

## **Membangun Politik Hukum Administrasi Pemerintahan yang Bersumber dari Nilai-nilai Pancasila**

**Nurus Zaman**

**Dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura  
Email: zamany\_02@yahoo.co.id**

### **Abstract**

*The politics of law interpreted what is supposed to be norm in the legislation. These norms should not be contrary to the purposes of the State. The norm should not be contrary to the purpose of the state. The state purpose other than derived from written law, also derived from the values that live and thrive in the community. Pancasila as the crystallization of the values that live and thrive in the community actually be the main source in the law making. In general, the purpose of the law are legal certainty, justice and expediency. Those goals should be reflected in any development of the law. The form of the diversion law issued by the Agency and/or government officials initially did not get setting in legislation. ACT No. 30 of 2014 about government administration elaborating between legality and form a legal irrelevancy are commonly known as discretion. The implementation of the ACT refers to legality, protection of human rights and AUPB. The construction of administrative law accommodates two interests, namely the interest of the Agency and/or Government officials and residents.*

**Keywords: Politics of law, Administration of government, Pancasila**

### **Abstrak**

Politik hukum dimaknai apa yang seharusnya dinormakan dalam peraturan perundang-undangan. Norma tersebut tidak boleh bertentangan dengan tujuan Negara. Tujuan Negara menjadi ukuran utama dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Tujuan Negara selain bersumber dari hukum tertulis, juga bersumber dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sejatinya menjadi sumber utama dalam pembentukan hukum. Secara umum, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Tujuan tersebut harus tercermin dalam setiap pembangunan hukum. Bentuk penyimpangan hukum yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan semula tidak mendapat pengaturan dalam perundang-undangan. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengelaborasi antara legalitas dan bentuk penyimpangan hukum yang lazim disebut diskresi. Pelaksanaan Undang-undang tersebut mengacu pada legalitas, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pembangunan hukum administrasi menyematani dua kepentingan yaitu kepentingan badan dan/atau pejabat pemerintahan dan warga masyarakat.

**Kata kunci: Politik Hukum, Administrasi Pemerintahan, Pancasila**

## Pendahuluan

Politik hukum di maknai apa yang seharusnya dinormakan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pandangan demikian, karena hukum tidak hanya dipandang sebagai norma-norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan saja, melainkan hukum juga dipandang sebagai kumpulan dari kehendak-kehendak masyarakat yang sudah terorganisir melalui wakil-wakilnya di parlemen. Kehendak-kehendak tersebut mewakili seluruh unsur masyarakat dalam mencapai apa yang menjadi tujuannya. Namun tujuan tersebut tetap mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan apa yang menjadi tujuannya, dalam hal ini adalah tujuan Negara. Setiap Negara memiliki tujuan yang ingin di capai oleh Negara itu. Tujuan Negara di atur dalam peraturan dasarnya yaitu UUD 1945. Tujuan Negara menjadi ukuran utama dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan karena politik hukum dimaknai apa yang seharusnya di normakan, maka legal policy(ke-

bijakan hukum) yang dikeluarkan oleh pihak berwenang yang harus mengedepankan kepentingan bangsa, negara, dan warga negara, bukan untuk kepentingan kelompok-kelompok tertentu maupun kepentingan siapa yang merumuskan peraturan tersebut. Model politik hukum yang demikian, yang dinamakan bahwa politik hukum sebagai kepentingan bersama, yaitu kepentingan seluruh bangsa.

Salah satu yang dikaji dalam penelitian ini adalah politik hukum administrasi pemerintahan pada Undang - undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan. Tujuan administrasi pemerintahan sangat tergantung pada tujuan dari negara itu sendiri. Bahkan kemajuan, keberhasilan dan bahkan kehancuran suatu negara di tentukan oleh sejauhmana pola administrasi pemerintahan yang ada di negaraitu bekerja dan melaksanakan aktifitas pemerintahannya.

Untuk dapat menjalankan administrasi pemerintahan yang benar dan tepat, memerlukan parameter/ukuran, baik ukuran dalam melakukan tindakan dan/atau perbuatan maupun

parameter tersebut sebagai sarana evaluasi, di samping memerlukan pihak-pihak sebagai pengawas dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan administrasi pemerintahan tidak terlepas dari konsep negarahukum. Dalam Negara hukum setiap tindakan yang dilakukan oleh warga negara dan penyelenggara pemerintahan berdasarkan atas hukum. Di sini hukum sebagai ukuran setiap penyelenggaraan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Dengan demikian, terdapat hubungan korelatif antara penyelenggaraan pemerintahan yang harus berdasarkan atas hukum dengan negara yang berdasarkan atas hukum. Kedua konsep tersebut tidak dapat dipisahkan karena berbicara tentang pemerintahan pada saat yang bersamaan membicarakan tentang negara, begitu sebaliknya.

