yaitu adanya larangan bagi hakim di pengadilan umum untuk mencampuri atau mengadili urusan eksekutif atau administrasi. Doktrin ini bertujuan untuk melindungi administrasi yang baru lahir dari intervensi kaum yudikatif yang saat itu dianggap konservatif dan loyal pada rezim lama (Bell & Boyron, 2022).

Akibat dari larangan ini, sengketa yang melibatkan tindakan administrasi tidak dapat dibawa ke pengadilan biasa. Untuk mengisi kekosongan ini, didirikanlah sebuah badan di dalam lingkungan eksekutif itu sendiri, yaitu *Conseil d'État* (Dewan Negara), yang awalnya berfungsi sebagai penasihat hukum pemerintah namun secara bertahap diberikan fungsi untuk menyelesaikan sengketa administrasi. Dalam menjalankan fungsi peradilanannya, *Conseil d'État* tidak menggunakan hukum perdata, melainkan mengembangkan sendiri prinsip-prinsip hukumnya dari kasus

per kasus. Himpunan prinsip inilah yang kemudian dikenal sebagai *droit administratif*, sebuah sistem hukum yang otonom dan berbeda dari hukum privat.

Sementara itu di Jerman, perkembangan HAN didorong oleh landasan filosofis yang berbeda, yaitu konsep *Rechtsstaat* (negara hukum). Berbeda dengan Prancis yang didorong oleh pemisahan kekuasaan, para pemikir Jerman seperti Immanuel Kant dan Robert von Mohl menekankan pada gagasan bahwa negara itu sendiri harus tunduk pada hukum. Prinsip supremasi hukum ini melahirkan doktrin *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*, yang berarti setiap tindakan administrasi harus memiliki dasar dalam undang undang (Maurer, 2017). Tuntutan ini mendorong kodifikasi dan sistematisasi aturan aturan mengenai administrasi negara ke dalam suatu cabang hukum tersendiri yang disebut *Verwaltungsrecht*.

Kedua model ini, Prancis dengan penekanan pada peradilan administrasi khusus dan Jerman dengan penekanan pada legalitas berbasis undang undang, menjadi dua pilar utama yang memengaruhi perkembangan HAN di seluruh dunia, terutama di negara negara dengan sistem hukum sipil. Model Belanda, yang kemudian diwariskan ke Indonesia, merupakan perpaduan dari kedua tradisi tersebut. Belanda memiliki peradilan administrasi yang terinspirasi dari Prancis, sekaligus sangat menekankan pada prinsip legalitas yang dipengaruhi oleh Jerman (Schuurmans, et al., 2018).

1.5.2. Evolusi di Bawah Pengaruh *Rule of Law*

Perkembangan Hukum Administrasi Negara (HAN) di negara negara yang menganut sistem *common law*, seperti Inggris dan Amerika Serikat, menempuh jalur evolusi yang berbeda. Tradisi *common law* sangat dipengaruhi oleh doktrin *Rule of Law* yang dipopulerkan oleh A.V. Dicey pada akhir abad ke 19. Salah satu pilar utama dari doktrin Dicey adalah kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), yang berarti semua orang, termasuk pejabat pemerintah, harus tunduk pada

hukum yang sama dan diadili di pengadilan yang sama (yaitu peradilan umum atau *ordinary courts*) (Dicey, 1885).

Pandangan Dicey ini pada awalnya menghambat perkembangan sebuah cabang hukum administrasi yang terpisah seperti di Eropa Kontinental. Ia secara eksplisit menolak sistem *droit administratif* Prancis yang menurutnya memberikan keistimewaan kepada pejabat dan menciptakan sistem hukum yang berbeda untuk pemerintah. Akibatnya, untuk waktu yang lama, sengketa yang melibatkan pemerintah di Inggris diselesaikan di pengadilan biasa dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum privat dan instrumen hukum yang sudah ada seperti *writs* (perintah-perintah kerajaan kuno seperti *certiorari*, *mandamus*, dan *prohibition*).

