

Komponen, Konsep Dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara

Sri Nurhari Susanto

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang, Semarang, Central Java 50275
Correspondent author: nurhari60@yahoo.co.id

Abstract

This study aims to determine the components, concepts and legal approaches of state administration. This research is a legal research that uses a normative theoretical approach. The results showed that menunjukkan administrative Law norms include three components, namely law for government administration (het recht voor het bestuur), law by / from the government (het recht van het bestuur) and law against the government (het recht tegen het bestuur). Based on a comparative study of Administrative Law, there are three basic concepts of Administrative Law, namely the United States concept, the British concept, and the French concept. The concept of French Administrative Law was also adopted by the Dutch. Because the legal system in Indonesia is affiliated with the concept of Dutch law, the concept of Administrative Law also affects to the legal system in Indonesia. Furthermore, through comparative studies there are also three approaches in Administrative Law, namely the government power approach, the rights based approach, and the functionary approach.

Keywords: Components, Concepts and Approaches to Administrative Law.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui komponen, konsep dan pendekatan hukum administrasi negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan teoritik normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa norma hukum administrasi meliputi tiga komponen, yaitu hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan (het recht voor het bestuur), hukum oleh/dari pemerintah (het recht van het bestuur) dan hukum melawan pemerintah (het recht tegen het bestuur). Berdasarkan studi banding Hukum Administrasi, terdapat tiga konsep dasar Hukum Administrasi, yaitu konsep Amerika Serikat, konsep Inggris, dan konsep Perancis. Konsep Hukum Administrasi Perancis juga diadopsi oleh Belanda. Karena sistem hukum di Indonesia berafiliasi dengan konsep hukum Belanda, maka konsep Hukum Administrasi juga mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Selanjutnya melalui studi banding juga terdapat tiga pendekatan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu pendekatan kekuasaan pemerintah, pendekatan berbasis hak, dan pendekatan fungsional.

Kata kunci: *komponen, konsep dan pendekatan hukum administrasi.*

A. Pendahuluan

Di dalam kepastakaan hukum, khususnya Hukum Administrasi, istilah *Administratief Recht / Bestuursrecht, Administrative Law, Droit Administratif, Verwaltungsrecht* menunjuk pada pengertian Administrasi, yakni *Administrare* atau *Besturen* yang dapat diartikan secara fungsional dan struktural. Arti Fungsional *Bestuur/Sturen* adalah Fungsi Pemerintah, sedangkan Arti Struktural *Bestuur/Sturen* berarti keseluruhan Organ Pemerintah. Lingkungan *Bestuur* adalah lingkungan di luar lingkungan *Wetgeving* (Legislatif) dan *Rechtspraak* (Yudikatif).

Pembahasan hukum administrasi di belahan negara yang menganut model Kontinental khususnya Belanda, Paul de Haan, Drupsteen dan Fernhout¹ telah menggambarkan hukum administrasi secara baik dan ringkas sebagai : “hukum **untuk, dari/oleh** dan **terhadap** administrasi pemerintah (*bestuursrecht mooi en bondig als het ‘recht voor, van en tegen het overheidsbestuur*).

Definisi tersebut disandarkan pada preposisi khusus, yang merepresentasikan secara singkat tentang apa hukum administrasi itu, yaitu : 1). *de normen voor het overheidsbestuur, die bij het besturen in acht moeten worden genomen*; (norma-norma **untuk** penyelenggaraan pemerintahan, yang harus diperhatikan ketika pemerintah menjalankan/mengurusnya); 2). *het instrumentarium van het overheidsbestuur, waarmee het bestuurt*; (instrumen **dari/oleh** penyelenggara pemerintahan, yang dikendalikan/dikontrolnya); 3). *de (rechtsbeschermings) mogelijkheden voor betrokkenen om zich tegen het overheids-bestuur te verzetten*.(perlindungan hukum - yang memberi peluang bagi mereka yang terlibat (dirugikan) untuk melakukan gugatan **terhadap** penyelenggara pemerintahan).

Instrumen dan jaminan / perlindungan hukum adalah menjadi karakteristik dari definisi ini.² Van Wijk, Konijnenbelt dan Van Male dalam definisinya menambahkan bahwa :

*) Pengajar Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum UNDIP

¹ Paul De Haan, Drupsteen en Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat : Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, deel 1, (Deventer : Kluwer, 2001), hlm. 1.

