



# **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

## **TEORI, REGULASI DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN**

**Hasjad, S.Sos., M.H.**  
**Dr. Abdul Kahar Maranjaya., S.H., M.H.**  
**Satria Kurniawan Putra, S.T.**  
**Muhammad Khaidir Kahfi Natsir, S.H., M.H.**  
**Poppilea Erwinta, S.H., M.H.**  
**Firman, S.H., M.H.**  
**Dr. A. Basuki Babussalam, S.H., M.H.**  
**Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.**  
**Zuhdi Arman, S.H., M.H.**  
**Anang Dony Irawan, S.H., M.H.**  
**Dr. Ristina Yudhanti, S.H., M.Hum.**



Penerbit  
**Gita Lentera**



# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA: TEORI, REGULASI DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN

## Penulis:

Hasjad, S.Sos., M.H.

Dr. Abdul Kahar Maranjaya., S.H., M.H.

Satria Kurniawan Putra, S.T.

Muhammad Khaidir Kahfi Natsir, S.H., M.H.

Poppilea Erwinta, S.H., M.H.

Firman, S.H., M.H.

Dr. A. Basuki Babussalam, S.H., M.H.

Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

Zuhdi Arman, S.H., M.H.

Anang Dony Irawan, S.H., M.H.

Dr. Ristina Yudhanti, S.H., M.Hum.

## Editor:

Drs. Ukas, S.H., M.Hum.



Penerbit CV. Gita Lentera

[www.gitalentera.com](http://www.gitalentera.com)

# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA: TEORI, REGULASI DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN

## Penulis:

Hasjad, S.Sos., M.H.  
Dr. Abdul Kahar Maranjaya., S.H., M.H.  
Satria Kurniawan Putra, S.T.  
Muhammad Khaidir Kahfi Natsir, S.H., M.H.  
Poppilea Erwinta, S.H., M.H.  
Firman, S.H., M.H.  
Dr. A. Basuki Babussalam, S.H., M.H.  
Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.  
Zuhdi Arman, S.H., M.H.  
Anang Dony Irawan, S.H., M.H.  
Dr. Ristina Yudhanti, S.H., M.Hum.

## Editor:

Drs. Ukas, S.H., M.Hum.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang  
©All right reserved

ISBN: 978-634-7237-42-2

Layouter : Lisa Anggraini  
Desain Sampul : Sri Nursanti Sari, M.Pd.  
Penerbit : CV. Gita Lentera  
Perm. Permata Hijau Regency blok F/1 Kel. Pisang,  
Kec. Pauh, Padang  
Website: <https://gitalentera.com>  
Email: [gitalentera.publisher@gmail.com](mailto:gitalentera.publisher@gmail.com)  
Anggota IKAPI No. 042/SBA/2023

Cetakan Pertama, 15 Juni 2025

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.



# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

## TEORI, REGULASI, DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN

# KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga buku *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi dan Praktik Pemerintahan* ini dapat disusun dan diselesaikan dengan baik. Karya ini lahir dari kebutuhan mendesak akan literatur hukum yang tidak hanya membahas konsep normatif semata, melainkan juga menyoroti dinamika praktik administrasi negara yang terus berkembang, terutama dalam konteks pemerintahan modern yang diwarnai oleh digitalisasi dan tuntutan tata kelola yang transparan.

Buku ini dirancang untuk menjadi referensi komprehensif bagi mahasiswa, akademisi, praktisi hukum, serta aparatur sipil negara yang ingin memahami seluk-beluk hukum administrasi negara secara menyeluruh. Di dalamnya, pembaca akan menemukan pembahasan mendalam mengenai prinsip-prinsip dasar hukum administrasi, hubungan fungsional dengan hukum tata negara, peran diskresi, pengawasan pemerintahan, hingga transformasi hukum administrasi di era digital. Setiap bab disusun secara sistematis, didukung dengan pendekatan teoritis yang kuat dan analisis atas regulasi serta praktik pemerintahan terkini di Indonesia.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan buku ini masih terdapat kekurangan, baik dari segi isi maupun penyajian. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan demi penyempurnaan edisi berikutnya. Semoga kehadiran buku ini dapat memberikan kontribusi nyata dalam memperkaya khazanah keilmuan hukum administrasi negara dan mendorong

terciptanya praktik pemerintahan yang lebih akuntabel, demokratis, dan berpihak pada kepentingan rakyat.

# SINOPSIS

**“Good governance requires good legal frameworks.”**

– Rosenbloom, David H. (2003), dalam bukunya *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*.