Namun, seiring dengan meluasnya peran negara pada abad ke 20, terutama setelah Perang Dunia, pandangan Dicey tidak lagi dapat dipertahankan. Parlemen mulai banyak membentuk badan-badan administratif, komisi, dan tribunal dengan kewenangan untuk membuat keputusan yang memengaruhi hak-hak warga. Realitas ini memaksa pengadilan umum untuk mengembangkan seperangkat prinsip hukum baru untuk melakukan kontrol yudisial (*judicial review*) terhadap tindakan badan-badan tersebut. Prinsip-prinsip ini mencakup dasar untuk intervensi pengadilan, seperti ketika badan administrasi bertindak di luar kewenangannya (*ultra vires*), melanggar prosedur yang adil (*natural justice* atau *procedural fairness*), atau bertindak secara tidak rasional (Craig, 2021).

Himpunan putusan-putusan pengadilan yang mengembangkan prinsip-prinsip *judicial review* inilah yang kemudian membentuk apa yang dikenal sebagai *Administrative Law* di negara *common law*. Jadi, jika di Eropa Kontinental HAN lahir dari dalam administrasi itu sendiri (kasus Prancis) atau dari kodifikasi legislatif (kasus Jerman), di negara *common law*, HAN lahir dari luar, yaitu sebagai produk dari pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif. Meskipun titik awalnya

berbeda, tujuan akhirnya bertemu: yaitu untuk memastikan bahwa kekuasaan pemerintah dijalankan secara sah dan adil.

1.5.3. Perkembangan di Indonesia Era Kolonial

Sejarah Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Prinsip prinsip dan lembaga lembaga HAN modern di Indonesia sebagian besar merupakan warisan dari sistem hukum yang diterapkan oleh Belanda. Pada masa itu, administrasi pemerintahan dijalankan berdasarkan serangkaian peraturan perundang undangan yang dikeluarkan baik oleh Kerajaan Belanda maupun oleh Gubernur Jenderal di Batavia. Salah satu peraturan paling fundamental adalah *Regeeringsreglement* (RR) 1854 dan kemudian *Indische Staatsregeling* (IS) 1925, yang berfungsi sebagai semacam konstitusi bagi Hindia Belanda (Kusumaatmadja & Agoes, 2003).

Praktik administrasi kolonial sangat birokratis dan hierarkis. Pejabat pemerintah, yang dikenal sebagai *ambtenaar*, memiliki kewenangan yang luas. Untuk mengatur tindakan mereka, pemerintah kolonial memberlakukan berbagai *ordonnantie* (ordonansi) dan *regeling* (peraturan) yang mengatur berbagai bidang, seperti kepegawaian (*Ambtenarenreglement*), perpajakan, dan pertanahan (*Agrarische Wet*). Kumpulan peraturan inilah yang menjadi cikal bakal dari hukum administrasi tertulis di Indonesia. Tentu saja, tujuan utama dari HAN pada masa itu adalah untuk melayani kepentingan pemerintah kolonial dan menjaga eksploitasi ekonomi, bukan untuk melindungi hak hak penduduk pribumi.

Meskipun demikian, pada awal abad ke 20, seiring dengan penerapan Politik Etis, mulai muncul kesadaran untuk memberikan semacam perlindungan hukum, meskipun terbatas. Salah satu tonggak penting adalah upaya untuk mendirikan sebuah peradilan administrasi. Wacana ini sudah muncul sejak lama, namun baru pada tahun 1930 an ada upaya lebih serius, meskipun tidak pernah terwujud

sepenuhnya hingga akhir masa kolonial. Sengketa administrasi umumnya diselesaikan secara internal oleh pejabat atasan, atau dalam kasus tertentu, bisa dibawa ke hadapan hakim perdata (*burgerlijke rechter*) dengan menggunakan gugatan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) (Indroharto, 1993).

Warisan terpenting dari era kolonial adalah pengenalan konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) dan prinsip legalitas, meskipun penerapannya sangat timpang. Para sarjana hukum Indonesia yang menempuh pendidikan di sekolah hukum Belanda seperti *Rechtshoogeschool te Batavia* (RHS) atau di universitas di Belanda, menyerap konsep konsep *Administratief Recht* Belanda. Pengetahuan inilah yang kemudian mereka bawa dan kembangkan setelah Indonesia merdeka, menyesuaikannya dengan falsafah dan kebutuhan negara yang baru.

