

# **HUKUM TATA USAHA NEGARA & HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA INDONESIA**

**Dr. Titik Triwulan T., S.H., M.H.**

**Kombes Pol. Dr. H. Ismu Gunadi Widodo, S.H., C.N., M.M.**

Penyunting

**Abdul Aziz, S.H.I., MHI.**



## Daftar Isi

---

|                                            |            |
|--------------------------------------------|------------|
| <b>KATA PENGANTAR</b>                      | <b>v</b>   |
| <b>DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b> | <b>vii</b> |
| <b>DAFTAR ISI</b>                          | <b>xi</b>  |
| <b>DAFTAR GAMBAR</b>                       | <b>xix</b> |
| <b>DAFTAR TABEL</b>                        | <b>xxi</b> |

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BAB I    PENGANTAR HUKUM TATA USAHA<br/>          (ADMINISTRASI) NEGARA</b> | <b>1</b>  |
| <b>A. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA</b>                                       | <b>1</b>  |
| 1. Istilah dan Definisi Administrasi                                           | 1         |
| 2. Istilah dan Definisi Negara                                                 | 2         |
| <b>B. KONSEP HUKUM TATA USAHA (ADMINISTRASI) NEGARA</b>                        | <b>4</b>  |
| 1. Istilah dan Pengertian Hukum Administrasi                                   | 4         |
| 2. Subjek dan Objek Hukum Administrasi                                         | 9         |
| 3. Pendekatan                                                                  | 12        |
| 4. Landasan Hukum Administrasi                                                 | 13        |
| <b>C. KODIFIKASI DI BIDANG HUKUM ADMINISTRASI</b>                              | <b>14</b> |
| 1. Istilah dan Pengertian                                                      | 14        |
| 2. Lapang Pandang Hukum Administrasi Berdasarkan<br>Kodifikasi                 | 15        |
| 3. Perkembangan Pemerintahan Umum di Masa Depan                                | 20        |

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>D. INTERRELASI HUKUM ADMINISTRASI DENGAN CABANG ILMU PENGETAHUAN LAIN .....</b>           | <b>21</b> |
| 1. Interrelasi Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Administrasi Negara .....               | 22        |
| 2. Interrelasi Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Tata Pemerintahan .....                 | 23        |
| 3. Interrelasi Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara .....                      | 24        |
| <br><b>BAB II SUMBER HUKUM TATA USAHA (ADMINISTRASI) NEGARA .....</b>                        | <b>27</b> |
| <b>A. KONSEP SUMBER HUKUM .....</b>                                                          | <b>27</b> |
| 1. Istilah Sumber Hukum .....                                                                | 27        |
| 2. Pengertian Sumber Hukum .....                                                             | 29        |
| <b>B. SUMBER-SUMBER HUKUM MENURUT SISTEM <i>CIVIL LAW</i> DAN <i>COMMON LAW</i> .....</b>    | <b>30</b> |
| 1. Sumber Hukum Menurut <i>Civil Law</i> .....                                               | 30        |
| 2. Sumber Hukum Menurut <i>Common Law</i> .....                                              | 33        |
| <b>C. SUMBER HUKUM FORMIL DAN MATERIIL HUKUM TATA USAHA ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA ..</b> | <b>33</b> |
| 1. Sumber Hukum Materiil Pancasila .....                                                     | 34        |
| 2. Sumber Hukum Formil .....                                                                 | 36        |
| <br><b>BAB III PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT HUKUM ADMINISTRASI .....</b>      | <b>55</b> |
| <b>A. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA DALAM ARTI LUAS .....</b>                          | <b>57</b> |
| 1. Kedudukan, Fungsi, dan Hubungan Antar-Kelembagaan Negara .....                            | 58        |
| 2. Kekuasaan Legislatif .....                                                                | 64        |
| 3. Kekuasaan Yudisial .....                                                                  | 82        |
| 4. Kekuasaan Eksaminatif .....                                                               | 105       |