Bila dikaji lebih mendalam, sebenarnya Indonesia bukan sekedar negara yang berdasarkan atas hukum yang pengertiannya masih umum, melainkan Indonesia berdasarkan atas hukum Pancasila. Indonesia yang berlandaskan pada Pancasila

dan UUD 1945, selayaknya pula bahwa tujuan dari administrasi negaranya berdasar dan bersumber pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 dimana dalam pembukaannya disebutkan bahwa Negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, mewujudkan keadilan sosial, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam usaha perdamaian dunia.

Berbagai tujuan Negara sebagaimana diuraikan di atas, yang kemudian tujuan tersebut dilaksanakan oleh pihak pemerintahan sebagai unsur Negara, maka tugas administrasi pemerintahan/negara adalah memberikan pelayanan yang baik kepada kepentingan masyarakat, bangsa dan negara, serta mengabdikan kepada kepentingan masyarakat. Bukan sebaliknya yang seringkali terjadi masyarakat yang harus melayani pihak yang berkuasa. Untuk itu agar penyelenggaraan administrasi negara ini dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa, maka dituntut peran serta masyarakat. Dukungan dari masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan melaluipengawasan

dari masyarakat terhadap kinerja yang dilakukan serta harus ada pertanggung jawaban dari kegiatan yang dilakukan tersebut.

Pertanggungjawaban dari setiap aktifitas dan tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara norma hukum dan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan karena pertanggungjawaban sebagainilai hakiki dari semua aktifitas pemerintahan. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sebagai parameter dalam penyelenggaraan pemerintahan, kadangkala tetap tidak mampu menggugah hati nurani dan pola pikir dari penyelenggara pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus yang menimpa penyelenggara negara/pemerintahan sampai pada akhirnya berujung di meja hijau.

Keberadaan politik hukum administrasi pemerintahan dalam rangka untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik warga negara masyarakat maupun pejabat

pemerintahan. Dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan efektif, maka diperlukan berbagai pola pendekatan dan rumusan yang jelas, terutama bagi penyelenggara pemerintahan, maka diperlukan sebuah *legal policy* di bidang administrasi pemerintahan yang mengaturnya.

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan di bahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum administrasi pemerintahan yang terdapat dalam Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?
2. Bagaimana membangun politik hukum administrasi pemerintahan yang bersumber dari nilai-nilai pancasila ?

Tujuan penelitian ini adalah: Pertama, untuk mengetahui makna yang terkandung dalam hukum administrasi pemerintahan melalui UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kedua, sebagai sumbangsih pemikiran dari peneliti bagaimana seharusnya membangun politik hukum administrasi pemerintahan yang bersumber dari

nilai-nilai Pancasila.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada bahan kepustakaan dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum yang sudah dikelompokkan dan diklasifikasi, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Dengan analisis kualitatif tersebut, maka analisis dalam tulisan ini akan bertumpu pada studi tekstual yaitu mengarahkan kerangka teoritik dalam menganalisis konseptualisasi pemaknaan nilai-nilai pancasila dalam pembangunan politik hukum administrasi pemerintahan.

### **Hasil Pembahasan**

#### **Landasan Pembangunan Hukum Dalam Hukum Positif.**

Setiap pembagunan hukum harus memiliki landasan dan dasar hukum yang jelas dan tepat, landasan dan dasar hukum yang tepat dapat menentukan akan dibawa ke mana hukum itu setelah diberlakukan. Pada awalnya landasan pembangunan hukum mengacu pada pancasila sebagai landasan falsafahnya, UUD 1945 sebagai landasan konstitusio-

nal, Garais-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai landasan operasional. dalam Negara yang berdasarkan atas hukum sudah semestinya semua aktifitas penyelenggaraan pemerintahan dan Negara berdasarkan atas hukum, baik hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Memaknai Negara Indonesia sebagai negara hukum berarti segala tindakan dan/atau perbuatan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan maupun warga Negara harus berdasarkan atas hukum, bukan berdasarkan selain hukum. Dalam ketentuan rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak menjelaskan apa yang dimaksud hukum, pemaknaan berdasarkan atas hukum berarti tidak hanya terbatas pada hukum yang tertulis saja, melainkan juga berdasarkan atas hukum yang tidak tertulis, yaitu hukum yang diakui, dihormati oleh masyarakat dimana hukum yang tidak tertulis itu hidup (*living law*). Dengan demikian, keterikatan baik sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai warga masyarakat pada

prinsipnya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan yang tertulis saja, melainkan juga terikat pada hukum yang ada dan tumbuh di tengah-tengah masyarakat.