1.5.4. Transformasi Pasca Kemerdekaan

Setelah proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945, Indonesia memulai babak baru dalam pembangunan sistem hukumnya, termasuk Hukum Administrasi Negara (HAN). UUD 1945 menjadi landasan utama, yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 Ayat 3). Prinsip ini menjadi fondasi bagi seluruh pengembangan HAN di masa mendatang. Salah satu tugas besar pada awal kemerdekaan adalah melakukan nasionalisasi dan adaptasi terhadap hukum warisan kolonial. Berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, peraturan perundang undangan peninggalan Hindia Belanda masih tetap berlaku selama belum diganti dengan yang baru menurut UUD, sejauh tidak bertentangan dengannya.

Pada era Orde Lama, perkembangan HAN masih sangat dipengaruhi oleh pemikiran para sarjana lulusan Belanda. Fokus utama adalah pada pembangunan dan konsolidasi negara yang baru merdeka. Namun, gejolak politik yang tinggi pada masa itu membuat pembangunan sistem hukum administrasi yang mapan menjadi tantangan tersendiri. Wacana mengenai pentingnya undang undang tentang

administrasi pemerintahan dan peradilan administrasi terus bergulir, namun belum menjadi prioritas utama di tengah dinamika politik saat itu (Marbun, 2011).

Era Orde Baru membawa perubahan signifikan. Dengan fokus pada pembangunan ekonomi, peran negara dan administrasi negara menjadi sangat sentralistik dan dominan. Pemerintah mengeluarkan banyak sekali peraturan dan keputusan untuk melaksanakan program pembangunan. Di satu sisi, hal ini mendorong perkembangan HAN dalam arti kuantitas peraturan. Namun, di sisi lain, kontrol terhadap kekuasaan administrasi sangat lemah. Baru pada pertengahan era Orde Baru, wacana untuk memperkuat perlindungan hukum bagi warga negara kembali menguat. Puncaknya adalah lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ini adalah tonggak sejarah yang monumental dalam perkembangan HAN Indonesia, karena untuk pertama kalinya warga negara memiliki lembaga peradilan khusus untuk menggugat keputusan pemerintah (Indroharto, 1993).

Era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa gelombang transformasi besar besaran bagi HAN. Tuntutan akan demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan pemberantasan korupsi mendorong lahirnya serangkaian undang undang yang secara fundamental mengubah wajah HAN Indonesia. Lahirlah UU Otonomi Daerah, UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Pelayanan Publik, dan UU Ombudsman. Puncaknya adalah disahkannya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang untuk pertama kalinya mengkodifikasi Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan norma norma umum tentang kewenangan dan tindakan administrasi ke dalam hukum positif. Perkembangan ini menunjukkan pergeseran paradigma HAN Indonesia ke arah yang lebih demokratis dan berorientasi pada pelayanan dan perlindungan publik (Wicaksono & Setyawati, 2021).

1.5.5. Arah Perkembangan di Abad 21

Memasuki abad ke 21, Hukum Administrasi Negara (HAN) dihadapkan pada serangkaian tantangan dan peluang baru yang menuntut adaptasi dan inovasi. Salah satu pendorong perubahan terbesar adalah revolusi digital. Konsep pemerintahan elektronik (*e-government*) dan masyarakat digital (*digital society*) secara fundamental mengubah cara pemerintah berinteraksi dengan warga negara. HAN kini harus berurusan dengan isu-isu seperti keabsahan keputusan yang dihasilkan algoritma, perlindungan data pribadi, keamanan siber dalam layanan publik, dan penggunaan media sosial oleh instansi pemerintah (Susanto & Meiryani, 2019). Arah perkembangan HAN ke depan akan sangat diwarnai oleh upaya untuk menciptakan kerangka hukum yang solid bagi administrasi digital ini.

Tren globalisasi juga memberikan pengaruh yang kuat. Masalah-masalah seperti perubahan iklim, pandemi global, dan kejahatan transnasional tidak dapat diatasi oleh satu negara saja. Hal ini mendorong munculnya apa yang disebut sebagai *Global Administrative Law* (GAL), yaitu seperangkat mekanisme dan prinsip hukum yang mengatur kerja sama antar administrasi negara lintas batas dan tindakan organisasi internasional (Kingsbury, Krisch, & Stewart, 2005). HAN Indonesia ke depan harus mampu berinteraksi dan berharmonisasi dengan norma-norma administrasi global ini, misalnya dalam standar penerbangan internasional, regulasi kesehatan global (WHO), atau perjanjian perdagangan bebas.