|                                                                                                                           |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>B. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA<br/>DALAM ARTI SEMPIT .....</b>                                                 | <b>107</b>     |
| 1. Presiden .....                                                                                                         | 109            |
| 2. Wakil Presiden.....                                                                                                    | 117            |
| 3. Menteri-Menteri.....                                                                                                   | 117            |
| <b>C. KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA BANTU (STATE AUXILIARY<br/>BODIES) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN<br/>NEGARA .....</b> | <b>117</b>     |
| 1. Kedudukan Komisi Negara Independen (Independent<br>Regulatory Agencies).....                                           | 124            |
| 2. Kedudukan Komisi Negara Eksekutif (Executive Branch<br>Agencies) .....                                                 | 137            |
| 3. Kedudukan Lembaga Pemerintah<br>Non-Kementerian (IPNK).....                                                            | 143            |
| <br><b>BAB IV   PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH<br/>          MENURUT HUKUM ADMINISTRASI</b>                          | <br><b>195</b> |
| <b>A. PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT UUD 1945 .....</b>                                                                      | <b>195</b>     |
| 1. Asas Sentralisasi .....                                                                                                | 199            |
| 2. Asas Desentralisasi .....                                                                                              | 211            |
| <b>B. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>                                                                       | <b>215</b>     |
| 1. Otonomi Daerah.....                                                                                                    | 216            |
| 2. Otonomi Khusus.....                                                                                                    | 218            |
| <b>C. BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>                                                                    | <b>231</b>     |
| 1. Kepala Daerah.....                                                                                                     | 231            |
| 2. DPRD .....                                                                                                             | 242            |
| <b>D. PEMERINTAHAN DESA .....</b>                                                                                         | <b>249</b>     |
| 1. Tinjauan Umum Pemerintahan Desa .....                                                                                  | 249            |
| 2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa .....                                                                                | 253            |

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BAB V FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI<br/>DALAM MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN<br/>YANG BAIK</b>      | <b>261</b> |
| A. PENDAHULUAN.....                                                                              | 261        |
| B. EKSISTENSI PEMERINTAH DALAM KONSEPSI<br>WELFARE STATE INDONESIA .....                         | 264        |
| 1. Konsep Good Governance.....                                                                   | 264        |
| 2. General Principles of Good Governance .....                                                   | 280        |
| 3. Tindakan Pemerintah dalam Negara Hukum .....                                                  | 288        |
| C. FUNGSI-FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI .....                                                        | 299        |
| 1. Fungsi Normatif Hukum Administrasi Negara .....                                               | 300        |
| 2. Fungsi Instrumental Hukum Administrasi Negara .....                                           | 301        |
| 3. Fungsi Jaminan Hukum Administrasi Negara .....                                                | 303        |
| D. AKTUALISASI FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA<br>DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK ..... | 304        |
| 1. Mewujudkan Pemerintahan yang Baik.....                                                        | 304        |
| 2. Upaya Meningkatkan Pemerintahan yang Baik.....                                                | 305        |
| <br><b>BAB VI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA</b>                                                    |            |
| A. TINDAKAN HUKUM PEJABAT TATA USAHA NEGARA .....                                                | 307        |
| 1. Tindakan Hukum Pemerintah .....                                                               | 307        |
| 2. Tindakan Pejabat Tata Usaha Negara.....                                                       | 312        |
| B. KONSEP KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA .....                                                      | 314        |
| 1. Istilah Keputusan Tata Usaha Negara .....                                                     | 314        |
| 2. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara .....                                                  | 316        |
| 3. Ciri-Ciri Keputusan Tata Usaha Negara.....                                                    | 319        |
| 4. Batal atau Tidak Sahnya Keputusan Tata Usaha Negara .....                                     | 322        |
| 5. Macam-Macam Keputusan Tata Usaha Negara .....                                                 | 325        |
| C. KEPUTUSAN TATA USAHA MENURUT UNDANG-UNDANG<br>NOMOR 5 TAHUN 1986.....                         | 332        |

