

Hukum Tata Pemerintahan (HTP)



Dr. Ahmad Hasan Afandi, S.IP., M.Si.



Hukum Tata Pemerintahan (HTP)

Hukum Tata Pemerintahan (HTP)

Dr. Ahmad Hasan Afandi, S.IP., M.Si.



Hukum Tata Pemerintahan (HTP)

© Penerbit Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia (PRCI)

Penulis:

Dr. Ahmad Hasan Afandi, S.IP., M.Si.

Editor: Dr. Ahmad Imron Rozuli, SE., M.Si.

Cetakan Pertama: September 2023

Cover: Tim Penyusun

Tata Letak: Tim Kreatif PRCI

Hak Cipta 2023, pada Penulis. Diterbitkan pertama kali oleh:

Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia

ANGGOTA IKAPI JAWA BARAT

Pondok Karisma Residence Jalan Raflesia VI D.151
Panglayungan, Cipedes Tasikmalaya – 085223186009

Website: www.rcipress.rcipublisher.org

E-mail: rumahcemerlangindonesia@gmail.com

Copyright © 2023 by Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia
All Right Reserved

- Cet. I –: Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia, 2023
Dimensi : 14,8 x 21 cm

ISBN

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan
cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang
Hak Cipta Pasal 72

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta
Pasal 72

Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling sedikit 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta terkait sebagai dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta karunia-Nya kepada kami sehingga kami berhasil menyelesaikan Buku dengan judul Hukum Tata Pemerintahan (HTP) sesuai yang ditargetkan. Buku ini berisikan tentang keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana alat-alat perlengkapan administrasi negara melakukan tugas atau fungsinya. Kami menyadari bahwa Buku ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak yang bersifat membangun selalu kami harapkan demi kesempurnaan buku ini.

Akhir kata, kami sampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berperan serta dalam penyusunan. Buku ini dari awal sampai akhir. Semoga Allah SWT senantiasa meridhoi segala usaha kita. Amin.

September 2023
Penulis

KATA SAMBUTAN

Dr. Ahmad Imron Rozuli, SE., M.SI

Wakil Dekan 2 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya

Saya sangat senang dengan diterbitkan buku ajar Hukum Tata Pemerintahan (HTP) yang disusun oleh sahabat Dr. Ahmad Hasan Afandi, S.IP., M.Si tentu melalui proses diskusi Panjang sehingga layak untuk diterbitkan.

Studi kajian Hukum Tata Pemerintahan (HTP) ini telah dikenal dan diajarkan di perguruan tinggi di Indonesia sebelum tahun 1946 dengan istilah *Staats-en Administratiefrecht*. Sebagaimana pada *Rechtshogeschool* (Sekolah Tinggi Hukum) di Jakarta, sejak tahun 1941 sampai dengan tahun 1945, istilah *Staats-en Administratiefrecht* ini dipergunakan dengan Prof. Dr. J.H.A. Logemann sebagai dosen pengampunya.

Sebenarnya peristilahan ini di negeri Belanda terdiri atas 2 macam mata kuliah, yaitu *Staatsrecht* (Hukum Tata Negara) dan *Administratiefrecht* (Hukum Administrasi Negara / Hukum Tata Pemerintahan). Artinya, penyampaian mata kuliah *Administratiefrecht* di Indonesia pada periode tersebut digabungkan dengan mata kuliah *Staatsrecht*. Baru pada tahun 1946, gabungan mata kuliah tersebut diselenggarakan secara terpisah dan yang kemudian keduanya secara resmi dipakai oleh Universitas Indonesia dengan mempergunakan peristilahan Hukum Administrasi Negara (HAN) untuk mata kuliah *Administratiefrecht*.

Sejarah perkembangan HTP selanjutnya, diwarnai oleh munculnya berbagai peristilahan untuk mata kuliah

Administratiefrecht ini. Seperti istilah Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) yang dimunculkan oleh E. Utrecht dan Prof. Djoko Sutono, SH dipakai pada periode tahun 1950 hingga 1960 menggantikan istilah HAN. Namun setelah tahun 1960, istilah HAN ini muncul kembali dan dipergunakan di Universitas Indonesia oleh Prof. Dr. Prajudi Atmosudirdjo. Di perguruan tinggi yang lain berbeda lagi dalam memberikan peristilahan studi *Administratiefrecht* ini, seperti di Universitas Padjajaran Bandung dan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, mata kuliah ini diberi nama Hukum Tata Pemerintahan. Dan mata kuliah ini kemudian diajarkan serta dijadikan mata kuliah inti pada program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

