Resume Hukum Administrasi Negara

Oleh: Nurpaidah (10200119112)

1. PERISTILAHAN, PENGERTIAN, RUANG LINGKUP DAN HUBUNGAN HAN-HTN

A. Istilah dan Pengertian Hukum Administrasi Negara

Istilah hukum Administarsi Negara adalah beragam, sehingga Berbicara mengenai Hukum Administrasi Negara Adalah berbicara tentang sekumpulan aturan yang dimana aturan ini akan dijalankan sesuai dengan porsinya masing-masing. Selain dari itu Hukum Administrasi Negara ini memiliki pengertian dan istilah yang berbeda-beda biasanya dikemukakan oleh beberapa Ahli yakni ada beberapa sebagai berikut:

- a. 'J.H.P. Bellefroid mengatakan bahwa hukum tata usaha atau hukum tata pemerintahan ataupun disebut hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan tentang cara alat perlengkapan pemerintahan dan badan kenegaraan dan majelis pengadilan khusus yang disertai pengadilan tata usaha dalam memenuhi tugasnya. Menurut paham ini, hukum tata usaha pada pokoknya hanya bersangkutan dengan alat-alat perlengkapan yang tugas pokoknya pemerintahan.
- b. Dalam "*Nederlands Bestuursrecht*", hukum tata usaha adalah keseluruhan aturan tentang cara alat-alat perlengkapan pemerintahan dari negara dan daerah-daerah swatantra dalam memenuhi tugasnya sehingga di sana tidak termasuk aturan untuk memenuhi tugasnya alat alatperlengkapan perundang-undangan dan pengadilan.
- c. De La Bassecour Caan, sebagaimana disebutkan dalam buku *Utrecht Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* bahwa hukum administrasi negara adalah himpunan peraturan tertentu yang menyebabkan negara berfungsi (bereaksi) dan peraturan-peraturan itu mengatur hubungan antara warga negara dan pemerintahnya.
- d. Oppenheim mendefinisikan hukum administrasi negara sebagai gabungan ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi ataupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan oleh hukum tata negara. Hukum Administrasi negara itu menurutnya, menggambarkan negara dalam keadaan bergerak.

Sehinnga J. Oppenheim mengetengahkan perbedaan tinjauan negara oleh hukum tata negara dan oleh hukum administrasi. Hukum tata negara menyoroti negara dalam keadaan bergerak. Pendapat tersebut selanjutnya dijabarkan oleh C. van Vollenhoven dalam definisi hukum tata negara dan definisi hukum administarsi. Hukum Tata Negara Adalah keseluruhan peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan negara tersebut. Adapun hukum administrasi negara adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan ketatanegaraan.

B. Ruang Lingkup Hukum Administarasi Negara

¹ Dr. Sahya Anggara., M.Si., *Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Pustaka Setia, Februari 2018), 16

²Ruang lingkup atau lapangan hukum administrasi negara secara tegas baru pada tahun 1926 diuraikan secara konkret oleh Van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul *Omtrek van Hetadministratiefrecht*. Setelah mengadakan peninjauan yang luas tentang pembidangan hukum, terutama di negara-negara Prancis, Jerman, dan Amerika, van Vollenhoven menggambarkan suatu skema mengenai hukum administrasi negara di dalam kerangka hukum seluruhnya.

Walther Burckhardt, sarjana hukum Swiss yang kenamaan dalam bukunya *Einführung in die Rechtswissenschaft* menyebutkan bidangbidang pokok yang merupakan bagian hukum administrasi negara, yaitu sebagai berikut.