² Lihat juga Van der Hoeven (1989) tentang asal-usul dan pembentukan hukum administrasi umum Belanda. Van der Hoeven membedakan sebagai tiga dimensi yang dikembangkan dalam hukum administrasi ini, di samping organisasi dan instrumentasinya, serta pelaksanaan kekuasaan, tuntutan pengakuan hak sebagai subjek norma hukum publik.

“...dat dit overheidsbestuur betrekking heeft op de samenleving. Het bestuursrecht gaat over de actieve bemoeienis van de overheid met de samenleving.”³ (...administrasi pemerintahan ini berhubungan dengan masyarakat. Hukum administrasi adalah tentang keterlibatan aktif pemerintah dalam masyarakat).

Johanes van den Hoeven⁴ dalam konteks di atas juga menguraikan Hukum Administrasi dengan melihatnya sebagai suatu bidang hukum yang memiliki 3 (tiga) dimensi yaitu : 1). *Normativiteit* yaitu hukum tentang kekuasaan memerintah (*recht op de regermacht*); 2). *De organisatie en instrumentarium* (organisasi dan sarana/kelengkapan); dan 3). *De rechtspositie van der burger tegen over het bestuur* (kedudukan hukum masyarakat di hadapan pemerintah).

Pembahasan hukum administrasi di belahan negara yang menganut model Anglo Saxon, Kenneth F. Warren mendefinisikan Hukum Administrasi sebagai :”*administrative law deals with (1) the ways in which power is transferred from legislative bodies to administrative agencies; (2) how administrative agencies use power; and (3) how the actions taken by administrative agencies are reviewed by the courts.*”⁵ (hukum administrasi berkaitan dengan (1) cara kekuasaan dialihkan dari badan legislatif ke badan administratif; (2) bagaimana badan administratif menggunakan kekuasaan; dan (3) bagaimana tindakan yang diambil oleh lembaga administratif ditinjau/diuji oleh pengadilan).

Berdasarkan pendapat-pendapat ahli hukum administrasi di atas, maka terdapat titik temu antara pandangan dari aliran **Anglo Saxon** (Kenneth F. Warren) dan pandangan dari aliran **Kontinental** (Paul de Haan, et.al.), bahwa Hukum Administrasi merupakan :

(a) *the ways in which power is transferred from legislative bodies to administrative agencies* (cara kekuasaan dialihkan dari badan legislatif ke badan administratif - Kenneth F. Warren) / *het instrumentarium van het overheidsbestuur, waarmee het bestuurt* (instrument untuk penyelenggaraan pemerintahan dan cara-cara pengendalian/ kontrol-nya) – *het recht voor het bestuur* (hukum untuk pemerintah - De Haan, Drupsteen dan Fernhout) ;

³ Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Druk: 16, (Alphen aan den Rijn : Wolter Kluwer,2014), hlm. 1.

⁴ Johanes van den Hoeven, *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht : Ontstaan en vorming van het Nederlandse algemene bestuursrecht*, (Alphen aan den Rijn : Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1989), hlm. 143-144

⁵ Kenneth F. Warren, *Administrative Law in The Political System – Law, Politics, and Regulatory Policy*, Fifth edition, (New York : Routledge, 2018), hlm. 11

- (b) *how administrative agencies use power* (bagaimana badan administratif menggunakan kekuasaan - Kenneth F. Warren) / *de normen voor het overheidsbestuur, die bij het besturen in acht moeten worden genomen* (norma untuk penyelenggaraan pemerintahan, yang harus diperhatikan ketika administrasi menjalankan/mengurusnya) – *het recht van het bestuur* (Hukum oleh pemerintah - De Haan, Drupsteen dan Fernhout);
- (c) *how the actions taken by administrative agencies are reviewed by the courts* (bagaimana tindakan yang diambil oleh lembaga administratif diuji oleh pengadilan - Kenneth F. Warren) / *(rechtsbeschermings) mogelijkheden voor betrokkenen om zich tegen het overheidsbestuur te verzetten* ((perlindungan hukum) yang memberi peluang bagi mereka yang terlibat untuk menggugat badan/penyelenggara pemerintahan) / *het recht tegen het bestuur* (hukum terhadap pemerintah - De Haan, Drupsteen dan Fernhout).