Selama ini, keterikatan penyelenggara pemerintahan hanya karena adanya hukum yang tertulis. Ketika hukum yang tertulis tidak memerintahkan atau melarang, maka penyelenggara pemerintahan sampai disitu, artinya ketika hukum tertulis tidak memberi ruang untuk melakukan aktifitas, maka penyelenggara pemerintahan cenderung diam sehingga terkesan bahwa aktifitas penyelenggaraan pemerintahan itu mengalami kebuntuhan. Padahal manajemen pemerintahan dituntut selalu bergerak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dinamika negara-negara dunia. Menjawab persoalan tersebut di atas, memerlukan pondasi pembangunan hukum yang tepat dan utuh. Pembangunan hukum Indonesia harus berlandaskan dan menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum. Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan oleh dua alasan yaitu Pertama, Pembukaan dan Pasal-pasal

UUD 1945 memuat tujuan, dasar, dan cita hukum. Kedua, Pembukaan dan pasal UUD 1945 mengandung nilai yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa (Faisal: 2014: 87). Disini Pancasila dipandang sebagai cerminan yang ada dalam pembukaan UUD 1945 khususnya aline ke-4. Sila yang ada di Pancasila merupakan salinan dari alinea ke-4 UUD 1945, dengan menambahkan simbol “Bhineka Tunggal Ika”.

Pemberlakuan UU Administrasi Pemerintahan untuk melihat lebih jelas, seperti apa dan bagaimana seharusnya pola kerja dari penyelenggaraan pemerintahan itu dilaksanakan karena sebelum UU Administrasi Pemerintahan tersebut diundangkan, model penyelenggaraan pemerintahan kurang terarah dan bahkan banyak yang dinilai kurang baik. Hal demikian masih rasional karena ukuran-ukuran pengambilan keputusan dari penyelenggara pemerintahan belum di atur secara rinci.

Dalam ketentuan konsideran UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau

pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keberadaan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam UU tersebut diuraikan secara luas, yaitu meliputi penyelenggaraan fungsi pemerintahan dalam lingkungan eksekutif, legislatif, yudisiil dan badan lainnya yang memiliki fungsi pemerintahan yang disebutkan dalam UUD dan/atau UU. Di samping itu, untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, memberi pemahaman bahwa lahirnya UU tersebut memformulasikan dua kepentingan antara kepentingan penyelenggara pemerintahan (pejabat) dan kepentingan warga masyarakat, yang secara garis besar kepentingan tersebut adalah pemberian perlindungan hukum bagi keduanya. Pada sisi yang lain UU

Administrasi Pemerintahan mengklasifikasi bentuk tindakan yang dapat dikategorikan tindakan diskresi dari pejabat pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 sampai 32. Dalam Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan dijabarkan yang dimaksud dengan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pembangunan kinerja pemerintahan yang baik, membutuhkan pola administrasi pemerintahan yang menghendaki adanya ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan politik hukum administrasi pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang tidak hanya sekedar mengacu pada

asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU Administrasi Pemerintahan tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan Penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan: (a) Asas legalitas; (b). Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan (c) AUPB (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Dalam penjelasan Pasal 5 UU Administrasi Pemerintahan tersebut dijelaskan yang dimaksud dengan asas legalitas adalah bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Hal demikian menunjukkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dibenarkan melakukan tindakan dan/atau mengeluarkan keputusan tanpa terlebih dahulu di dasari oleh hukum yang mengatur terkait dengan tindakan dan/atau keputusan yang dikeluarkan itu. Prinsip ini menggambarkan bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Disini pertanggungjawaban atas segala