1. Polizeirecht (hukum kepolisian) adalah aturan hukum yang mengandung norma untuk bertingkah laku, sifatnya sebagai larangan atau pengingkaran dan yang mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap kebebasan perseorangan untuk kepentingan atau keamanan umum. Kepolisian di sini diambil dalam arti kepolisian sebagai alat tata usaha yang sifatnya preventif, bukan kepolisian kehakiman yang tugasnya menemukan perbuatan pidana dan pengusutan penjahatpenjahatnya sebab hal itu sifatnya represif. Kepolisian tata usaha, misalnya kepolisian yang mengenai kesehatan (pemberantasan pes, malaria, pengawasan bangunan, dan sebagainya), kebakaran, kesusilaan, lalu lintas, perdagangan (impor-ekspor), dan lain-lain.
2. Anstaltsrecht (hukum perlembagaan) adalah aturan hukum yang ditujukan kepada penguasa untuk menyelenggarakan perkembangan rakyat dan pembangunan dalam lapangan kebudayaan, kesenian, ilmu pengetahuan, kerohanian dan kejasmanian, kemasyarakatan, dan sebagainya. Misalnya, aturan tentang Pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah, pemeliharaan fakir miskin dan anak-anak terlantar, pengangkutan di darat, laut, dan udara, perhubungan pos, telepon, dan sebagainya.
3. Finanzrecht (hukum keuangan) adalah aturan hukum tentang upaya menyediakan perbekalan untuk melaksanakan tugas-tugas penguasa, baik berupa bahan mentah maupun berupa uang. Misalnya, aturan tentang pajak, bea dan cukai tentang peredaran uang, peminjaman uang bagi negara, alat-alat pembayaran luar negeri, dan sebagainya.

C. Hubungan HAN-HTN

³Keterkaitan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara tampak pula dari pendapat J.B.J.M. ten Berge bahwa hukum administrasi negara merupakan perpanjangan dari hukum tata negara atau hukum sekunder dari hukum tata negara. Pendapat ini dipengaruhi oleh perkembangan sejarah karena memang pada abad ke- 19, hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan satu kesatuan, dan hukum administrasi negara dianggap sebagai tambahan hukum administrasi negara dari hukum tata negara atau sebagai bagian dari hukum tata negara. Untuk lebih memahami korelasi antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa susunan dan kegiatan organ pemerintah hukum administrasi negara dan kenegaraan diatur dalam konstitusi yang merupakan hukum tertulis. Di samping peraturan perundang-undangan (UUD) tertulis, ada pula peraturan-peraturan tidak tertulis yang melengkapi konstitusi tertulis.

² *Ibid*, 21-22

³ Dr. Sahya Anggara., M.Si., *Hukum Administrasi Negara*(Bandung: Pustaka Setia, Februari 2018), 41-42

Keseluruhan hukum administrasi negara dari peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis ini dinamakan hukum konstitusi. Istilah ini sinonim dengan hukum tata negara (dalam arti sempit). Hukum tata negara (dalam arti sempit) dan bersama-sama hukum administrasi negara dinamakan hukum tata negara (dalam arti luas). Lebih lanjut, disebutkan bahwa membedakan antara hukum tata negara (dalam arti sempit) dengan hukum administrasi negara tidak menimbulkan akibat hukum tertentu. Kedua bagian hukum (hukum tata negara dan hukum administrasi) saling berhubungan erat. Hukum negara (dalam arti sempit) tanpa bantuan hukum administrasi tidak dapat dipahami, demikian pula sebaliknya.

Meskipun terdapat kesamaan pandangan mengenai keterkaitan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara, para sarjana berbeda pendapat ketika menentukan objek kajian dari kedua hukum ini. Berkenaan dengan perbedaan objek kajian antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara, C.J.N. Verstedden mengatakan, terdapat perbedaan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang dapat dicatat dengan cara yang berbeda.

Menurut Kranenburg dan Vegting, hukum tata negara berkenaan dengan struktur umum dari negara, undang-undang dasar dan undangundang organik, yaitu undang-undang provinsi, undang-undang kota praja, dan undang-undang perairan, sedangkan hukum tata pemerintah hukum administrasi negara mempelajari undang-undang yang khusus, yang mengatur susunan dan wewenang yang khusus dari organ-organ jawatan umum, hukum kepegawaian termasuk di dalamnya hukum pensiun pegawai, undang-undang milisi, peraturan yang mengatur pengajaran beserta bagian-bagiannya, undang-undang sosial, undangundang hukum administrasi negara, undang-undang perburuhan hukum administrasi negara, dan sebagainya. Seiring dengan perkembangan

2. SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Sumber Hukum

⁴Pada umumnya, sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan hukum. Banyaknya penafsiran tentang sumber hukum bergantung pada pendekatan yang digunakan oleh para penulis. Hal ini disebabkan perbedaan pendekatan yang digunakan akan menghasilkan penafsiran yang berbeda-beda. Selanjutnya, perbedaan tersebut menimbulkan berbagai pertanyaan mengenai sumber-sumber hukum Secara umum, dapat disebutkan bahwa sumber hukum digunakan dalam dua arti. Arti pertama untuk menjawab pertanyaan, “Mengapa hukum itu mengikat?” Pertanyaan ini dapat juga dirumuskan “Apa sumber (kekuatan) hukum hingga mengikat atau dipatuhi manusia?” Pengertian sumber dalam arti ini dinamakan sumber hukum dalam arti materiil. Sumber hukum dapat dilihat dari faktor-faktor yang memengaruhinya atau dilihat dari bentuknya. Dengan demikian, ada dua macam sumber hukum, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materiil meliputi faktor-faktor yang ikut memengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, sedangkan sumber hukum formal adalah berbagai bentuk aturan hukum yang ada.

B. Sumber Hukum Administrasi Negara

a. Sumber Hukum Materiil(Tertulis)

⁴ Dr. Sahya Anggara., M.Si., *Hukum Administrasi Negara*(Bandung: Pustaka Setia, Februari 2018), 53-54

Secara formal, yang dimaksud dengan undang-undang di Indonesia adalah produk hukum yang dibuat oleh presiden bersama DPR. Undang-undang sebagai sumber hukum formal itu adalah undang-undang dalam arti materiil. Undang-undang dalam arti materiil itu bukan hukum administrasi negara dilihat dari segi bentuknya, melainkan dilihat dari kekuatan mengikatnya.

Paul Laband, seorang sarjana Jerman, mengemukakan bahwa undang-undang dapat diartikan secara formal ataupun secara materiil (*wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*). Undang-undang dalam arti formal adalah setiap peraturan (keputusan pemerintah) yang isinya dikaitkan dengan cara terjadinya. Di Indonesia, misalnya yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti formal adalah setiap produk hukum yang dibuat oleh presiden bersama DPR (lihat Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 UUD 1945).

Adapun undang-undang dalam arti materiil adalah penetapan kaidah hukum dengan tegas sehingga kaidah hukum itu mempunyai sifat mengikat. Untuk mengikat satu aturan hukum harus ada dua unsur secara bersama bagi aturan hukum, yaitu *anordnung* (penetapan secara tegas) dan *rechtssatz* (peraturan atau isi hukum itu sendiri).

Dalam kepustakaan hukum ditemukan bahwa sumber-sumber hukum materiil ini terdiri atas tiga jenis berikut.

1. **Sumber Hukum Historis (*Rechtsbron in Historische zin*)**

sumber hukum historis meliputi sistem-sistem hukum masa lalu yang pernah berlaku pada tempat tertentu, seperti sistem hukum Romawi, sistem hukum Prancis, dan sebagainya. Termasuk sumber hukum yang kedua adalah dokumen dan surat keterangan yang berkenaan dengan hukum pada saat dan tempat tertentu.

2. **Sumber Hukum Sosiologis (*Rechtsbron in Sociologische zin*)**

Dengan realitas kehidupan masyarakat. Pada sisi lain, sebagai suatu fenomena sosial, harus pula dipahami bahwa hukum itu berubah seiring dengan perubahan masyarakat atau bergantung pada perubahan sosial.

3. **Sumber Hukum Filosofis (*Rechtsbron in Filosofische zin*)**

Menurut Sudikno Mertokusumo, mengenai sumber isi hukum; ditanyakan asal isi hukum itu. Ada tiga pandangan yang mencoba menjawab pertanyaan ini, yaitu: (a) pandangan teokratis, yang menyatakan isi hukum berasal dari Tuhan; (b) pandangan hukum kodrat yang menyatakan isi hukum berasal dari akal manusia; (c) pandangan mazhab historis yang menyatakan isi hukum berasal dari kesadaran hukum.

b. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum formal diartikan juga sebagai tempat atau sumber suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum formal berlaku. Sumber hukum administrasi negara dalam arti formal terdiri atas peraturan perundang-undangan, praktik administrasi negara atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi, dan doktrin.

Sementara itu Semua peraturan perundang-undangan itu harus dapat dikembalikan pada dasar hukum tertinggi, yaitu UUD 1945. TAP MPR No. III/ MPR/2000 berisi tentang sumber hukum dan tata urutan perundangundangan sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. TAP MPR;

- c. Undang-Undang/Peperpu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Instruksi Menteri, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan sebagainya;
- g. Perda, Kep. Kepala Daerah.