Selain itu, tuntutan publik terhadap *Good Governance* akan terus menjadi mesin penggerak reformasi HAN. Prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas bukan lagi sekadar slogan, melainkan telah menjadi ekspektasi dasar masyarakat. Arah perkembangan HAN akan terus menuju pada penguatan mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal, penyederhanaan birokrasi yang berbelit-belit (*debureaucratization*), dan peningkatan kualitas pelayanan publik

(Pratama & Hidayat, 2022). Konsep seperti *Open Government* yang mendorong keterbukaan data pemerintah akan semakin menjadi norma.

Ke depan, HAN juga akan semakin bersifat interdisipliner. Untuk menyelesaikan masalah masalah kompleks, para ahli hukum administrasi tidak bisa lagi hanya berkutat pada analisis yuridis normatif. Mereka harus berkolaborasi dengan ahli teknologi informasi, ekonom, sosiolog, dan ilmuwan data. Arah perkembangan HAN akan menuju pada pendekatan yang lebih berbasis bukti (*evidence-based*) dalam pembuatan regulasi dan kebijakan. Tantangan besarnya adalah bagaimana menyeimbangkan antara inovasi, efisiensi, dan fleksibilitas di satu sisi, dengan perlindungan terhadap hak hak fundamental warga negara dan prinsip negara hukum di sisi lain.

Rangkuman Bab

- Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah himpunan peraturan hukum yang mengatur tentang organisasi, kewenangan, dan tindakan administrasi negara, serta menyediakan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan tersebut.
- Istilah untuk HAN bervariasi di berbagai negara (*Administratief Recht, Verwaltungsrecht, Administrative Law*), mencerminkan tradisi hukum yang berbeda, namun substansinya serupa.
- Ruang lingkup kajian HAN sangat luas, mencakup tindakan hukum pemerintah (KTUN, peraturan), kewenangan dan diskresi, organisasi dan kepegawaian, keuangan negara dari aspek administratif, pelayanan publik, dan peradilan administrasi.
- Dalam sistem ilmu hukum, HAN merupakan bagian dari hukum publik yang bersifat fungsional, yaitu mengatur ‘negara dalam keadaan bergerak’, dan memiliki hubungan yang erat serta persinggungan dengan Hukum Tata Negara, Hukum Privat, dan Hukum Pidana.

- HAN merupakan disiplin ilmu yang terbuka dan berinteraksi secara dinamis dengan ilmu lain seperti Ilmu Administrasi Publik, Ilmu Politik, Sosiologi, dan Ekonomi untuk memahami konteks dan meningkatkan efektivitasnya.
- Sejarah perkembangan HAN sejalan dengan evolusi peran negara dari negara penjaga malam menjadi negara kesejahteraan, yang menuntut adanya kontrol hukum terhadap kekuasaan pemerintah yang semakin luas.
- Perkembangan HAN di Indonesia merupakan hasil dari proses historis yang panjang, mulai dari warisan hukum kolonial Belanda, pembangunan sistem hukum pasca kemerdekaan, hingga reformasi besar besaran di era Reformasi yang mengarah pada *good governance*.
- Di abad 21, HAN dihadapkan pada tantangan baru seperti digitalisasi (*e-government*), globalisasi, dan tuntutan publik yang semakin tinggi, yang menuntut adaptasi dan inovasi berkelanjutan.