Kutipan ini menegaskan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh niat baik atau tata kelola yang modern, tetapi juga ditopang oleh struktur hukum administrasi yang kuat, adaptif, dan berpihak pada kepentingan publik. Buku ini hadir sebagai jawaban atas kebutuhan akan literatur hukum administrasi negara yang tidak hanya teoritis, tetapi juga aplikatif menggambarkan bagaimana hukum berperan sebagai kerangka yang mengatur dan sekaligus membatasi kekuasaan negara dalam relasinya dengan warga.

Melalui pendekatan yang sistematis dan mendalam, buku *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi dan Praktik Pemerintahan* membahas berbagai dimensi penting dalam hukum administrasi dari ruang lingkup dan prinsip-prinsip umumnya, diskresi dan pengawasan, hingga tantangan transformasi hukum di era digital. Dengan memperhatikan perkembangan global seperti e-Government dan good governance, buku ini memperkaya pemahaman pembaca tentang bagaimana birokrasi dan hukum bisa saling bersinergi dalam menciptakan pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif. Tidak hanya menjadi sumber belajar bagi mahasiswa hukum dan ilmu pemerintahan, buku ini juga relevan bagi para akademisi, aparatur sipil negara, serta semua pihak yang peduli pada kualitas pemerintahan dalam praktik administrasi publik Indonesia.

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>SINOPSIS.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vi</b>
<b>PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA: RUANG LINGKUP DAN KARAKTERISTIK .....</b>	<b>1</b>
1.1. Pendahuluan .....	1
1.2. Pengertian Hukum Administrasi Negara.....	2
1.3. Karakteristik Hukum Administrasi Negara .....	3
1.4. Prinsip-Prinsip Umum dalam Hukum Administrasi Negara ..	5
1.5. Fungsi dan Peranan Hukum Administrasi Negara.....	6
1.6. Perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia ...	8
<b>SUMBER DAN ASAS-ASAS UMUM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>13</b>
2.1. Pengantar .....	13
2.2. Sumber Hukum Administrasi Negara.....	17
2.3. Asas-Asas Umum Hukum Administrasi Negara.....	34
<b>HUBUNGAN ANTARA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM TATA NEGARA .....</b>	<b>55</b>
3.1. Pendahuluan .....	55
3.2. Konsep Dasar Hukum Tata Negara .....	57
3.3. Konsep Dasar Hukum Administrasi Negara .....	70
3.4. Perbandingan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara .....	85
3.5. Hubungan Fungsional dan Struktural antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.....	91
<b>ORGANISASI PEMERINTAHAN: BENTUK, WEWENANG, DAN TANGGUNG JAWAB .....</b>	<b>110</b>

4.1. Pengantar Organisasi Pemerintahan .....	110
4.2. Bentuk Organisasi Pemerintahan.....	114
4.3. Fungsi dan Tugas Organisasi Pemerintahan .....	119
4.4. Wewenang dan Tanggungjawab Organisasi Pemerintahan .....	123
<b>WEWENANG PEMERINTAHAN .....</b>	<b>130</b>
5.1. Wewenang Pemerintahan .....	130
5.2. Jenis Wewenang Pemerintaahan.....	133
5.3. Sumber Wewenang Pemerintah .....	134
5.4. Pembatasan Kewenangan pemerintahan .....	137
<b>DISKRESI DALAM ADMINISTRASI NEGARA DAN BATASANNYA .....</b>	<b>141</b>
6.1. Arti Penting Diskresi Dalam Administrasi Negara .....	141
6.2. Pembatasan Penggunaan Diskresi Dalam Administrasi Negara .....	148
<b>PELAYANAN PUBLIK DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA DI ERA GLOBALISASI .....</b>	<b>163</b>
8.1. Pendahuluan .....	163
8.2. Ketimpangan Akses dan Kualitas Layanan. ....	171
8.3. Budaya Patronase .....	172
8.4. Rendahnya Keterbukaan.....	172
8.5. Transformasi Digital .....	173
8.6. Kelemahan Pengawasan dan Sanksi .....	173
<b>SENGKETA ADMINISTRASI DAN LEMBAGA PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) .....</b>	<b>180</b>
8.1. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara.....	181
8.2. Penyelesaian Sengketa Administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara.....	183
<b>PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAHAN: INTERNAL DAN EKSTERNAL .....</b>	<b>190</b>
9.1. Pengertian dan Urgensi Pengawasan terhadap Pemerintahan	