Masalah sentral yang menjadi tujuan utama kajian dalam tulisan ini adalah untuk memahami Hukum Administrasi (HA) secara benar. Bertolak dari tujuan utama tersebut, maka masalah yang diangkat untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut sebagai berikut : 1). Apa yang menjadi komponen dasar dalam Hukum Administrasi (HA); dan 2). Bagaimana konsep dan pendekatan Hukum Administrasi (HA) menurut pandangan yang berlaku dalam aliran Kontinental dan Anglo Saxon dewasa ini.

B. Pembahasan

1. Komponen Dasar Hukum Administrasi (Ha)

Mengacu pada definisi di atas, komponen dasar HA pada dasarnya meliputi 3 (tiga) hal, yaitu⁶ : 1). **Hukum untuk** penyelenggaraan pemerintahan (*het recht voor het besturen door de overheid; recht voor het bestuur : normering van het bestuursoptreden*); 2). **Hukum oleh** pemerintah (*het recht dat uit dit bestuur onstaat, recht van het bestuur : nadere regelgeving, beleidsregels, concrete bestuursbesluiten*); dan 3). **Hukum terhadap** pemerintah, yaitu hukum yang menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan (*het recht tegen het bestuur*).

Het recht voor het bestuur (hukum **untuk** pemerintah) dan *het recht tegen het bestuur* (hukum **terhadap** pemerintah) dapat dikatakan sebagai HA heteronom, karena yang membuat bukan badan pemerintah, sedangkan *het recht van het bestuur* (Hukum

⁶ Bandingkan dengan Philipus M Hadjon, *Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum* dalam Hukum Administrasi dan Good Governance, (Penerbit Universitas Trisakti, 2012), hlm. 19-32.

oleh pemerintah) merupakan HA otonom karena merupakan hasil ciptaan badan pemerintah.

Berdasar penjelasan di atas maka HA merupakan hukum yang : 1). Mengatur Wewenang, Tanggungjawab, Tugas, Fungsi, dan Perilaku Badan/ Pejabat Pemerintah; (mengatur, membatasi, dan menguji hubungan hukum antara Pemerintah dengan Rakyat); 2). Memberi jaminan dan perlindungan hukum kepada masyarakat/rakyat. (Menjamin adanya Pemerintahan yang efektif dan efisien - *doeltreffendheid en doelmatigheid*), karena Keputusan yang dikeluarkan dan/atau Tindakan yang dilakukan oleh pejabat/ badan pemerintahan dapat digugat bila keliru atau merugikan).

a. Hukum untuk Penyelenggaraan Pemerintahan

Bidang ini berkaitan dengan norma tentang wewenang pemerintahan. Bagian-bagian utama bidang ini antara lain meliputi⁷ :

- a) Sumber wewenang : atribusi, delegasi dan mandat;
- b) Asas penyelenggaraan pemerintahan : berdasarkan asas negara hukum, asas dasar adalah asas legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*);
- c) Dikresi;
- d) Prosedur penggunaan wewenang.

Setiap penggunaan wewenang senantiasa dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah : *locus*) dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas tersebut, suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan yang tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang dapat berupa *onbevoegheid ratio materiae* (substansi), *onbevoegheid ratio loci* (wilayah), dan *onbevoegheid ratio temporis* (waktu).

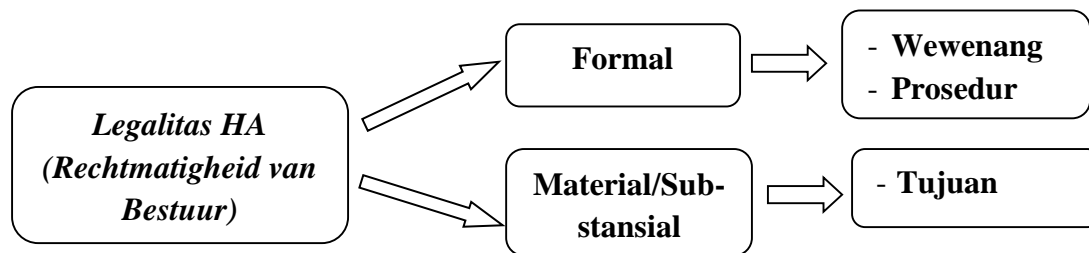
Ruang lingkup legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*) suatu tindak pemerintahan melingkupi : Wewenang; Prosedur; Substansi.

Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi **legalitas formal** dari tindakan pemerintahan. Legalitas formal tindakan pemerintahan, melahirkan asas *Praesumptio Iustae Causa*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada Pasal 67 Ayat (1) merumuskan :”Gugatan **tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat**”.

⁷ Philipus M Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 22

Selanjutnya tujuan merupakan landasan bagi **legalitas material/substansial** dari tindakan pemerintahan. Legalitas substansial yang bertumpu pada asas tujuan dalam literature Belanda dikenal sebagai “*specialiteit beginsel*”. Secara substansial “*specialiteit beginsel*” mengandung makna bahwa setiap kewenangan mengandung tujuan tertentu. Di dalam Hukum Administrasi juga sudah lama dikenal asas “*zuiverheid van oogmerk*” (ketajaman arah dan tujuan). Melanggar asas tujuan dapat melahirkan suatu tindakan “*detournment de pouvoir*”. Aspek substansial menyangkut⁸ : “**apa**” dan “**untuk apa**”. Cacat menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang, dan cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.

Berdasar uraian di muka, maka asas legalitas dalam HA dapat diragakan sebagai berikut :



Asas umum prosedur bertumpu pada tiga landasan utama Hukum Administrasi, yaitu : asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. **Asas negara hukum dalam prosedur** utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar. **Asas demokrasi dalam prosedur**, berkenaan dengan asas keterbukaan yang mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan (sebagai catatan di negara-negara baik yang bermazhab Kontinental maupun Anglo Saxon telah dilembagakan adanya lembaga “*Hearing*” / dengar pendapat terhadap setiap rencana tindak pemerintahan), sarana keberatan, komisi pertimbangan, dsb. Asas keterbukaan juga

⁸ Philipus M Hadjon, *Ibid.*, hlm 24

mewajibkan untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintahan. Asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*) dan asas efektivitas (*doeltreffendheid*).

Selanjutnya dalam hal diskresi, HA Inggris menggunakan istilah *discretionary power*, HA Jerman menggunakan istilah *Ermessen* (**bukan** *freies Ermessen* – istilah ini terdapat dalam HA klasik Jerman abad 18 s/d abad 19, dan sejak abad 20 apabila dilihat pada Undang-Undang Prosedur Administrasi Jerman – *Verwaltungsverfahrensgesetz*, istilah yang digunakan *Ermessen*), HA Belanda menggunakan istilah *Vrij bevoegdheid* (wewenang bebas). Diskresi merupakan lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Hakikat diskresi adalah adanya pilihan (*choice*) untuk melakukan pengambilan keputusan atau melakukan tindakan pemerintahan. Pilihan berkaitan dengan : rumusan norma (misal kata dapat, dalam keadaan tertentu, demi kepentingan umum, seharusnya, dsb) dan kondisi faktual. Parameter yang dipergunakan terhadap diskresi adalah peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya larangan sewenang-wenang (parameter : rasionalitas) dan larangan penyalahgunaan wewenang /*detournement de pouvoir* (parameter : tujuan yang ditetapkan untuk wewenang itu).

b. Hukum Oleh Pemerintah

Instrumen utama hukum oleh pemerintah adalah Keputusan Pemerintahan. Syarat-syarat sahnya keputusan meliputi tiga komponen dasar legalitas tindak pemerintahan, yaitu wewenang, prosedur, dan substansi (legalitas formal dan material). Parameter pengujian legalitas keputusan pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berkaitan dengan keabsahan (legal) keputusan pemerintahan berlaku asas *praesumptio iustae causa*.

Asas tersebut mengandung makna bahwa setiap tindakan (keputusan) pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pembatalan. Asas ini menjadi *ratio legis* Pasal 67 Ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 *jis* UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009. Atas dasar hal tersebut harus diatur tentang perubahan, pencabutan dan pembatalan keputusan.⁹ Harus diatur pula tentang perbedaan antara batal (*nietig*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Suatu keputusan pemerintahan dapat

⁹ Philipus M Hadjon, *Ibid.*, hlm. 30

dikatakan **batal demi hukum** apabila tindakan atau keputusan tersebut dilakukan atau dibuat dengan **nyata-nyata tanpa wewenang**.

c. Hukum Terhadap Pemerintah

Menurut Hadjon¹⁰, hukum terhadap pemerintah berkaitan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan. Perlindungan hukum dalam konteks ini dibedakan antara perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.