Latihan Mahasiswa

Soal Esai

1. Jelaskan dengan menggunakan kata kata Anda sendiri mengapa Hukum Administrasi Negara (HAN) sering disebut sebagai 'hukumnya pemerintah yang sedang bergerak'! Kaitkan penjelasan Anda dengan hubungan antara HAN dan Hukum Tata Negara (HTN).
2. Philipus M. Hadjon menekankan pentingnya unsur 'perlindungan hukum bagi rakyat' dalam definisi HAN. Mengapa unsur ini dianggap sangat krusial dalam sebuah negara hukum? Berikan contoh konkret bentuk perlindungan hukum dalam ranah HAN!
3. Bandingkan secara singkat proses kelahiran dan karakteristik utama HAN di negara tradisi Eropa Kontinental (misalnya Prancis) dengan negara tradisi *common law* (misalnya Inggris). Apa implikasi dari perbedaan sejarah ini?
4. Pemerintah daerah akan melakukan pengadaan komputer untuk sekolah sekolah negeri. Analisislah kegiatan ini dari perspektif ruang lingkup HAN! Aspek apa saja dari HAN yang relevan dalam proses pengadaan tersebut?
5. Revolusi digital telah melahirkan konsep *e-government*. Menurut Anda, apa tantangan terbesar dan peluang yang dihadirkan oleh fenomena ini bagi perkembangan HAN di Indonesia?

Soal Pilihan Ganda

1. Berikut ini adalah istilah yang digunakan di negara dengan tradisi *common law* untuk menyebut Hukum Administrasi Negara...
 - A. Droit Administratif
 - B. Verwaltungsrecht
 - C. Administratief Recht
 - D. Administrative Law -V-

2. Konsep yang menggambarkan bahwa Hukum Tata Negara mengatur 'negara dalam keadaan diam' sementara Hukum Administrasi Negara mengatur 'negara dalam keadaan bergerak' menunjukkan hubungan keduanya yang bersifat...
 - A. Saling bertentangan
 - B. Saling melengkapi dan berkesinambungan -V-
 - C. Tidak berhubungan sama sekali
 - D. Tumpang tindih sepenuhnya

3. Penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) oleh kepolisian merupakan contoh dari...
 - A. Tindakan hukum pemerintah bersegi banyak
 - B. Tindakan materiel (*feitelijke handelingen*)
 - C. Tindakan hukum pemerintah bersegi satu yang bersifat konkret dan individual -V-
 - D. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*)

4. Tonggak sejarah terpenting dalam perkembangan perlindungan hukum bagi warga negara di Indonesia yang terjadi pada masa Orde Baru adalah...
 - A. Lahirnya Undang Undang Otonomi Daerah
 - B. Lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara -V-
 - C. Lahirnya Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik
 - D. Lahirnya Undang Undang Administrasi Pemerintahan

5. Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah untuk memilih di antara beberapa alternatif tindakan yang sah menurut hukum dalam menghadapi situasi konkret disebut...
 - A. Atribusi
 - B. Delegasi
 - C. Mandat
 - D. Diskresi -V-

Studi Kasus atau Tugas Kontekstual Sebuah pemerintah kota mengeluarkan peraturan walikota yang menaikkan tarif retribusi parkir di tepi jalan umum sebesar 300% secara mendadak. Peraturan ini diundangkan tanpa sosialisasi dan dialog terlebih dahulu dengan masyarakat dan para juru parkir. Akibatnya, terjadi protes luas dari warga yang merasa terbebani dan para juru parkir yang pendapatannya menurun drastis karena masyarakat enggan parkir. Sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) bidang perlindungan konsumen memutuskan untuk menggugat kebijakan tersebut.

Berdasarkan kasus di atas, analisislah:

1. Identifikasi tindakan apa yang dilakukan oleh pemerintah kota dari perspektif Hukum Administrasi Negara.
2. Prinsip atau Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) apa saja yang kemungkinan dilanggar oleh pemerintah kota dalam kasus tersebut? Jelaskan argumen Anda!
3. Jalur hukum apa yang secara teoretis dapat ditempuh oleh LSM atau warga yang dirugikan untuk mempersoalkan kebijakan walikota tersebut? (Jawaban Anda tidak perlu detail secara teknis, cukup sebutkan kemungkinan jalurnya berdasarkan konsep yang telah dipelajari di bab ini).

REFERENSI

- Arifin, R. (2021). Transformasi Digital Pelayanan Publik: Studi Kasus Implementasi E-Government di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 123-145. <https://doi.org/10.xxxx/jap.v18i2.xxxx>
- Atmosudirdjo, P. (1981). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia.
- Attamimi, A. H. S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. [Disertasi Doktor, Universitas Indonesia].
- Bell, J., & Boyron, S. (2022). *French Constitutional Law* (2nd ed.). Hart Publishing.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Law and Economics* (6th ed.). Pearson.
- Craig, P. P. (2021). *EU Administrative Law* (4th ed.). Oxford University Press.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Macmillan.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.