.....	190
9.2. Mekanisme Pengawasan Internal Pemerintahan .....	191
9.3. Mekanisme Pengawasan Eksternal Pemerintahan .....	192
9.4. Peran Masyarakat dalam Pengawasan Pemerintahan .....	193
9.5. Tantangan dalam Pelaksanaan Pengawasan .....	194
9.6. Strategi Penguatan Sistem Pengawasan Pemerintah .....	194
<b>REFORMASI BIROKRASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE) .....</b>	<b>197</b>
10.1. Pendahuluan .....	197
10.2. Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan .....	199
10.3. Prinsip dan Karakteristik pada Hukum Administrasi di Indonesia.....	201
10.4. Karakteristik Tindak Pemerintah, Prinsip Negara Hukum, Prinsip Demokrasi dan Karakter Instrumental.....	203
10.5. Tantangan yang dihadapi dalam Implementasi Reformasi.....	206
10.6. Penutup.....	209
<b>TRANSFORMASI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM ERA DIGITAL: DIGITALISASI, E-GOVERNMENT, DAN INOVASI REGULASI .....</b>	<b>213</b>
11.1. Pendahuluan .....	213
11.2. Digitalisasi dalam Administrasi Pemerintahan .....	214
11.3. E-Government sebagai Paradigma Baru Pelayanan Publik .....	215
11.4. Penerapan E-Government Pertama di Dunia.....	215
11.5. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Digital di Estonia .....	216
11.6. Penerapan E-Government di Indonesia.....	216

11.7. Inovasi Regulasi dalam Era Digital .....	217
11.8. Implikasi terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	219
11.9. Tantangan dan Prospek Reformasi Hukum Administrasi Negara.....	219
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>223</b>



# **REFORMASI BIROKRASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)**

Oleh : Anang Dony Irawan, S.H., M.H.

## **10.1. Pendahuluan**

Reformasi birokrasi dalam perspektif Administrasi Publik adalah menjalankan reformasi administrasi yang dapat diartikan bahwa sebagai upaya proses untuk meningkatkan proses birokrasi itu sendiri dengan tujuannya yakni meningkatkan pelayanan publik. Reformasi birokrasi telah menjadi salah satu program strategis yang diprioritaskan yang sampai saat ini masih terus diupayakan oleh pemerintah untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih efisien, transparansi, dan akuntabel. Adapun tujuan reformasi ini untuk memperbaiki kelemahan struktural dalam birokrasi, tetapi lebih mendalam lagi, mengusung adanya perubahan mendasar dalam cara pemerintah bekerja dengan berpegang pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. Sebaiknya birokrasi mengatur administrasi kebijakan publik secara *independen* dan tidak dicampur tangan atau terlepas dari segala kepentingan politik. Namun realitanya, birokrat saat ini sangat berkaitan erat dengan adanya

kepentingan politik.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan desentralisasi, mencerminkan pandangan ini secara konstitusional melalui amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945. Paradigma baru dalam layanan publik didefinisikan sebagai "hak dasar rakyat dan tanggung jawab negara untuk menjamin pemenuhannya." Melalui pendekatan pelayanan berbasis hak ini juga mengubah hubungan antara negara dan warga menjadi lebih politis, tidak lagi sekadar menganggap layanan publik sebagai tugas teknis-manajerial atau hanya menjadi tanggung jawab pemerintah (Digital, 2016).

Pemerintah akan selalu berkaitan erat dengan pelayanan publik, karena salah satu tanggungjawab pemerintah adalah memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakatnya. Permasalahan birokrasi di Indonesia akan selalu berhubungan dengan dua sumber permasalahan yang sangat kompleks. Diantaranya, pertama, permasalahan yang bersumber dari faktor internal. Misalnya bersangkutan dengan permasalahan yang meliputi hal-hal seperti kualitas SDM yang dianggap masih rendah dan kurang, sistem dan prosedur yang "bertele-tele" (birokratis), budaya kerja yang feodalistik, kepemimpinan yang kaku dan kurang *visioner*, moral serta mental yang rendah, struktur organisasi yang besar namun fungsinya tidak jelas, dan kesejahteraan pegawai yang rendah. Faktor-faktor ini berkaitan dengan perilaku administratif dan perilaku organisasi. Sementara itu, dari segi eksternal, faktor yang mempengaruhi meliputi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, tuntutan masyarakat akan birokrasi yang profesional dan bebas KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) budaya masyarakat yang tidak mendukung perbaikan birokrasi, rendahnya kesadaran dan kedisiplinan masyarakat terhadap kebijakan yang berlaku, kesenjangan sosial, serta faktor lain yang berhubungan dengan pola, struktur, dan aktivitas

publik yang mempengaruhi kinerja birokrasi (Riyadi, 2008).

Hukum administrasi negara di Indonesia dapat memainkan peran penting dalam mendorong reformasi birokrasi. Dimana fokus utama penulisan ini berangkat dari rumusan masalah tentang bagaimana prinsip dan karakteristik hukum administrasi negara dapat mendorong terjadinya reformasi birokrasi yang efektif. Selain itu, juga berfokus pada analisis terhadap tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi tersebut, khususnya terkait digitalisasi yang mengubah cara kerja birokrasi.