Perlindungan hukum preventif menyangkut partisipasi rakyat dalam penerbitan keputusan pemerintahan. Perlindungan hukum represif menyangkut tanggung jawab dan upaya hukum. Tanggung jawab dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan keabsahan tindakan atau keputusan, sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi.

2. Konsep Dan Pendekatan Hukum Administrasi (HA)

a. Konsep HA

Berdasarkan penelusuran literatur melalui studi perbandingan hukum administrasi, terdapat tiga konsep dasar Hukum Administrasi (HA), yaitu :

1. Konsep Amerika (USA)

Hukum Administrasi Amerika bertumpu pada definisi hukum administrasi Davis : *”Administrative law is the law concerning the power and procedures of administrative agencies, including especially the law governing judicial review of administrative action.”*¹¹ (Hukum administrasi adalah hukum yang mengatur tentang kekuasaan dan tata cara/prosedur badan pemerintahan, termasuk khususnya undang-undang yang mengatur peninjauan kembali atas tindakan administrasi).

Konsep ini menitikberatkan *“administrative law”* pada *“proses”* administrasi yang terkandung dalam Undang-Undang Prosedur Administrasi (*Administrative Procedure Act 1946 - APA 1946*) yang berarti terfokus pada hukum formil. Berdasarkan konsep ini hal-hal penting seperti : *regulation, public administration*, tidak termasuk dalam *administrative law*.

2. Konsep Inggris.

¹⁰ *Ibid.*, hlm 31

¹¹ M.P Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, third edition, Malayan Law Journal, 1997, hlm. 10

Pada awalnya digunakan konsep yang dikemukakan A.V Dicey, yang memandang Hukum Administrasi sebagai suatu bentuk diskriminasi hukum antara pemerintah dan rakyat. Konsep Dicey ini tidak bertumpu pada “proses” *administrative law*, disamping itu juga tidak terfokus pada hukum materiil, sehingga menimbulkan pertanyaan : bagaimana ada peradilan administrasi jika fokus *administrative law* tidak bertumpu pada “proses” administrasi (hukum formil) dan hukum materiil.

Hukum Administrasi Inggris modern sudah meninggalkan konsep A.V Dicey, dan menggunakan konsep yang dikemukakan **Ivor Jennings**.¹² Menurut Jennings : “*Administrative law is the law relating to the administration.*” (Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan administrasi).

Konsep ini tidak menggunakan bagian-bagian dari “*Administrative Law*”, melainkan dinyatakan secara umum bahwa Hukum Administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan administrasi (penyelenggara Negara).

Berbeda dengan konsep Amerika (Davis) yang menitik beratkan pada “proses” administrasi, maka pada konsep Inggris ini justru “prosedur administrasi” tidak termasuk dalam lingkup hukum administrasi. Fokus konsep *Administrative Law* terletak pada *Ultra Vires* (*acts beyond the scope of the powers of a corporation*). Konsep *ultra vires* ini diadaptasi dalam hukum administrasi, sehingga “*administrative law*” bertumpu pada “*powers*” atau kekuasaan semata (khususnya pada masa PM Margareth Thatcher). Konsep *administrative law* dalam pelaksanaannya yang bertumpu pada *ultra vires* ini, fungsi “*regulation*” dan “*public administration*” mengemuka seiring dengan legalitas kewenangan penguasa untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Perkembangan konsep Hukum Administrasi di Inggris mengalami kemajuan-kemajuan sesuai tahapannya, sehingga saat ini fokus Hukum Administrasi di Inggris tertuju pada *Public Service* (Pelayanan Publik) dengan pendekatan tertuju pada *Rights Public Service* (hak-hak untuk mendapatkan pelayanan), yang perwujudannya dalam bentuk :

¹² M.P Jain, *Ibid.*, hlm 11. Philipus M Hadjon, *Op.Cit.*, hlm 7

- 1) *Physik*, dalam hal ini *public service* berbentuk sarana yang berwujud, *exp* : sarana kesehatan (seperti : dokter, perawat, puskesmas, laboratorium), sarana pendosensan KTP, dll yang wajib disediakan pemerintah;
- 2) *Psychis*, dalam hal ini *public server* yang menjadi focus bahasan yang berbentuk perilaku/tindakan pejabat administrasi, contoh : perilaku dokter, perawat, bidan, kepala desa, dll.