Hal tersebut berbeda dengan TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Kepmen dan Permen yang tidak termasuk dalam hierarki. Tata urutan perundang-undangan berdasarkan TAP MPRS No. XX/1966 adalah sebagai berikut.

3. WEWENANG DAN TINDAKAN PEMERINTAH

⁵Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak kewenangan, juga kekuasaan membuat keputusan, Memerintah, dan Melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

⁶Wewenang : 1. kuasa atas sesuatu 2. serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan 3. Hak ber-kuasa yang ditetapkan dalam struktur organisasi guna melaksanakan kebijakan.

Wewenang Ini memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara, sehingga kewenangan ini memiliki hak dalam menggunakan kekuasaan yang dimilikinya selain dari itu kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut keadaan-keadaan formal sehingga terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah diperoleh suatu wewenang pemerintah secara Atribut

⁷Wewenang Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Setelah adanya tugas, wewenang dan tanggung jawab pada tiap-tiap individu maka selayaknya individu-individu tersebut setuju untuk memberikan pertanggungjawabannya atas tugas-tugas yang diserahkan kepadanya. Hal ini berkenaan dengan kenyataan bahwa akan selalu diminta pertanggungjawabannya atas pemenuhan tugas dan tanggung jawab yang dilimpahkan kepadanya. Semua hal ini yaitu tugas,

⁵ Ensiklopedi Bebas Multibahasa

⁶ Glosarium Online

⁷ <http://www.psychologymania.com/2013/01/pengertian-pendelegasian-wewenang.html>

wewenang, tanggungjawab dan pertanggungjawaban merupakan unsur-unsur dari pendelegasian wewenang.

Pendelegasian wewenang hanyalah tahapan dari suatu proses ketika penyerahan wewenang, berfungsi melepaskan kedudukan dengan melaksanakan pertanggung jawaban.²

Menurut Manullang bahwa pendelegasian adalah kegiatan seseorang untuk menugaskan stafnya/bawahannya untuk melaksanakan bagian dari tugas manajer yang bersangkutan dan pada waktu bersamaan memberikan kekuasaan kepada staf/bawahan tersebut, sehingga bawahan itu dapat melaksanakan tugas tugas itu sebaik baiknya serta dapat mempertanggung jawabkan hal hal yang didelegasikan kepadanya.

⁸E. Utrecht berpendapat, bahwa tindakan pemerintah itu dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu ;

- a. Yang bertindak adalah administrasi negara itu sendiri.
- b. Yang bertindak adalah subyek hukum/badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, dan dilakukan berdasarkan sesuatu hubungan istimewa, seperti badan hukum yang diberi monopoli.
- c. Yang bertindak adalah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang menjalankan pekerjaan berdasarkan suatu konsesi/izin dari pemerintah. Pekerjaan tersebut diserahkan oleh pemerintah kepada badan swasta untuk menyelenggarakan kepentingan umum.
- d. Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara yang diberi subsidi oleh pemerintah, seperti yayasan-yayasan pendidikan.
- e. Yang bertindak adalah pemerintah bersama-sama dengan subyek hukum lain yang bukan administrasi negara di mana kedua belah pihak tergabung dalam kerjasama, seperti Bank Industri Niaga (di mana pemerintah bukan pemegang saham tetapi di dalam dewan direksinya ada wakil-wakil pemerintah).
- f. Yang bertindak adalah yayasan yang didirikan/diawasi oleh pemerintah, seperti yayasan Supersemar, yayasan Veteran dan sebagainya.
- g. Yang bertindak adalah koperasi yang didirikan/diawasi oleh pemerintah.
- h. Yang bertindak adalah Perusahaan Negara, misalnya PLN.

Berdasarkan pendapat E. Utrecht di atas, maka tindakan pemerintah yang merupakan tindakan hukum untuk penyelenggaraan kepentingan umum, yaitu ;

- a. Membebaskan kewajiban pada organ-organ itu untuk menyelenggarakan kepentingan umum.
- b. Mengeluarkan undang-undang yang bersifat melarang atau yang ditujukan pada tiap-tiap warganegara untuk melakukan perbuatan (tingkah laku) yang perlu demi kepentingan umum.
- c. Perintah-perintah atau ketetapan-ketetapan yang bersifat memberikan beban.
- d. Memberikan subsidi-subsidi atau bantuan-bantuan kepada swasta.
- e. Memberikan kedudukan hukum (*rechtstatus*) kepada seseorang sesuai dengan keinginannya, sehingga orang tersebut mempunyai hak dan kewajiban.