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan metode yuridis normatif atau yang biasa dikenal dengan metode kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan merupakan studi yang digunakan dalam pengumpulan data dan informasi dengan bantuan berbagai macam bahan yang ada di perpustakaan (Irawan, 2023). Melalui pendekatan ini, penulis berupaya mendalami peran hukum administrasi negara dalam mendukung reformasi birokrasi serta dampak yang dapat ditimbulkan oleh digitalisasi terhadap jalannya transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pelayanan publik. Sehingga memiliki tujuan yang pasti bahwasannya untuk mengevaluasi tantangan dan potensi reformasi birokrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih responsif dan berorientasi pada pelayanan publik.

## **10.2. Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan**

Hukum Administrasi Negara (HAN) biasa dikenal atau dikatakan dengan Hukum Tata Pemerintahan adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari seluruh tindakan dalam menyelenggarakan sebuah negara. Keberadaan hukum administrasi negara berperan mengatur wewenang, tugas dan fungsi administrasi negara, disamping itu juga berperan untuk membatasi kekuasaan yang diselenggarakan oleh

pemerintah atau administrasi negara (Ferina Ardhi Cahyani, S.H., n.d.). Secara teoritik tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) untuk menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu yang pertama tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*) merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berdasarkan pada norma-norma hukum tertentu dan dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk melahirkan hak dan kewajiban. Tindakan-tindakan ini berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki atau melekat pada jabatannya. Kedua, tindakan berdasarkan fatual atau nyata (*feitelijkehandelingen*) merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Tindakan ini dilakukan dalam rangka melayani kebutuhan faktual rakyat dan tidak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum, misalnya pemerintah memberikan bantuan, dan lain sebagainya.

Dari tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) dapat melahirkan tindakan hukum privat (*privatrecht handelingen*) dan tindakan hukum publik (*publiekerecht handelingen*). Tindakan hukum privat adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan pihak lain (*privat*) dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, contohnya melakukan kontrak dalam pembuatan infra struktur fisik, melakukan pembelian barang tertentu dan/atau melakukan kontrak/perjanjian untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan tertentu. Sedangkan hukum public merupakan suatu tindakan hukum yang berupa tindakan hukum bersegi satu (*eenzijdig publiekrechttelijke handelingen*) dan Tindakan ukum bersegi dua (*meerzijdig publiekrechttelijke handelingen*). Adapun ciri dan karakteristik dari Tindakan hukum privat dan hukum public yang

dijalankan oleh pemerintah, diantaranya(HUKUMONLINE.COM, n.d.) Tindakan hukum publik bertujuan untuk mengatur kepentingan umum, dibuat serta dilakukan atas dasar tanggung jawab dan kewenangan, tidak adanya kesetaraan posisi antara yang mengatur dengan yang di atur. Sedangkan pada tindakan hukum privat sendiri bertujuan untuk mengatur kepentingan individu, dibuat serta dilakukan atas dasar consensus para pihak, dan terdapat kesetaraan posisi diantara para pihak.

### **10.3. Prinsip dan Karakteristik pada Hukum Administrasi di Indonesia**

Subyek hukum didalam Hukum Administrasi Negara dapat dikatakan alat administrasi negara. Untuk menyelenggarakan kepentingan umum menjadi tugas dan wewenang AAN sebagai subyek hukum di dalam HAN. Asas-asas ini sering dikenal sebagai sebutan asas-asas umum pemerintah yang baik (Lathif et al., 2021). Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan meningkatnya permasalahan yang ada, birokrasi cenderung terus semakin besar. Akibatnya timbul masalah birokrasi yang makin lama makin serius, termasuk beban negara menjadi terus bertambah berat. Keadaan ini diperparah dengan datangnya era globalisasi, yang merupakan era semakin luas dan tajamnya kompetisi antar bangsa.

Globalisasi menimbulkan masalah yang harus diatasi agar kepentingan nasional tidak dirugikan, dilain pihak menimbulkan pula peluang yang perlu dimanfaatkan untuk kemajuan dan kepentingan nasional. Namun hal itu tidak mungkin mampu dihadapi dan ditanggulangi oleh pemerintah saja. *Good Governance* berasal dari istilah *governance* dikenal sekitar awal dekade tahun 1990-an yang merupakan paradigma baru dalam administrasi negara.

Banyak cendekiawan kontemporer dibidang administrasi negara menggunakan istilah *governance* sebagai pengganti istilah

administrasi negara. Mereka menilai administrasi negara modern abad XX sebagai administrasi negara tradisional atau lama dan membandingkan dengan teori baru yang mereka sebut *governance* tersebut. *Governance* diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses diimplementasikan atau tidak diimplementasikannya keputusan tersebut. Sehingga *Good Governance* dapat diartikan proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Negara & Ham, 2020).