tindakan yang dilakukan oleh pejabat dan/atau badan penyelenggara pemerintahan menjadi rule dalam melaksanakan tugas, dan kewenangannya. Namun demikian, prinsip tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan dengan ukuran dan kapasitas dari isi kewenangan yang diberikan artinya tanggungjawab itu harus sesuai dengan berat kecilnya kewenangan yang ada.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 5 UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan tentang pengertian asas perlindungan terhadap hak asasi manusia yaitu penyelenggaraan administrasi pemerintahan badan/ atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD 1945. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa penyelenggara pemerintahan tidak boleh bertindak secara sewenang-wenang kepada warga masyarakat, apalagi terkait dengan hak-hak warga masyarakat, pada sisi yang lain, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia menjadi tanggungjawab negara untuk dilindungi dan ditegakkan. Namun demikian,

hak-hak asasi manusia yang harus dilindungi dan ditegakkan itu bukan berarti dapat menafikkan faktor kewajiban sebagai warga masyarakat. Hak dan kewajiban memiliki korelasi satu dengan lainnya. Bahkan hak asasi manusia itu sendiri memiliki batasan-batasan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Berdasarkan rumusan tersebut, memberi pemahaman bahwa meski hak asasi manusia itu merupakan hak mendasar yang dimiliki oleh setiap warga masyarakat, tetapi hak tersebut tidak dapat digunakan sekehendaknya sendiri, tanpa memperhatikan hak asasi orang lain, bahkan penilaian penggunaan hak oleh seseorang bukan hanya memperhatikan keberadaan hukum positif

saja, melainkan juga memperhatikan aspek moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum.

### ***Living law* Bentuk Karakter Hukum Positif**

Pada setiap negara tidak akan sama ideologi yang dianutnya, sesuai dengan masing-masing negara itu termasuk bagaimana formulasi ideologi yang dikehendaknya karena suatu ideologi suatu bangsa pada hakekatnya memiliki ciri khas serta karakteristik masing-masing sesuai dengan sifat dan ciri khas bangsa itu sendiri, tetapi dapat juga terjadi bahwa ideologi pada suatu bangsa datang dari luar dan dipaksakan keberlakuannya pada bangsa tersebut sehingga tidak mencerminkan kepribadian dan karakteristik bangsa tersebut.

Perjalanan suatu bangsa dan negara tidak terlepas dari keberadaan dan perkembangan nilai-nilai yang ada dan hidup di tengah masyarakat bangsa. Nilai-nilai itu senantiasa mengilhami dan memberi inspirasi bagi setiap pembangunan hukum yang akan dibentuk oleh sang penguasa. Eksistensi nilai-nilai selalu mengalami perubahan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh

masyarakat itu sendiri. Negara tidak boleh intervensi terhadap keberadaan nilai-nilai tersebut karena itulah pada dasarnya hakekat karakter yang dimiliki suatu bangsa. Suatu bangsa memiliki karakter yang bervariasi dengan bangsa yang lain, karakter itu akan eksis dan berkembang manakala masyarakat masih menginginkannya. Begitu pula sebaliknya, karakter itu akan menghilang dengan sendirinya, bila masyarakat sudah tidak lagi menghendaki kembali nilai-nilai yang selama itu ada.

Nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang notabene sebagai bentuk abstrak kemudian diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan aktifitas oleh masyarakat itu sendirisehingga pada akhirnya nilai yang pada mulanya abstrak dengan sendirinya mengikat golongan masyarakat itu. Ketika sebuah nilai sudah mengikat pada subyek hukum tertentu, maka saat itu pula nilai-nilai itu berubah bukan sekedar nilai yang sifatnya abstrak dimana dianggap hanya sebuah nilai yang biasa, melainkan nilai itu sudah di cetuskan sebagai bentuk hukum yang mengikat pada masyarakat itu. Akan tetapi, perubahan yang dialami

oleh masing-masing masyarakat tidaklah sama, ada yang cepat dan menolak dan ada pula yang lambat tersendat-sendat(Praja, 2011: 43). Kapan masyarakat dapat berubah atau tidak bergantung pada sejauhmana masyarakat itu menerima perubahan itu, di samping faktor apa yang mendorong atau mempengaruhi terjadinya potensi perubahan tersebut.

Terdapat dua pandangan yang sangat dominan terkait dengan terjadinya perkembangan atau perubahan hukum yang berlaku di suatu negara. Kedua pandangan tersebut saling tarik menarik untuk mengkul-tuskan yang benar satu sama lainnya, dan masing-masing mempunyai alasan pembenar. Kedua pandangan tersebut dikenal dengan pandangan tradisional dan pandangan modern.(Manan, 2006: 7).Pandangan tradisional dalam rangka perubahan hukum mengatakan bahwa masyarakat perlu berubah dahulu, baru hukum datang untuk mengaturnya. Biasanya teknologi masuk dalam kehidupan masyarakat itu, kemudian disusul dengan timbulnya kegiatan ekonomi dan setelah kedua kegiatan itu berjalan, baru hukum masuk

untuk mengesahkan kondisi yang telah ada. Di sini kedudukan hukum sebagai pembenar apa yang telah terjadi, fungsi hukum disini adalah sebagai fungsi pengabdian (*dienende functie*). Hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat dan selalu berada dibelakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).