⁸ Herman, Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah dalam membuat Keputusan Administrasi Negara, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 1 No. 1, (Februari 2015), 46.

- f. Melakukan pengawasan terhadap pekerjaan swasta.
- g. Bekerjasama dengan perusahaan lain dalam bentuk-bentuk yang ditentukan untuk kepentingan umum.
- h. Mengadakan perjanjian dengan warganegara berdasarkan hal-hal yang diatur dalam hukum.

⁹Tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah ini ada yang merupakan Tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan yang berupa tindakan nyata (*feitelijkehandeling*). Tindakan hukum (*rechtshandeling*) berdasarkan sifatnya merupakan tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum (menciptakan hak dan kewajiban). Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintah memiliki unsur-unsur.

4. INSTRUMEN PEMERINTAHAN(PERATURAN DAN KEPUTUSAN)

¹⁰Menurut Ridwan H.R. (2008), instrumen pemerintahan adalah alat atau sarana yang digunakan pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas tersebut, pemerintah atau administrasi negara melakukan tindakan hukum dengan menggunakan sarana, seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan kompleks Gedung perkantoran, dan lain-lain, yang termasuk dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjelaskan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan, peraturan, perizinan, instrument hukum keperdatataan, dan sebagainya.

Untuk mengetahui kualifikasi sifat keumuman (*algemeenheid*) dan kekonkretan (*concreetheid*) norma hukum administrasi, kita perlu memerhatikan objek yang dikenai norma hukum (*adressaat*) dan bentuk normanya. Dengan kata lain, norma hukum itu ditujukan untuk umum atau orang tertentu, Philipus M. Hadjon membuat kualifikasi ini menjadi empat macam sifat norma hukum, yaitu:

- Norma umum abstrak, misalnya undang-undang;
- Norma individual konkret, misalnya keputusan tata usaha negara;
- Norma umum konkret, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pengguna jalan, namun hanya berlaku untuk tempat itu);
- Norma individual abstrak, misalnya izin gangguan.

Kualifikasi Norma Hukum yang hampir sama dikemukakan pula oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, yaitu sebagai berikut.

- 1) Umum-abstrak: peraturan umum, contohnya peraturan perundangundangan lalu lintas jalan 1990 (suatu peraturan pemerintah), peraturan bangunan.

⁹ *Ibid*, 47.

¹⁰ Dr. Sahya Anggara., M.Si., *Hukum Administrasi Negara*(Bandung: Pustaka Setia, Februari 2018), 183-184

- 2) Umum-konkret: keputusan tentang larangan parkir pada jalan tertentu, pernyataan tidak dapat didiaminya suatu rumah (larangan mendirikan rumah pada wilayah tertentu).
- 3) Individual-abstrak: izin yang disertai syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak serta berlaku secara permanen, misalnya izin berdasarkan undang-undang pengelolaan lingkungan).
- 4) Individual-konkret: surat ketetapan pajak, pemberian subsidi untuk suatu kegiatan, keputusan mengenai pelaksanaan paksaan pemerintahan.

A. Peraturan Perundang-undangan

Istilah peraturan perundang-undangan ini terdapat di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) RI, Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan

Adapun beberapa produk undang-undang menggunakan istilah peraturan perundang-undangan selaku penamaan bagi semua produk hukum tertulis yang dibuat dan diberlakukan oleh negara berdasarkan tata urutan peraturan perundangan menurut UUD 1945. Tap MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 mengemukakan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut:

- a. UUD 1945
- b. ketetapan MPR
- c. undang-undang + peraturan pemerintah pengganti undang-undang
- d. peraturan pemerintah
- e. keputusan presiden
- f. peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti:
 - peraturan menteri
 - instruksi Menteri dan lain-lainnya.