Konsep *public service* ini di Indonesia belum memenuhi sarana secara menyeluruh dari dua konsep tersebut, dan masih sebatas *Physic Public Service* dengan standar pelayanan publik berdasarkan peraturan yang bersifat sektoral. Sampai saat ini belum ada peraturan yang secara khusus membahas tentang Pelayanan Publik (hanya Provinsi Jawa Timur yang telah mempunyai peraturan tentang standar pelayanan publik yang disebut Standar Pelayanan Prima /Yanma).

3. Konsep Prancis

Konsep Hukum Administrasi di Prancis bertumpu pada pendapat yang dikemukakan oleh **J. Laubadere**¹³: “*Administrative law as the branch of public internal law which embraces the organization, and the activity which is currently called the administration.*” (Hukum administrasi sebagai cabang dari hukum internal publik yang menganut organisasi, dan kegiatan yang saat ini disebut administrasi). Konsep Hukum Administrasi di Prancis ini merinci bagian-bagian Hukum Administrasi secara detail, yang masing-masing terdiri¹⁴ :

- 1) *The administrative organization of the state* (organisasi administrasi negara);
- 2) *The study of administrative activity* (studi tentang aktivitas administrasi);
- 3) *The means of action* (sarana tindakan);
- 4) *The patterns of litigation or judicial control of administration* (pola litigasi atau kontrol peradilan administrasi).

¹³H.B Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, (New York – London- Rome : Oceana Publications, 1991), hlm. 3

¹⁴ *Ibid.*, hlm 4.

Konsep Hukum Administrasi di Prancis dianut juga oleh Belanda. Sistem hukum di Indonesia yang berafiliasi pada konsep hukum Belanda, maka konsep Hukum Administrasi ini juga mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.

Telaah mencakup hampir seluruh aspek konsep Hukum Administrasi, baik aspek formil maupun aspek materiil yang berbentuk : proses administrasi, perubahan administrasi yang sesuai perkembangan jaman (seperti *public service*), regulasi, pengawasan, sampai pada litigasi (peradilan) administrasi. Oleh karenanya Prancis memiliki peradilan (khusus) administrasi.

b. Pendekatan HA

Pendekatan dalam kajian Hukum Administrasi Negara penting untuk meletakkan dasar keilmuan agar dapat dicapai kebenaran bagi pokok kajian yang bersangkutan. Berdasarkan studi perbandingan pada kajian Hukum Administrasi, dapat dikemukakan tiga pendekatan Hukum Administrasi, yaitu¹⁵ :

- a. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan;
- b. Pendekatan terhadap hak asasi; dan
- c. Pendekatan fungsionaris.

Ad a. Pendekatan terhadap Kekuasaan (pemerintahan)

Dalam pendekatan ini, dapat diajukan sebagai contoh adalah fokus Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh :

- 1) P.Craig¹⁶ , bahwa di Inggris pendekatan Hukum Administrasi adalah *ultra vires* yang terfokus pada kekuasaan pemerintahan.
- 2) J.van der Hoeven¹⁷ bahwa Hukum Administrasi Belanda sangat menekankan segi-segi *rechtmatigheid* (keabsahan) yang pada dasarnya berkaitan dengan *rechtmatigheids-controle* (pengawasan keabsahan), menunjukkan fokus Hukum Administrasi Belanda pada kekuasaan pemerintahan.
- 3) Di Indonesia (sebagai Negara yang mengadopsi sistem hukum Belanda), pendekatan kekuasaan ini juga digunakan, karena fokus Hukum Adminis-

¹⁵ Philipus M Hadjon, *Op.Cit.*, hlm 8.

¹⁶ P. Craig, *Administrative Law*, third edition, (London : Sweet & Maxwell, 1994), hlm. 12.

¹⁷ J.van der Hoeven, *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht*, (Alphen aan den Rijk : Samson H.D Tjeenk Willink, 1989),

trasi Indonesia bertumpu pada hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan.