Pandangan yang kedua yaitu pandangan modern, yang mengatakan bahwa hukum diusahakan agar dapat menampung segala perkembangan baru karena hukum itu harus selalu berada bersamaan dengan peristiwa yang terjadi. Hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembenar atau mengesahkan segala hal-hal yang terjadi setelah masyarakat berubah, tetapi hukum harus tampil secara bersamaan dengan peristiwa yang terjadi bahkan kalau perlu hukum harus tampil dahulu baru peristiwa mengikutinya.

Pada dasarnya keberadaan hukum yang hidup dan tumbuh di tengah masyarakat secara konstitusional sudah mendapat pengaturan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Negara mengakui dan

menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas, harus dimaknai dan dipahami Negara saja mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, apalagi hanya penyelenggara pemerintahan, yang notabene penyelenggara pemerintahan itu petugas negara. Pengakuan negara atas keberadaan hukum tidak tertulis beserta hak-hak yang mengiringi meskipun dipandang hanya setengah hati, tetapi itu sudah cukup memiliki legitimasi yuridis. Dikatakan negara mengakui setengah hati atas pengakuan perbedaan hukum tidak tertulis karena dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 keberadaan hukum tidak tertulis itu bersyarat yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. Namun semua itu tidak akan mengurangi

nilai keberadaan hukum tidak tertulis karena pada prinsipnya bukan hanya hukum yang tidak tertulis saja yang harus sesuai dengan ketentuan Pasal 18B UUD 1945. Peraturan perundang-undangan juga bila sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, sistem ketatanegaraan dan bentuk negara kesatuan juga akan dilakukan perubahan.

Oleh karena itu, pembangunan paradigma hukum administrasi tidak hanya bersandarkan pada hukum tertulis belaka, melainkan harus pula menggali dari nilai-nilai kemasyarakatan yang dianggap sebuah tatanan hukum yang ada. Setiap pembangunan hukum tidak terlepas dari apa yang melatarbelakangi hukum itu dibentuk dan bahkan kapan harus dibentuk. Hal ini mengingat setiap pembangunan hukum tidak boleh bila hanya sekedar keinginan penguasa, melainkan harus dipandang sebagai kebutuhan dari negara, di lain pihak harus searah dengan kebutuhan masyarakat. Pembangunan politik hukum yang disandarkan pada keinginan penguasa, maka menghasilkan pemerintahan yang otoriter. Begitu juga ketika pembangunan hukum dibangun hanya seke-

dar keinginan masyarakat bangsa semata, maka output dari pembangunan hukum itu lebih cenderung sebagai bentuk menghindari protes-protes dari warga Negara terhadap penguasa. Jadi, politik hukum dibangun harus diantara kebutuhan dan kewajiban, di sisi yang lain negara membutuhkan mengeluarkan *legal policy*, dan memiliki tanggungjawab untuk mempercepat tujuannya.

Dua arah yang bersamaan menyatu antara kebutuhan negara dan kewajiban negara untuk mewujudkan tujuannya akan menghasilkan sebuah kebijakan hukum yang baik dan besar kemungkinan sesuai dengan yang diharapkan. Fungsi hukum administrasi negara secara umum untuk tercapainya ketertiban umum dan keadilan. Ketertiban umum adalah keadaan yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan manusia sebagai kehidupan bersama. Ketertiban umum sangat penting untuk menjamin kelangsungan hidup bersama. Fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat yaitu berfungsi sebagai direktif, stabilitatif, integratif, perfektif (penyempurna) dan korektif untuk mendapatkan keadilan. Semua itu

harus dipandang sebagai hubungan korelatif satu dengan yang lainnya.