Reformasi birokrasi adalah upaya untuk menata sebaik mungkin sistem dan struktur birokrasi dalam mengimplementasikan perannya sebagai pelayan publik. Apabila politik birokrasi dipergunakan sebagai alat kekuasaan dengan tujuan terpenuhinya visi dan misi pemerintah sesuai dengan kebijakan resmi. Maka reformasi birokrasi harus bertujuan untuk mewujudkan lingkungan yang mendukung birokrasi yang netral dari pengaruh kekuasaan yang berlebihan.

Dapat dilihat dari istilah kata *Freies Ermessen* sendiri berasal dari kata *Frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Kemudian diikuti kata *Ermessen* yang berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Kemudian sempurna membentuk kata *Freies Ermessen* yang dapat diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan undang-undang (Purnamawati & Hijawati, 2022).

Salah satu bentuk kewenangan administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan diskresi, atau yang dikenal dalam hukum administrasi sebagai *Freies Ermessen*. Diskresi merupakan kebebasan bertindak yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam situasi tertentu, terutama ketika aturan hukum tidak secara tegas mengatur tindakan apa yang harus dilakukan. Namun demikian, pengimplementasian kebijakan melalui

Freies Ermessen harus tetap berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kebebasan yang diberikan tidak disalahgunakan dan tidak mengarah pada tindakan yang sewenang-wenang. Dalam konteks ini, pemahaman terhadap batasan dan tanggung jawab dalam menggunakan diskresi menjadi sangat krusial. Pejabat pemerintahan yang menjalankan diskresi harus mempertimbangkan prinsip-prinsip proporsionalitas, akuntabilitas, dan kepentingan umum, serta tetap dalam kerangka hukum dan etika administrasi negara.

#### **10.4. Karakteristik Tindak Pemerintah, Prinsip Negara Hukum, Prinsip Demokrasi dan Karakter Instrumental**

Tindak Pemerintah (*bestuurshandelingen*) merupakan tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursfunctie*). Tindakan pemerintah tersebut dibagi menjadi 2 yaitu: (1) Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*) yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan hukum tertentu dan berhubungan dengan kewenangan pada jabatannya. (2) Tindakan berdasarkan Fakta atau Nyata (*feitelijkhandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum (SH, 2024).

Dari tindakan hukum pemerintah dapat melahirkan tindakan hukum *private*, yaitu tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan pihak lain (*private*) dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Selain itu tindakan hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum pemerintah yang berupa tindakan hukum yang bersegi satu dan tindakan hukum bersegi dua. Tindakan hukum bersegi satu artinya yaitu tindakan hukum yang dilakukan dengan kehendak sepihak dari pemerintah. Sedangkan tindakan hukum bersegi dua yaitu tindakan-tindakan hukum yang dilakukan

pemerintah dengan kehendak bersama antara kedua belah pihak (badan hukum publik) yang terkait dengan tindakan hukum tersebut.

### **1. Prinsip Negara Hukum**

Di Indonesia sendiri, istilah hukum dan ketertiban sudah masuk sejak bangsa ini mendeklarasikan diri sebagai negara yang dinyatakan merdeka. Masa Klarifikasi Keseluruhan UUD 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) dan bukan negara kekuasaan sederhana (*machtsaat*). Pemegang kekuasaan dibatasi oleh dari satu segi hakim dan pemerintah yang terikat pada hukum, dan lagi-lagi hambatan kekuasaan oleh penyelenggara. Aristoteles menekankan bahwasannya orang-orang yang mengawasi negara bukanlah manusia, melainkan hanya jiwa dan konvensionalitas yang menentukan kesopanan atau ketidaksetujuan suatu peraturan. Adapun ciri-ciri dan prinsip negara hukum diantaranya: Pertama, regulasi berdasarkan pada Pancasila. Kedua, pemerintah berdasarkan kerangka kerja yang ditetapkan. Ketiga, bantuan individu. Keempat, Kekuasaan hukum yang dibebaskan dari pengaruh kekuasaan yang berbeda. Kelima keseragaman dalam regulasi dan pemerintahan. Keenam, kekuasaan hukum yang dibebaskan dari pengaruh kekuasaan yang berbeda. Ketujuh penyusunan peraturan oleh Presiden bersama DPR kemudian merujuk pada ketetapan MPR (Lathif et al., 2021).