Malang, 20 September 2023

Dr. Ahmad Imron Rozuli, SE., M.Si

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
KATA SAMBUTAN	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I HUKUM TATA PEMERINTAHAN	1
A. Pengertian HTP	1
B. Ruang Lingkup HTP	12
C. Hukum Tata Pemerintah Dalam Perspektif Sejarah....	22
BAB II SUSUNAN PEMERINTAH.....	26
A. Lembaga Eksekutif	27
B. Lembaga Legislatif.....	46
C. Lembaga Yudikatif.....	58
BAB III BADAN LEGISLASI.....	72
A. Pendahuluan	72
B. Selayang Pandang Badan Legislasi	72
C. Tugas Badan Legislasi	74
D. Wewenang Badan Legislasi	76
E. Sistem Pendukung Badan Legislasi	77
F. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	77
BAB IV SUMBER-SUMBER HUKUM TATA PEMERINTAHAN	89
A. Pengertian Sumber Hukum	89

B. Macam-Macam Sumber Hukum	90
BAB V BADAN HUKUM PRIVAT DAN PUBLIK.....	107
A. Pengertian Badan Hukum	107
B. Jenis Badan Hukum.....	108
C. Bentuk Badan Hukum.....	108
D. Teori Badan Hukum	110
BAB VI BARANG MILIK NEGARA.....	116
A. Pengertian	116
B. Ruang Lingkup.....	118
C. Pengelolaan Barang Milik Negara.....	120
D. Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara	125
BAB VII CAMPUR TANGAN PENGUASA DALAM MASYARAKAT	129
A. Pendahuluan.....	129
B. Macam-Macam Campur Tangan.....	132
C. Kepentingan Publik	146
D. Kepentingan Pribadi.....	150
E. Pengambilan Keputusan.....	155
BAB VIII KEDUDUKAN HUKUM PARA PETUGAS PUBLIK....	163
A. Pengertian Subjek Hukum	163
B. Kategori Subjek Hukum	164
C. Pelayan Publik	167
D. Pejabat Negara.....	173
E. Pegawai Negeri.....	176

F. Pegawai BUMN.....	178
BAB IX PERBUATAN PEMERINTAH	181
A. Pengertian Perbuatan (Tindakan) Pemerintah.....	181
B. Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintahan.....	188
BAB X KEABSAHAN TINDAKAN PEMERINTAH.....	192
A. Pengertian.....	192
B. Ruang Lingkup	194
BAB XI PERLINDUNGAN HUKUM	198
A. Pengertian.....	198
B. Unsur dan Macam-macam Perlindungan Hukum	203
C. Perlindungan hukum Bagi Rakyat	207
D. Bentuk Perlindungan Hukum	218
BAB XII PENGADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN)	234
A. Pengertian dan Tujuan PTUN	234
B. Prinsip Prinsip Dasar Terbentuknya PTUN	237
C. Asas-asas PTUN	240
D. Ciri Khusus PTUN dan Perbedaan dengan Hukum Acara PERDATA.....	245
E. Prosedur Guagatan PTUN.....	248
F. Peran PTUN dalam Penyelesaian Sengketa	253
BAB XIII TANTANGAN PENEGAKAN HUKUM DAN PEMERINTAHAN DI MASA DEPAN.....	272
A. Pendahuluan	272
B. Realitas dan Problematika Penegakan Hukum di Indonesia.....	274

C. Problematika antara Penegakan Hukum dengan Penegakan Keadilan	279
D. Tata Kelolah Pemerintah yang Baik.....	285
DAFTAR PUSTAKA.....	294
TENTANG PENULIS.....	301

BAB I

HUKUM TATA PEMERINTAHAN

A. Pengertian HTP

Pengertian hukum tata pemerintah adalah Hukum yang mengatur hubungan yang menyangkut hak dan kewajiban pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dengan pihak yang di perintah (Rakyat, warga negara, penduduk, publik) baik dalam terselenggaranya kekuasaan pemerintahan maupun terselenggaranya kerjasama didalam pencapaian tujuan negara sebagaimana yang diisyaratkan oleh konstitusi negara.

Dalam Kajian Hukum Tata Pemerintahan dapat diartikan Hukum yang mengatur tentang tata penyelenggaraan pemerintah baik dalam konteks yang luas maupun dalam konteks yang sempit. (kontek Luas) artinya hukum yang mengatur hubungan hak dan kewajiban pemerintah Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan maupun terselenggaranya kerjasama dalam pencapaian tujuan negara sesuai konstitusi negara. (konteks Sempit) sebagai aturan hukum yang di berlakukan oleh pemerintah karena otoritas yang dimilikinya secara sepihak dan didalam hal tertentu yang sifatnya konkret, seperti ketetapan yang di buat dan diberlakukan pemerintah.