Ad b. Pendekatan terhadap Hak Asasi

Rights based approach merupakan pendekatan baru dalam hukum administrasi Inggris. Fokus utama pendekatan baru ini terletak pada dua hal :

- 1). Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*);
- 2). Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain : *legality, procedural propriety, participation, openness, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty and proportionality*).¹⁸

Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*), terdiri atas *Absolute Right, Conditional Right, Legal Right, Natural Right, dan Human Right*. Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain : *legality* (legalitas), *procedural propriety* (ketepatan prosedur), *participation* (partisipasi), *openness* (keterbukaan), *reasonableness* (beralasan/ dapat diterima akal sehat), *relevancy* (keterkaitan), *propriety of purpose* (ketepatan tujuan), *legal certainty* (kepastian hukum) and *proportionality* (proporsionalitas).

Di Indonesia pendekatan ini juga dipergunakan dengan berpedoman pada UU HAM dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) Belanda.

Ad c. Pendekatan Fungsionaris

Pendekatan ini tidak menggeser pendekatan sebelumnya, tetapi melengkapi pendekatan yang ada dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang). Oleh karena itu hukum administrasi harus memberi perhatian pada perilaku aparat. Dengan pendekatan ini, norma hukum administrasi tidak hanya meliputi **norma pemerintahan** saja, tetapi juga **norma perilaku** aparat (*overheidsgedrag*). Norma perilaku diukur dengan konsep maladministrasi. Di Belanda, menurut J.B.J.M ten Berge norma

¹⁸ Peter Leyland and Terry Woods, *Administrative Law Facing the Future : Old Constraints and New Horizons*, (London : Blackstone Press Limited, 1997), hlm.18

perilaku aparat digali dari praktik Ombudsman, yang norma dasarnya ada dua yaitu : sikap melayani (*diensbaarheid*) dan terpercaya (*betrouwbaarheid*).¹⁹ Terpercaya (*betrouwbaarheid*) : *openheid* (terbuka), *nauwgezetheid* (berhatinurani – focus), *integriteit* (berintegritas), *soberheid* (berhemat), *eerlijkheid* (jujur). Batasan perilaku aparat yang meliputi sikap melayani dan terpercaya (terbuka, berhatinurani -focus, berintegritas, penghematan, dan kejujuran) sebagaimana dikemukakan oleh ten Berge dapat digunakan sebagai tolok ukur penilaian bagi perilaku aparat yang benar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian dari paparan di muka, maka dapat diketengahkan pokok simpulan sebagai berikut : 1). Norma Hukum Administrasi meliputi tiga komponen yaitu hukum untuk penyeleng-garaan pemerintahan (*het recht voor het bestuur*), hukum oleh/dari pemerintah (*het recht van het bestuur*) dan hukum terhadap pemerintah (*het recht tegen het bestuur*); 2). Berdasarkan studi perbandingan Hukum Administrasi Negara, terdapat tiga konsep dasar Hukum Administrasi yaitu konsep Amerika Serikat, konsep Inggris, dan konsep Prancis.

Konsep Hukum Administrasi Prancis dianut juga oleh Belanda. Oleh karena sistem hukum di Indonesia berafiliasi pada konsep hukum Belanda, maka konsep Hukum Administrasi ini juga mempengaruhi sistem hukum di Indonesia; dan 3). Pendekatan hukum administrasi melalui studi perbandingan, menghasilkan beberapa pendekatan yang terdiri atas pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan, pendekatan terhadap hak-hak asasi, dan pendekatan fungsionaris.

Daftar Pustaka

- Craig, P., 1994, *Administrative Law*, third edition, Sweet & Maxwell, London.
- De Haan, Paul., Drupsteen en Fernhout, 2001, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat : Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium*, deel 1, Kluwer, Deventer.
- Jacobini, H.B, 1991, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York – London- Rome

¹⁹ Philipus M Hadjon, *Op.Cit.*, hlm 9

- Jain, M.P., 1997, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, third edition, Malayan Law Journal, Malaysia.
- Leyland, Peter and Terry Woods, 1997, *Administrative Law Facing the Future : Old Constraints and New Horizons*, Blackstone Press Limited, London.
- Philipus M Hadjon, 2012, *Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum*, dalam Hukum Administrasi dan Good Governance, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jjs UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Van der Hoeven, Johannes, 1989, *De Drie Dimensies van het Bestuursrecht : Ontstaan en vorming van het Nederlandse Algemene Bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink , Alphen aan den Rijk.
- Van Wijk, Konijnenbelt, Van Male, 2014, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Druk: 16, Wolter Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Warren, Kenneth F. 2018, *Administrative Law in The Political System – Law, Politics, and Regulatory Policy*, Fifth edition, Routledge, New York.