¹¹Berkenaan dengan perundang-undangan, A. Hamid S. Attamimi menyebutkan, "Istilah perundang-undangan (*wettelijkeregets*) secara harfiah dapat diartikan sebagai peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang maupun peraturan yang lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasian undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita adalah undang-undang dan peraturan perundangundangan yang lebih rendah daripadanya, seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden yang berisi peraturan, keputusan menteri yang berisi peraturan, keputusan kepala lembaga pemerintah nondepartemen yang berisi peraturan, keputusan direktur jenderal departemen yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, peraturan daerah tingkat I, keputusan gubernur kepala daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat I, peraturan daerah tingkat II, dan keputusan bupati/walikota kepala daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat II.

B. Keputusan

Di Indonesia, istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh W.F. Prins. Ada yang menerjemahkan istilah *beschikking* ini dengan "ketetapan", seperti E. Utrecht, Bagir Manan,

¹¹ *Ibid*, 185-186

Sjachran Basah, Indroharto, dan lainlain, dan ada pula yang menerjemahkannya dengan “keputusan”, seperti W.F. Prins, Philipus M. Hadjon, S.F. Marbun, dan lain-lain. Djenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Meskipun penggunaan istilah keputusan dianggap lebih tepat, dalam buku ini akan digunakan istilah ketetapan untuk membedakan dengan penerjemahan *besluit* (keputusan) yang sudah memiliki pengertian khusus, yaitu sebagai keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang telah dijelaskan.

Istilah *beschikking* sudah sangat tua dan dari segi kebahasaan digunakan dalam berbagai arti. Meskipun demikian, dalam pembahasan ini, istilah *beschikking* hanya dibatasi dalam pengertian yuridis, khususnya HAN. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, ketetapan merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum). Menurut P. de Haan dan kawan-kawan, petetapan administrasi merupakan (bagian) dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari.

Berdasarkan definisi tersebut, ada enam unsur keputusan, yaitu sebagai berikut.

- a. Suatu pernyataan kehendak tertulis.
- b. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi.
- c. Bersifat sepihak.
- d. Mengecualikan keputusan yang bersifat umum.
- e. Dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan.
- f. Berasal dari organ pemerintahan.

¹²Selain dari adapun Macam-macam Keputusan yakni E. Utrecht membedakan ketetapan sebagai berikut.

A. Ketetapan positif dan negatif:

1. Ketetapan positif menimbulkan hak/dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan
2. Ketetapan negatif tidak menimbulkan perubahan dalam keadaan hukum yang telah ada. Ketetapan negatif dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa (*onbevoegd-verklaring*), pernyataan tidak diterima (*niet-ontvankelijk verklaring*), atau suatu penolakan (*afwijzing*).

B. Ketetapan deklaratur dan ketetapan konstitutif:

1. Ketetapan deklaratur hanya menyatakan bahwa hukumnya demikian (*rechtsvastellende beschikking*);
2. Ketetapan konstitutif adalah membuat hukum (*rechtscheppend*).

C. Ketetapan kilat dan ketetapan yang tetap (*blijvend*). Menurut Prins, ada empat macam ketetapan kilat, yaitu:

¹² Ibid, 191-192

1. Ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi (teks) ketetapan lama
2. Suatu ketetapan negative
3. Penarikan atau pembatalan suatu ketetapan
4. Suatu pernyataan pelaksanaan (*uitvoerbaarverklaring*).

5. INSTRUMEN PEMERINTAHAN PERATURAN KEBIJAKAN

A. Pengertian Peraturan Kebijaksanaan

¹³Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan *naar buiten gebracht schriftelijk beleid*, yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Fungsi peraturan kebijaksanaan ini adalah sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *sfigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).

b. Ciri-ciri Peraturan Kebijaksanaan

J.H. van Kreveld menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan adalah sebagai berikut.

1. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur. Dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
2. Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum. Dengan kata lain, tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai cara instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu

Sementara itu, dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijaksanaan harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang yang memberikan *beoordelingsvrijheid* (ruang kebebasan bertindak); serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku, seperti:

- 1) asas perlakuan yang sama menurut hukum;
- 2) asas kepatutan dan kewajiban;
- 3) asas keseimbangan;
- 4) asas pemenuhan kebutuhan dan harapan;
- 5) asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat;
- 6) serasi dan tepat guna dengan tujuan yang hendak dicapai.

¹³ *Ibid*, 209