Dalam pemaknaan lain hukum Tata Pemerintahan terbagi dalam 2 (dua) pengertian yaitu (1) Hukum Tata Pemerintahan Heteronom adalah semua aturan hukum yang mengatur tentang organisasi pemerintahan negara. Hukum Tata Pemerintahan yang merupakan bagian dari

hukum Tata Negara; dan (2) Hukum tata Pemerintahan Otonom adalah aturan-aturan hukum yang dibuat oleh aparat pemerintah yang sifatnya istimewa, baik aturan yang sifatnya sepihak maupun aturan yang bersifat dua pihak. atau hukum yang dibuat oleh aparat pemerintah atau oleh para administrasi negara.(Ali, 197 C.E.)

Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dalam kajiannya berada pada konteks tugas-tugas pemerintah berkaitan dengan akibat-akibat hukum yang ditimbulkannya, termasuk didalamnya aspek hukum dalam kehidupan organisasi pemerintahan seperti organisasi pemerintahan negara dalam hal hubungan hukum lembaga-lembaga negara dan berbagai kompetensi hukum kelembagaan organisasi pemerintahan negara; organisasi pemerintahan daerah dalam kaitan hukum otonomi daerah; dan akibat-akibat hukum dalam organisasi pemerintahan desa dan kelurahan. Juga menyangkut aspek hukum dalam menyelesaikan pertentangan kepentingan pemerintah dengan warga yang diayomi atau penyelesaian suatu sengketa akibat dari suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan Hukum Tata pemerintahan yang Otonom adalah adalah hukum yang dibuat dan atau diciptakan oleh aparat pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas seperti; Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota/Camat/dan oleh Kepala Desa atau Lurah.

Didalam mempelajari Hukum Tata Pemerintahan Heteronom akan terkait aspek hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan ditentukan oleh tipe negara. Pada tipe welfare state

(negara kesejahteraan), lapangan pemerintahan semakin luas. Hal ini disebabkan semakin luasnya tuntutan campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat. Tugas pemerintah dalam tipe negara demikian ini, oleh Lemaire (1952) disebut sebagai Bestuurzorg. Ini dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum, kepada aparatur pemerintah memiliki hak istimewa yang disebut Freies Ermessen, yaitu kepada aparatur pemerintah diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan yang mendesak dan peraturan penyelesaiannya belum ada. Dengan hak yang demikian itu maka aparatur pemerintah dapat membuat peraturan yang diperlukan. Dari sini terlihat bahwa dengan hal istimewa menyebabkan fungsi aparatur pemerintah dalam Welfare State ini bukan saja berfungsi sebagai badan eksekutif tetapi juga sudah berfungsi sebagai badan legislatif. Sebagai konsekwensinya didalam Undang-Undang Dasar 1945 hak ini pun diakui, didalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa kepada Presiden diberikan hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Didalam Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dipelajari pula hal-hal yang menyangkut leability, responsibility dan accountability. Leability menuntut tanggung jawab aparatur pemerintah terhadap hukum. Artinya dalam melaksanakan tugas para aparatur pemerintah dituntut untuk berbuat sesuai aturan hukum yang berlaku, dituntut untuk mempertahankan keberlakuan aturan hukum. Begitu pula dengan responsibility para aparatur pemerintah dituntut tanggung jawabnya dalam pelaksanaan tugas dalam

batas-batas pendelegasian wewenang yang pada gilirannya dapat melahirkan hubungan hukum antara yang memberi dan menerima wewenang. Accountability menuntut para aparatur negara bertanggung jawab atas segala kegiatan dan tugas yang diemban. Didalam kerangka itulah maka konteks hubungan hukum terjelma dalam tuntutan dan realisasi tuntutan.

Ketiga hal tersebut ini bukan saja menjadi suatu keharusan dimiliki oleh setiap aparatur pemerintah tetapi justru menjadi dasar dari kekuasaan para aparatur pemerintah didalam berbuat dan bertindak. Kalau berbicara tentang kekuasaan aparatur pemerintah, maka sumber kekuasaan berasal dari sumber kekuasaan yang tertinggi yang ada pada setiap negara. Kekuasaan demikian itu diartikan sebagai kedaulatan yang ada pada setiap negara. Kekuasaan yang berasal dari kedaulatan adalah disebut kekuasaan publik yaitu suatu kekuasaan yang tidak dapat dilawan oleh siapapun kecuali melalui aturan hukum yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa. Aturan-aturan yang sifatnya istimewa inilah yang menjadi isi dari aturan Hukum Tata Pemerintahan baik itu dalam konteks yang heteronom maupun dalm konteks yang otonom.(Farid Ali, 2012)

Dalam konteks yang heteronom, isi Hukum Tata Pemerintahan adalah aturan-aturan hukum yang mengatur tentang organisasi pemerintahan negara mulai dari tingkat pemerintah pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa dan kelurahan termasuk didalamnya kaitan atas hal-hal tersebut diatas. Sedangkan dalam konteks yang otonom, maka isi Hukum Tata Pemerintahan adalah aturan-aturan hukum yang dibuat oleh aparatur pemerintah baik itu bersifat pengaturan sepihak

sebagaimana ketentuan maupun pengaturan dua pihak sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Semua aturan yang dimaksud adalah bersifat istimewa atau yang bersifat khusus.