Keadilan adalah kepentingan manusia, yang paling tinggi, bagaimanapun juga keadilan itulah yang dicari orang tiada hentinya diperjuangkan oleh orang dengan segala macam bentuk dan cara yang mereka mampu lakukan. Keadilan itu lazimnya datang dan diberikan oleh penguasa, bukan antara warga negara yang satu dengan warga negara lainnya karena kecenderungan problematika ketidakadilan berawal dari sikap dan tindakan penguasa. Warga masyarakat akan menentang manakala keadilan itu tidak diberikan atau apabila keadilan itu tidak ada. Awal mulanya ada masyarakat yang teratur, lembaga-lembaga untuk memelihara dan mengatur keadilan telah merupakan masalah yang terutama diperhatikan, tetapi perkataan keadilan itu mempunyai lebih dari satu arti. Didalam etika dapat menganggapnya sebagai suatu budi pekerti perseorangan atau sebagai suatu keadaan dimana terpenuhnya kebutuhan-kebutuhan atau tuntutan-tuntutan manusia secara adil dan layak. Didalam ilmu ekonomi dan ilmu politik kita dapat

berbicara tentang keadilan sosial sebagai suatu sistem yang menjamin kepentingan-kepentingan atau kehendak-kehendak manusia yang selaras dengan cita-cita kemasyarakatan. Didalam ilmu hukum kita berbicara tentang pelaksanaan keadilan (*administration of justice*) yang berarti mengatur hubungan – hubungan dan menertibkan kelakuan manusia didalam dan melalui pengadilan – pengadilan, dari masyarakat yang berorganisasi politik, sedang oleh para penulis filsafat hukum keadilan itu diartikan sebagai hubungan yang ideal antara manusia (Pound dan Radjah, 1965: 9).

### **Membangun Hukum Administrasi Pemerintahan yang Bersumber dari Nilai-nilai Pancasila**

Para ahli filsafat dan ahli hukum memandang Pancasila sebagai pandangan hidup, falsafah bangsa dan ideologi berbangsa dan bernegara. Istilah ideologi berasal dari kata *idea* yang berarti gagasan, konsep, pengertian dasar, cita-cita dan *logos* yang berarti ilmu. Kata *idea* berasal dari kata bahasa Yunani *eidos* yang artinya bentuk. Di samping itu ada kata *idein* yang artinya melihat. Secara harfiah ideologi adalah ilmu

pengertian-pengertian dasar. Secara umum ideologi dapat diartikan sebagai kumpulan gagasan-gagasan, ide-ide, keyakinan-keyakinan, kepercayaan-kepercayaan yang menyeluruh dan sistematis yang menyangkut (Kaelan, 2010: 113-114) : (1) Bidang politik (termasuk di dalamnya bidang pertahanan dan keamanan), (2) Bidang sosial. (3) Bidang kebudayaan, dan (4) Bidang keagamaan.

Keputusan Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan UUD sebagai hukum dasar dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan Republik Indonesia. Pembukaan UUD 1945 menggariskan dasar negara yaitu Pancasila. Secara yuridis Pancasila adalah sah menjadi dasar negara Republik Indonesia. Akibat hukum dari disahkannya Pancasila sebagai dasar, maka seluruh kehidupan bernegara dan bermasyarakat haruslah didasari Pancasila. Landasan hukum Pancasila sebagai dasar negara memberi akibat hukum dan filosofis, yaitu kehidupan negara dari bangsa Indonesia harus berpedoman kepada Pancasila (Kansil dan Chritine, 2011: 29).

Pada hakekatnya secara hierarki dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum dalam sistem hukum positif Indonesia. Sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka di dalamnya mengandung nilai-nilai filosofis yang menaungi setiap peraturan perundang-undangan yang ada. Nilai-nilai filosofis yang terkandung di dalam Pancasila diwujudkan melalui sila-sila yang termaktub dalam Pancasila.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum berfungsi sebagai cita-cita atau ide, sebagai cita-cita semestinya pancasila selalu diusahakan untuk dicapai oleh tiap-tiap manusia Indonesia sehingga cita-cita itu terwujud menjadi suatu kenyataan. Dilihat dari kedudukannya, Pancasila mempunyai kedudukan yang tinggi, yaitu sebagai cita-cita dan pandangan hidup bangsa dan negara. Dilihat dari fungsinya Pancasila mempunyai fungsi utama sebagai dasar negara. Di lihat dari segi materinya, Pancasila digali dari pandangan hidup bangsa Indonesia yang merupakan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia (Dar-

modiharjo, 1991: 16-17). Pancasila dapat dikatakan bahwa Pancasila dibuat dari materi atau bahan dalam negeri, bahan asli murni dan merupakan kebanggaan bagi suatu bangsa patriotik (Darmodiharjo, 1991: 16-17).