|                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BAB VII PENEGAKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM<br/>MENURUT HUKUM ADMINISTRASI</b>       | <b>339</b> |
| A. KONSEP PENEGAKAN HUKUM .....                                                      | 339        |
| 1. Hakikat Penegakan Hukum .....                                                     | 339        |
| 2. Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum.....                               | 344        |
| 3. Aparat Penegak Hukum.....                                                         | 348        |
| 4. Tugas dan Keputusan Hakim.....                                                    | 352        |
| 5. Tugas Pengacara, Jaksa, dan Polisi.....                                           | 354        |
| 6. Pelaksanaan Penegakan Hukum .....                                                 | 358        |
| B. PENEGAKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM MENURUT<br>HUKUM ADMINISTRASI .....              | 361        |
| 1. Penegakan Hukum Administrasi .....                                                | 361        |
| 2. Perlindungan Hukum .....                                                          | 362        |
| <b>BAB VIII HARTA KEKAYAAN NEGARA/DAERAH DI<br/>INDONESIA</b>                        | <b>365</b> |
| A. KONSEP HARTA KEKAYAAN NEGARA INDONESIA.....                                       | 367        |
| 1. Istilah Kekayaan Negara di Indonesia.....                                         | 367        |
| 2. Pengertian.....                                                                   | 367        |
| B. BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DAN KEUNGAN<br>NEGARA .....                       | 373        |
| 1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .....                                             | 373        |
| 2. Keuangan Negara.....                                                              | 382        |
| C. PENGELOLAAN KEKAYAAN NEGARA/BARANG<br>MILIK NEGARA/DAERAH (BMN/D) .....           | 385        |
| 1. Konsep Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah<br>Menurut Hukum Administrasi ..... | 387        |
| 2. Pengaturan Pengelolaan BMN/D di Indonesia.....                                    | 398        |
| 3. Langkah Strategis Pegelolaan Kekayaan Negara<br>di Indonesia .....                | 402        |

|                                                                                                                |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>BAB IX PEMBENTUKAN DAN KEDUDUKAN<br/>PERATURAN DAERAH</b>                                                   | <b>407</b>     |
| A. PENDAHULUAN.....                                                                                            | 407            |
| B. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.....                                                                           | 409            |
| 1. Elemen Formal/Prosedural Pembentukan<br>Peraturan Daerah .....                                              | 410            |
| 2. Elemen Materiil Pembentukan peraturan daerah.....                                                           | 416            |
| C. MEKANISME PENGAWASAN DAN PEMBATALAN PERDA....                                                               | 419            |
| 1. Pengawasan Perda .....                                                                                      | 419            |
| 2. Pembatalan Perda .....                                                                                      | 425            |
| D. KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA.....                                                                | 428            |
| 1. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum<br>di Negara Republik Indonesia .....                         | 429            |
| 2. Kedudukan Peraturan Daerah Menurut Pendapat<br>Para Ahli Hukum.....                                         | 437            |
| 3. Kedudukan Peraturan-Peraturan Lain di Daerah dalam<br>Rangka Pelaksanaan Otonomi dan Tugas Pembantuan ..... | 439            |
| <br><b>BAB X SISTEM PENGAWASAN TERHADAP<br/>PENYELENGGARAAN PEMERINTAH<br/>DAERAH</b>                          | <br><b>445</b> |
| A. KONSEP PENGAWASAN .....                                                                                     | 446            |
| 1. Istilah dan Pengertian .....                                                                                | 446            |
| 2. Maksud dan Tujuan Pengawasan .....                                                                          | 451            |
| 3. Tipe Pengawasan.....                                                                                        | 454            |
| 4. Macam Teknik Pengawasan .....                                                                               | 456            |
| 5. Proses Pengawasan .....                                                                                     | 460            |
| B. BENTUK PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN<br>PEMERINTAHAN DAERAH.....                                      | 468            |
| 1. Pengawasan Produk Hukum dan Kebijakan .....                                                                 | 468            |
| 2. Pengawasan Pelaksanaan Penyelenggaraan<br>Pemerintahan Daerah.....                                          | 471            |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 3. Pengawasan Keuangan Daerah .....      | 475 |
| 4. Pertanggungjawaban Kepala Daerah..... | 478 |

## **BAB XI KEDUDUKAN HUKUM PENYELENGGARA KEPENTINGAN UMUM (PUBLIC SERVANTS) 481**

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. PARA PEJABAT NEGARA ATAU PEJABAT POLITIK<br>(POLITICAL OFFICE HOLDERS)..... | 482 |
| B. PEGAWAI NEGERI .....                                                        | 484 |
| 1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) .....                                            | 485 |
| 2. Anggota TNI .....                                                           | 517 |
| 3. Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri) .....                         | 520 |
| C. STATUS KEPEGAWAIAN PARA HAKIM.....                                          | 526 |
| D. PEGAWAI BUMN.....                                                           | 532 |