Pandangan Para Ahli terhadap Hukum Tata Pemerintahan

Ada tiga sebutan aturan hukum yang terkait dan berfungsi legal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Ketiga sebutan aturan hukum yang dimaksud adalah Hukum Tata Negara (HTN), Hukum Administrasi Negara (HAN) dan Hukum Tata Pemerintahan. Ada yang mengatakan bahwa HTN dan HAN mempunyai prinsip yang berbeda, namun ada pula yang mengatakan sama.¹ Menurut Prins ada konsepsi yang sama mengenai kedua aturan hukum yang dimaksud, yaitu:

- HTN mempelajari hal-hal yang sifatnya fundamental yakni tentang dasar-dasar dari negara dan menyangkut langsung setiap warga negara;
- HAN lebih menitikberatkan pada hal-hal yang teknis saja, yang selama ini kita tidak berkepentingan karena hanya penting bagi para spesialis. (W.F. Prins, 1976)

Golongan yang berpendapat ada perbedaan prinsip adalah *Oppenheim* yang menjelaskan bahwa HTN adalah sekumpulan peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan aturan-aturan yang memberi kewenangan terhadap alat perlengkapan tersebut, artinya HTN mempersoalkan negara dalam keadaan diam, sedangkan HAN mengenai negara dalam keadaan bergerak. Van Vollenhoven dalam teorinya yang terkenal

¹ (Nurbaiti, n.d.)

yaitu teori residu, mengatakan bahwa kekuasaan pemerintah sangat luas tidak terbatas pada pelaksanaan perundang-undangan saja. *Logemann* berpendapat bahwa HTN merupakan pelajaran tentang hubungan kompetensi sedangkan HAN tentang hubungan istimewa.

Golongan yang berpendapat tidak ada perbedaan prinsip adalah *Kranenburg* yang berpendapat bahwa HTN dan HAN itu sama dan yang membedakan hanyalah akibat dari perkembangan sejarah. *Kranenburg* juga mengemukakan bahwa HTN adalah peraturan-peraturan hukum yang mengandung struktur umum dari pemerintahan suatu negara. Sedangkan HAN adalah merupakan peraturan khusus dari HTN, seperti hukum kepegawaian, UU perburuhan, UU wajib militer dan sebagainya.

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah hukum yang mengatur organisasi kekuasaan suatu Negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi Negara tersebut. Sehubungan dengan itu dalam lingkungan Hukum Ketatanegaraan dikenal berbagai istilah yaitu : (1) *State Law* dimana yang diutamakan adalah Hukum Negara; (2) *State Recht* (Belanda) dimana *State Recht* dibedakan antara Arti luas *Staat Recht in Ruinenzin*, Arti sempit *Staat Recht in Engeezin*. *Constitutional Law* (Inggris) dimana hukum Tata Negara lebih menitikberatkan pada konstitusi atau hukum konstitusi. *Droit Constitutional* dan *Droit Adminitrative* (Perancis), dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum.

Berbicara tentang Hukum Tata Negara atau Hukum Tata Pemerintahan tentu tidak terlepas dari beberapa asas yang melingkupinya. Obyek asas Hukum Tata Negara

sebagaimana obyek yang dipelajari dalam Hukum Tata Negara, sebagai tambahan menurut Boedisoesetyo bahwa mempelajari asas Hukum Tata Negara sesuatu Negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya yaitu UUD karena dari situlah kemudian ditentukan tipe negara dan asas kenegaraan bersangkutan. Setiap negara didirikan atas filsafah bangsa. Filsafah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyat dan bangsanya. Dalam bidang hukum, di Indonesia, Pancasila merupakan sumber hukum materil, karena setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya dan jika hal itu terjadi, maka peraturan tersebut harus segera di cabut. Pancasila sebagai Azas Hukum Tata Negara dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Rochmat soemitro dalam simposium peradilan tata usaha negara yang diselenggarakan BPHN pada bulan februari 1976 menggunakan istilah “ administrasi” melalui makalahnya tentang” Naskah singkat tentang peradilan administrasi di indonesia”. S.Prayudi atmosudirjo menggunakan istilah administrasi negara dalam simposium yang sama dengan makalah “ masalah organisasi administrasi negara”. Sarono,Sunaryati Hartono,dan Utrech sama-sama menggunakan istilah admistrasi negara.

Rachmat Soemitro mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan hukum administrasi negara dengan hukum tata pemerintahan itu meliputi segala sesuatu yang meliputi segala sesuatu mengenai pemerintahan, yakni seluruh aktivitas pemerintah yang tidak termasuk peradilan.

E. Utrech menyebutkan bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara mempunyai objek,