Pada sisi yang lain Pancasila sebagai dasar negara sering disebut dasar falsafah negara (*philosophische grondslosg*) dari negara, ideologi negara, *staatsidee*. Pengertian Pancasila sebagai dasar negara seperti yang di maksud di atas sesuai dengan bunyi pembukaan UUD 1945, yang dengan jelas menetapkan:

*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka dari itu disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin*

*oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Mengenai Pancasila sebagai dasar negara Notonogoro menyatakan diantara unsur-unsur pokok kaidah negara yang fundamental, asas kerohanian Pancasila adalah mempunyai kedudukan istimewa dalam hidup kenegaraan dan bangsa Indonesia. Selanjutnya dikatakan, norma hukum yang pokok dan disebut pokok kaidah fundamental daripada negara itu dalam hukum mempunyai hakekat dan kedudukan yang tetap, kuat dan tidak berubah bagi negara yang dibentuk, dengan perkataan lain dengan jalan hukum tidak dapat dirubah (Darmodiharjo, 1991: 16-17).

Landasan ideal yang terformulasi sebagai dasar negara dan terumus dalam lima sila pada hakikatnya mengandung ajaran moral bangsa, ajaran tentang akhlak, bagaimana seseorang bertingkah laku yang baik, yang beretika, bersusila. Ajaran moral bangsa Indonesia berjumlah lima, yaitu (1) Ajaran yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa, (2) Ajaran agar manusia dalam berting-

kah laku memperlakukan orang sebagai manusia yang adil dan beradab, (3) Ajaran yang menghendaki kehidupan dalam persatuan dalam wadah kehidupan berbangsa, bangsa Indonesia, (4) Ajaran yang mengajarkan kehidupan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan, dan (5) Ajaran yang menghendaki kehidupan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Ali,2012: 156).

Nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila yang ada dalam Pancasila di implementasikan pada pembentukan peraturan perundang-undangan utamanya di bidang hukum administrasi pemerintahan. Menurut Bagir Manan, Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan negara Indonesia karena sudah semestinya demokrasi di Indonesia didasarkan pada Pancasila, maka lahirlah nama baru demokrasi Pancasila yang secara konseptual keseluruhan nilai-nilai Pancasila akan menjadi landasan mekanisme dan sekaligus tujuan demokrasi Indonesia. Dengan demikian nilai-nilai sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan

yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, merupakan arahan demokrasi Indonesia (Manan, 2004: 150-151).

Setelah kemerdekaan landasan penyelenggaraan negara Indonesia terdiri atas landasan ideal yaitu Pancasila, landasan konstitusional yaitu UUD 1945 yang telah mengalami 4 (empat) tahap amandemen. Landasan operasional tidak dikenal lagi sejak Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapuskan dalam amandemen UUD 1945. Akan tetapi, untuk operasionalisasi dalam mencapai tujuan negara mengacu pada program legislasi nasional yang disepakati bersama oleh Presiden dan DPR. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia adalah untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan tersebut dapat diringkas menjadi tujuan nasional dan internasional.

Hukum administrasi negara mencakup tiga fungsi, yaitu: fungsi normatif, instrumental dan fungsi jaminan. Fungsi normatif menyangkut penormaan kekuasaan pemerintah, fungsi instrumental untuk menetapkan instrumen yang digunakan pemerintah dalam melakukan pemerintahan dan fungsi jaminan untuk menjamin adanya perlindungan hukum bagi warga masyarakat. Fungsi normatif hukum administrasi negara dilakukan dengan menelaah serangkaian peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, yang berarti terlebih dahulu mencari dasar hukum tindakan dalam UU. Jika tidak terdapat dalam UU, pemerintah mencari dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Apabila tidak ditemukan legalitasnya dan harus dilakukan tindakan segera, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangan bebas yang disebut *freies ermessen*. Pelaksanaan *freies ermessen* harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan

yang baik.

Asas legalitas meski menjadi tumpuan utama dalam negara hukum, tetapi dalam hal-hal tertentu asas tersebut dapat disimpangi misalnya asas legalitas dalam hal pidana wajib dijadikan sebagai dasar, karena menyangkut perlindungan hak asasi manusia. Sedangkan asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai bentuk menghindari dari sikap sewenang-wenang dari penguasa, tetapi bukan menjadi terpenting karena esensi dari penyelenggaraan pemerintahan adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warga masyarakat. Kemudian fungsi instrumen hukum administrasi negara dimaksudkan untuk menciptakan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Akhirnya fungsi jaminan hukum administrasi negara harus dapat memberikan perlindungan warga masyarakat sehingga tercapai keadilan dan kesejahteraan secara merata. Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai obyek. Keputusan dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat harus

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan pengadilan tata usaha negara yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang, dengan tidak menutup mata, bahwa legalitas tidak selalu mampu memberi jawaban dari persoalan warga masyarakat. Dengan kata lain, legalitas dalam hukum administrasi pemerintahan tidak selalu mampu memberi jawaban terhadap berbagai persoalan bangsa dalam mempercepat dan menciptakan kesejahteraan bagi warga masyarakat.