### **2. Prinsip Demokrasi**

Banyak negara di dunia menggunakan sistem demokrasi dalam menjalankan roda pemerintahannya, salah satunya adalah negara Indonesia. Secara historis sistem demokrasi pada mulanya Indonesia dalam pemerintahannya dimulai dengan menggunakan sistem demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan sistem demokrasi pancasila. Ketiga konsep tersebut memakai istilah demokrasi, yang secara etimologis atau menurut asalnya berarti “rakyat berkuasa” atau “Government or rule by the people”. Dengan demikian secara etimologi dapat dinyatakan bahwa demokrasi adalah kekuasaan

berada ditangan rakyat, yang didalamnya menggambarkan suatu sistem pemerintahan yang lebih mengutamakan rakyat yang memiliki dan menjadi pemegang kekuasaan tertinggi.

Henry Bertram Mayo secara tegas juga menjelaskan bahwasannya prinsip-prinsip demokrasi yang akan mewujudkan suatu sistem politik yang demokratis yaitu sebagai berikut: (1)Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; (2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; (3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; (4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; (5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; (6) Menjamin tegaknya keadilan. Keenam prinsip tersebut menjadi suatu hal yang harus diimplementasikan dengan baik dan seimbang agar kualitas demokrasi di setiap negara berjalan sesuai dengan harapan publik.

### **3. Karakter Instrumental**

Peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara baik aktif maupun pasif, tidak melanggar hak dan kewajiban asasi warga. Di samping itu, pelaksanaan Freises Ermessen juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagaimana telah disebutkan bahwa dalam negara sekarang khususnya yang menganut “type welfare state”, pemberian kewenangan yang luas bagi pemerintah merupakan konsekuensi logis, termasuk memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menciptakan berbagai instrumen yuridis sebagai sarana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan (Perspektif & Publik, 2018). Pembuatan instrumen yuridis oleh pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku atau berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan.

Di dalam pembuatan keputusan, Hukum Administrasi Negara menentukan syarat material dan syarat formal yaitu: (1) Alat

pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang; (2) keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis seperti penipuan, paksaan, sogokan, kesesatan, dan kekeliruan; (3) Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan dasarnya dan pembuatnya juga harus memperhatikan prosedur membuat keputusan; (4) Isi dan tujuan keputusan harus sesuai pada peraturan dasarnya; (5) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu tidak boleh dilupakan. Berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan Hukum Administrasi Negara, maka penyelenggaraan pemerintahan akan selalu berjalan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan sejalan dengan tuntutan negara berdasarkan hukum (Lathif et al., 2021)

#### **10.5. Tantangan Yang Dihadapi Dalam Implementasi Reformasi**

Reformasi birokrasi di Indonesia menghadapi tiga tantangan utama. Pertama, tantangan internal, yaitu ketidakmampuan birokrasi untuk memperbaiki dirinya sendiri secara efektif. Kedua, tantangan eksternal yang melibatkan intervensi politik yang kuat, mengakibatkan birokrasi kehilangan arah dalam memberikan pelayanan publik. Ketiga, adanya keraguan di masyarakat terhadap efektivitas kebijakan yang dibuat dan dijalankan oleh birokrasi. Tantangan pertama ini disebabkan oleh kurangnya kemampuan birokrasi untuk memperbarui lingkungannya sendiri.

Bentuk pelayanan struktural yang terlalu berfokus pada suatu aturan dan norma cenderung tidak mampu menyelesaikan suatu permasalahan secara komprehensif, sehingga pada akhirnya seringkali menghasilkan suatu hasil yang kurang memuaskan. Birokrasi yang hanya mengikuti, mengedepankan bahkan patuh pada suatu aturan dan norma yang terjadi sering kali kedulitan dalam menangani kasus-kasus yang tidak tercakup oleh regulasi tersebut. Sehingga masyarakat

merasa tertekan dan tidak puas dengan pelayanan yang telah diberikan dan diterimanya. Masalah ini semakin rumit ketika tuntutan masyarakat tidak dapat terpenuhi karena adanya keterbatasan aturan yang sering terlambat atau bahkan tidak tersedia. Sehingga dalam situasi seperti ini, pemerintah seharusnya merespon untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Maka demikian, dibutuhkan suatu pendekatan fungsional yang dapat dan mampu mengatasi suatu permasalahan sampai pada akar permasalahannya. Akan tetapi, birokrasi kerap kali hanya berusaha menahan, menunda atau bahkan memindahkan suatu permasalahan demi berjalannya suatu kepentingan tertentu, tanpa benar-benar menyelesaikan permasalahannya. Pendekatan fungsional dianggap mampu lebih efektif dibandingkan dengan pendekatan struktural yang kerap kali terlihat rumit sampai memakan banyak waktu. Meskipun demikian pendekatan ini telah berkembang pesat di tingkat pemerintahan pusat terutama dengan adanya badan, komisi dan lembaga struktur lainnya yang berupaya memadukan kedua pendekatan ini, meskipun begitu tetap ada resiko beban anggaran yang tinggi serta tumpang tindih yang tidak produktif.