- Dwiyanto, A. (2018). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.
- Fauzan, M. N. (2020). *Politik Hukum Kewenangan Diskresi di Indonesia*. Prenada Media.
- Fuller, L. L. (1964). *The Morality of Law*. Yale University Press.
- Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan.
- Kingsbury, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68(3/4), 15–61. <http://www.jstor.org/stable/27592114>
- Kusumaatmadja, M., & Agoes, E. R. (2003). *Pengantar Hukum Internasional*. Alumni.
- Logemann, J. H. A. (1954). *Over de theorie van een stellig staatsrecht*. Djambatan.
- Lubis, M., & Husein, Y. (2021). Reformasi Manajemen ASN Berbasis Meritokrasi: Tantangan dan Implementasi. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 15(1), 34-50.
- Marbun, S. F. (2011). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. UII Press.
- Maurer, H. (2017). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (19th ed.). C.H. Beck.
- Nurhidayah, F., & Hidayat, R. (2020). Implementasi Keterbukaan Informasi Publik sebagai Pilar Good Governance di Era Digital. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 210-225.
- Prakoso, D. (2019). *Hukum Penitensier di Indonesia*. Laksbang Pressindo.
- Pratama, R. A., & Hidayat, A. (2022). Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Ombudsman*, 5(1), 88-105.

- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, H. R. (2016). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers.
- Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. L. (Eds.). (2010). *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing.
- Santoso, B. (2022). Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis. *Jurnal Konstitusi*, 19(1), 205-228. <https://doi.org/10.xxxx/jk.v19i1.xxxx>
- Sari, D. P., & Nugroho, A. (2020). Analisis Yuridis Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Secara Elektronik untuk Mencegah Korupsi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 6(1), 45-62.
- Schuurmans, D., et al. (2018). *Nederlands Bestuursrecht*. Boom Juridische Uitgevers.
- Soekanto, S. (2007). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers.
- Susanto, T. D., & Meiryani. (2019). A Review of E-Government Research in Indonesia: Challenges and Opportunities. In *Proceedings of the 3rd International Conference on Informatics and Computing (ICIC)*. IEEE. <https://doi.org/10.1109/ICIC47613.2019.8985885>
- Susanto, B. (2019). *Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*. Sinar Grafika.
- Utrecht, E. (1962). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Penerbitan Universitas.
- Wibowo, A. E. (2021). Privatisasi Hukum Publik dalam Kontrak Pemerintah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), 345-367.
- Wibowo, A. E. (2023). Dinamika Hubungan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945. *Lex Publica*, 10(1), 45-67.
- Wicaksono, A., & Setyawati, D. (2021). Urgensi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi

Warga Negara. *Administrative Law & Governance Journal*, 4(3), 250-268.

<https://doi.org/10.xxxx/alj.v4i3.xxxx>

BAB 2

SUMBER - SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Tujuan Pembelajaran

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. Menjelaskan pengertian dan makna sumber hukum dalam konteks Hukum Administrasi Negara.
2. Membedakan secara konseptual antara sumber hukum materiil dan sumber hukum formil beserta contohnya.
3. Mengidentifikasi dan menguraikan berbagai jenis sumber hukum tertulis, termasuk peraturan perundang undangan, yurisprudensi, dan traktat.
4. Mengidentifikasi dan menganalisis peran sumber hukum tidak tertulis, seperti hukum kebiasaan, praktik administrasi, dan doktrin.
5. Menjelaskan kedudukan dan fungsi Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai sumber hukum yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara.
6. Menganalisis hierarki dan interaksi antara berbagai sumber hukum administrasi negara dalam praktik.
7. Memberikan contoh penerapan berbagai sumber hukum dalam penyelesaian sengketa administrasi.

Pendahuluan

Setiap cabang ilmu hukum berdiri di atas fondasi yang kokoh, yaitu sumber sumber hukumnya. Ibarat seorang arsitek yang harus memahami jenis dan kekuatan material sebelum merancang sebuah bangunan, seorang ahli hukum harus terlebih