## **BAB XII ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) 537**

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| A. TINJAUAN UMUM APBD .....                                           | 537 |
| B. PERKEMBANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA<br>DAERAH (APBD)..... | 539 |
| 1. Sistem anggaran di Indonesia .....                                 | 539 |
| 2. Mekanisme Penyusunan APBD .....                                    | 540 |
| C. PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH .....                                | 542 |
| 1. Pendapatan Daerah .....                                            | 542 |
| 2. Belanja Daerah .....                                               | 551 |
| 3. Kemampuan Daerah dalam Membiaya Belanja Daerah ....                | 553 |

## **BAB XIII PERADILAN TATA USAHA NEGARA 557**

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| A. ORGANISASI DAN LINGKUNGAN LEMBAGA PERADILAN<br>DI INDONESIA ..... | 557 |
| 1. Organisasi Peradilan di Indonesia .....                           | 557 |
| 2. Lingkungan Lembaga Peradilan .....                                | 559 |

|                                                                             |                |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>B. KEDUDUKAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA.....</b>                        | <b>566</b>     |
| 1. Sejarah Singkat Pembentukan Paradilan Tata Usaha Negara .....            | 566            |
| 2. Ruang Lingkup Paradilan Tata Usaha Negara.....                           | 567            |
| 3. Tugas dan Wewenang Paradilan Tata Usaha Negara .....                     | 572            |
| 4. Kompetensi Absolut Paradilan Tata Usaha Negara.....                      | 580            |
| <br><b>BAB XIV HUKUM ACARA TATA USAHA NEGARA</b>                            | <br><b>585</b> |
| <b>A. KARAKTERISTIK HUKUM ACARA TATA USAHA NEGARA</b>                       |                |
| 1. Istilah dan Pengertian .....                                             | 585            |
| 2. Perbedaan Hukum Acara Tata Usaha Negara dengan Hukum Acara Perdata ..... | 588            |
| 3. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara .....                            | 589            |
| <b>B. PENGAJUAN PERMOHONAN DAN GUGATAN.....</b>                             | <b>593</b>     |
| 1. Pengertian Pengajuan Permohonan Gugatan .....                            | 593            |
| 2. Pengertian Gugatan.....                                                  | 593            |
| 3. Pengajuan Gugatan .....                                                  | 594            |
| 4. Beberapa Hal yang Penting dan Pokok dalam Pembuatan Gugatan.....         | 596            |
| <b>C. PEMBUKTIAN .....</b>                                                  | <b>598</b>     |
| 1. Pengertian dan Prinsip Pembuktian .....                                  | 598            |
| 2. Kedudukan Alat Bukti .....                                               | 605            |
| <b>D. PUTUSAN PENGADILAN .....</b>                                          | <b>611</b>     |
| 1. Pengertian Putusan .....                                                 | 611            |
| 2. Jenis Putusan dan Fungsinya .....                                        | 613            |
| 3. Pelaksanaan Putusan Pengadilan.....                                      | 614            |
| <b>E. UPAYA HUKUM.....</b>                                                  | <b>615</b>     |
| 1. Upaya Hukum Biasa .....                                                  | 615            |
| 2. Upaya Hukum Istimewa.....                                                | 621            |

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BAB XV PRAKTIK BERACARA HUKUM ACARA<br/>PERADILAN TATA USAHA NEGARA</b> | <b>629</b> |
| <b>A. PROSES BERACARA DI PERADILAN TATA USAHA<br/>NEGARA .....</b>         | <b>629</b> |
| 1. Acara Biasa.....                                                        | 629        |
| 2. Bukan Acara Biasa .....                                                 | 630        |
| <b>B. PEMERIKSAAN DALAM SIDANG PENGADILAN .....</b>                        | <b>633</b> |
| 1. Penelitian Administrasi .....                                           | 633        |
| 2. Pemeriksaan Pendahuluan.....                                            | 634        |
| 3. Pemeriksaan Persidangan Tingkat Pertama .....                           | 640        |
| <b>C. PEMBACAAN PUTUSAN DAN UPAYA HUKUM .....</b>                          | <b>650</b> |
| <b>D. KASUS SENGKETA TATA USAHA .....</b>                                  | <b>659</b> |
| 1. Kasus Posisi .....                                                      | 659        |
| 2. Tinjauan Yuridis .....                                                  | 661        |
| 3. Eksistensi Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara .....                 | 663        |
| 4. Analisis dan Evaluasi Perkara .....                                     | 667        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                                                | <b>771</b> |
| <b>TENTANG PENULIS .....</b>                                               | <b>781</b> |
| <b>TENTANG PENYUNTING .....</b>                                            | <b>785</b> |