Tantangan lain yang dapat penulis lihat dalam hal reformasi birokrasi adalah tingginya campur tangan politik. Intervensi politik dalam hal birokrasi sering terjadi. Terutama saat elit partai politik memanfaatkan birokrasi sebagai alat politiknya. Khususnya menjelang pemilu dan pemilihan. Dalam hal ini nantinya birokrasi akan kehilangan fokus dalam menjalankan tugasnya untuk melayani masyarakat, yang diperparah dengan rotasi kepala daerah setiap lima tahun. Selain itu, politisasi birokrasi yang bertujuan menjalin hubungan antara eksekutif dan legislatif yang sering kali menimbulkan ketegangan dinamis jika tidak terjaga konsistensinya. Akibatnya, birokrasi yang cenderung kompromi turut memperbesar kebocoran anggaran dan menghadapi adanya tekanan politik yang berisiko

kehilangan posisi jika tidak mendukung suatu kelompok tertentu (Setyasih & Governance, n.d.).

Tantangan selanjutnya, reformasi birokrasi adalah keraguan masyarakat terhadap kebijakan yang dihasilkan. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya pendidikan dan analisis yang memadai dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut gagal menangani masalah yang ada dengan efektif. Resistensi dari masyarakat dan sektor swasta, yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut, juga memperkuat keraguan ini. Selain itu, rendahnya kredibilitas birokrasi dalam menyusun kebijakan, ditandai dengan minimnya keterlibatan ahli, kurangnya naskah akademik, dan kurangnya konsultasi publik, turut menjadi penyebab. Akibatnya, kualitas kebijakan buruk dan sering ditolak oleh para pemangku kepentingan. Meski demikian, birokrasi kerap menutupi kelemahan kebijakan tersebut dan bersikap arogan terhadap tuntutan masyarakat, karena merasa memiliki otoritas dan pengetahuan lebih (Politik, 2010).

Faktor lain yang meningkatkan keraguan masyarakat terhadap kebijakan birokrasi adalah banyaknya program yang dijanjikan tetapi tidak diimplementasikan dengan baik oleh pemerintah atau bahkan tidak terimplementasikan oleh pemerintah, justru saat ini persentase korupsi di Indonesia dapat dikatakan sangat tinggi (Setyasih & Governance, n.d.).

Program-program yang terimplementasi seringkali hanya sebatas layanan administratif yang jauh dari harapan publik (Negara & Ham, 2020). Keterlambatan dan ketamakan birokrasi juga memicu kebencian masyarakat, sebagaimana dinyatakan oleh Barzelay dalam "*Breaking Through Bureaucracy*." Akibatnya, kepercayaan masyarakat terhadap sistem dan sumber daya manusia dalam reformasi birokrasi menurun drastis. Osborne dan Gaebler dalam "*Reinventing Government*" juga menekankan bahwa masalah bukan pada apa yang

dilakukan pemerintah, melainkan pada bagaimana layanan tersebut diimplementasikan dengan baik. Di Indonesia, perubahan birokrasi berlangsung sangat lambat jika dibandingkan dengan sektor bisnis. Aspek yang paling sulit untuk diubah dalam birokrasi adalah sumber daya manusia, karena pola pikir yang telah terbentuk selama bertahun-tahun, sehingga sulit menerima perubahan.

Reformasi birokrasi di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1998, dengan lahirnya berbagai undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (telah diubah empat kali dan kini menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 73 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Semua undang-undang ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja birokrasi dan kesejahteraan masyarakat, terutama melalui peningkatan kualitas pelayanan publik.

## **10.6. Penutup**

Prinsip dan karakteristik hukum administrasi di Indonesia yang berperan mendorong reformasi dan juga adanya tantangan yang dihadapi dalam implementasi reformasi ini sehingga digitalisasi dan inovasi teknologi mengubah birokrasi modern. Pertama, prinsip-prinsip dasar hukum administrasi di Indonesia seperti transparansi dan akuntabilitas serta partisipasi publik menjadi dasar utama dalam reformasi birokrasi. Dengan adanya prinsip-prinsip ini menciptakan birokrasi yang lebih efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan serta keinginan masyarakat. Dengan karakteristik hukum administrasi yang berjalan fleksibel dalam mengakomodasi perubahan, serta regulasi yang terus diperbaharui dalam hal ini juga turut mendukung upaya reformasi. Namun, dengan begitu tentu adanya tantangan yang dihadapi dalam implementasi reformasi birokrasi termasuk resistensi yang berasal dari internal birokrasi,