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luas-

nya cakupan tugas administrasi pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat guna memberikan landasan dan pedoman bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. UU Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan warga masyarakat. Pengaturan administrasi pemerintahan merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis dimana keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga eksekutif, yudisiil dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dimungkinkan di uji melalui pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum Pancasila. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warga masyarakat dan bukan sebaliknya.

UU Administrasi Pemerintahan

harus mengatur paradigma yang dapat menguntungkan bagi warga negara. Kesan bahwa warga masyarakat cenderung dijadikan sebagai obyek saat ini harus dibalik bahwa warga masyarakat menjadi subyek. Hubungan yang seimbang antara warga masyarakat dengan Negara harus dijadikan sebagai ukuran awal dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, posisi antara dua elemen antara Negara dan warga negaranya menjadi seimbang dan setara. Kedudukan yang seimbang antara warga masyarakat dengan Negara bukan berarti warga negara dapat melakukan tindakan diluar ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi itu dimaksudkan bahwa hak-hak dari warga negara yang sudah dirinci dan diatur dalam UUD 1945 segera diimplementasikan dan diwujudkan oleh Negara. Dengan demikian, tanggungjawab negara dan/atau pemerintahan menjadi nyata.

### **Simpulan**

1. UU Administrasi Pemerintahan mengatur secara luas terkait fungsi pemerintahan. Dalam UU tersebut semua badan dan/atau

pejabat pemerintahan baik dilingkungan eksekutif, legislatif, yudisiil dan badan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan termasuk bagian dari muatan UU tersebut. Semua badan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan mengacu pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan AUPB (asas-asas umum pemerintahan yang baik). UU Administrasi Pemerintahan memformulasikan dua kepentingan yaitu kepentingan penyelenggara pemerintahan (pejabat) dan kepentingan warga masyarakat yang secara garis besar kepentingan tersebut adalah pemberian perlindungan hukum bagi keduanya.

2. Pembangunan hukum administrasi pemerintahan bersumber dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sejatinya menjadi sumber utama dalam pembentukan hukum administrasi pemerintahan. Landasan ideal yang terformulasi sebagai dasar negara dan

terumus dalam lima sila pada hakekatnya mengandung ajaran moral bangsa, ajaran tentang akhlak, bagaimana seseorang bertingkah laku yang baik, yang beretika, bersusila. Oleh karena itu, hukum administrasi pemerintahan mengatur tentang bagaimana penyelenggara pemerintahan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing, maka nilai-nilai kebaikan dan nilai manfaat bagi warga masyarakat harus tercermin dalam sikap, tindakan dan keputusan yang ditetapkan oleh penyelenggara pemerintahan.

### Daftar Rujukan

#### Buku

- Abdul Manan, 2006, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kenca.
- Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH. UII Press, cet. Kedua.
- C.S.T Kansil dan Chritine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Reneka Cipta.
- Darji Darmodiharjo (et.al), 1991, *Santiaji Pancasila, Suatu Tinjauan*

*Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, Surabaya: Usaha Nasional.

Fariied Ali, (et.al), 2012, *Studi Sistem Hukum Indonesia, Untuk Kompetensi Bidang Ilmu-Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan Dalam Payung Pancasila*, Bandung: Refika Aditama.

H. Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: Pustaka Setia.

Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila, Proses Reformasi UUD Negara Amandemen 2002 Pancasila Sebagai Sistem Filsafat, Pancasila Sebagai Etika Politik, Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Yogyakarta: Paradigma, edisi reformasi.

Roscoe Pound, 1965, *Tugas Hukum*, penterjemah Muhammad Radjah Djakarta: Bhatara.

#### Peraturan perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara RI Tahun 2014 No. 292).

#### Sumber lainnya:

Faisal, *Membangun Politik Hukum Asas Legalitas dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Yogyakarta: UII Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol 21, No. 1, Januari 2014.