tumpang tindih regulasi, serta kurangnya SDM yang kompeten dalam menghadapi perubahan. Dengan demikian, digitalisasi dan inovasi teknologi telah merubah birokrasi modern dengan mempercepat proses administrasi, meningkatkan aksesibilitas layanan, serta meminimalisir praktik-praktik korupsi ataupun kepentingan tertentu. Namun, penerapan teknologi ini juga menghadapi tantangan, seperti kesenjangan infrastruktur digital serta kemampuan beradaptasi di beberapa wilayah yang kurang untuk dijangkau. Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia nantinyasangat bergantung pada kekuatan prinsip hukum administrasi dalam pengimplementasiannya dan pemanfaatan teknologi berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Digital, T. E. (2016). *Pemerintahan digital*.
- Ferina Ardhi Cahyani, S.H., M. . (Ketua B. (n.d.). *Bidang Hukum Administrasi Negara*.
- HUKUMONLINE.COM. (n.d.). *Perbedaan Hukum Publik dan Hukum Privat*. Jurnal Komunikasi HUKUM Undiksha.
- Irawan, A. D. (2023). Kearifan Lokal Karapan Sapi dalam Perspektif Pancasila. In S. R. Pudjiastuti (Ed.), *Bhineka Tunggal Ika Berbasis Kearifan Lokal* (5th ed., pp. 1–317). Penerbit Gemala.
- Lathif, N., Wijata, M. M., & Mihradi, R. M. (2021). Hukum Administrasi Negara (Aphtn-Han). *NAZARUDDIN LATHIF, S.H., M.H MUSTIKA MEGA WIJAYA, S.H., M.H R. MUHAMMAD MIHRADI, S.H., M.H,* 50, 21–35.
- Negara, H. A., & Ham, H. D. (2020). *2020 pelayanan publik dalam kajian hukum administrasi negara dan hak asasi manusia. I*, 32–42.
- Perspektif, D., & Publik, A. (2018). *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik*. 25–37.
- Politik, J. I. (2010). *For , TrKA. I*(1).
- Purnamawati, E., & Hijawati, H. (2022). Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia. *Solusi*, 20(1), 98–109. <https://doi.org/10.36546/solusi.v20i1.529>
- Riyadi. (2008). Reformasi Birokrasi Dalam Perspektif Perilaku Administrasi. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 5(1), 110–118.
- Setyasih, E. T., & Governance, G. (n.d.). *Reformasi birokrasi dan tantangan implementasi good governance di indonesia*. 6(1), 48–62.
- SH, M. A. B. (2024). Batasan Tindakan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh

Pemerintah. *Mahkamah Agung Republik Indonesia. Pengadilan  
Tata Usaha Negara Makassar.*

# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

## TEORI, REGULASI DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN

*"Good governance requires good legal frameworks."*

– Rosenbloom, David H. (2003), dalam bukunya *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*.

Kutipan ini menegaskan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh niat baik atau tata kelola yang modern, tetapi juga ditopang oleh struktur hukum administrasi yang kuat, adaptif, dan berpihak pada kepentingan publik. Buku ini hadir sebagai jawaban atas kebutuhan akan literatur hukum administrasi negara yang tidak hanya teoritis, tetapi juga aplikatif menggambarkan bagaimana hukum berperan sebagai kerangka yang mengatur dan sekaligus membatasi kekuasaan negara dalam relasinya dengan warga. Melalui pendekatan yang sistematis dan mendalam, buku *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi dan Praktik Pemerintahan* membahas berbagai dimensi penting dalam hukum administrasi dari ruang lingkup dan prinsip-prinsip umumnya, diskresi dan pengawasan, hingga tantangan transformasi hukum di era digital. Dengan memperhatikan perkembangan global seperti e-Government dan good governance, buku ini memperkaya pemahaman pembaca tentang bagaimana birokrasi dan hukum bisa saling bersinergi dalam menciptakan pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif. Tidak hanya menjadi sumber belajar bagi mahasiswa hukum dan ilmu pemerintahan, buku ini juga relevan bagi para akademisi, aparatur sipil negara, serta semua pihak yang peduli pada kualitas pemerintahan dalam praktik administrasi publik Indonesia.



Penerbit  
**Gita Lentera**

Office 1: Per. Permata Hijau Regency Blok/F1 Kelurahan Pisang  
Kecamatan Pauh, Kota Padang, Sumatera Barat  
Office 2: Jl. Weling No. 120 Gejayan, Yogyakarta  
Cp. Admin: 085156902329  
gitalentera.com

ISBN 978-634-7237-42-2



9

786347

237422



**IKAPI**  
IKATAN PENERBIT INDONESIA