

MEREKONSTRUKSI SISTEM HUKUM ADMINISTRASI MENUJU HUKUM YANG MELAYANI

Sri Nur Hari Susanto

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Sudarto, SH, Tembalang, Semarang.
email :nurhari60@yahoo.co.id

Abstract

This research aims to reconstruct the legal system, especially state administrative law so that it can function as a law that can serve the public interest. Other objectives is to study conceptually harmonize laws and regulations relating to public service. The method used is a normative legal research, which explores the use of a conceptual approach. The results showed that the reconstruction of the administrative law which is oriented toward public service, it must first pay attention to the paradigm shift of the administration of the state itself. It is thus necessary to take measures to harmonize the legislation of sectoral public services based on the principles / legal principles that are generally accepted.

Keyword : Reconstruction , Administrative Law , Serving the Public

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk merekonstruksi sistem hukum khususnya hokum administrasi negara sehingga dapat difungsikan sebagai hukum yang dapat melayani kepentingan publik.tujuan lainnya adalah melakukan kajian konsepsional mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normative, yang membahas menggunakan pendekatan konseptual. (conceptual Approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa rekonstruksi hukum administrasi negara yang memiliki orientasi terhadap pelayanan publik, maka harus terlebih dahulu memperhatikan perubahan paradigma terhadap administrasi negara itu sendiri.Dengan demikian perlu dilakukan langkah-langkah untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan sektoral bidang pelayanan publik dengan berpedoman pada prinsip-prinsip/asas-asas hukum yang berlaku umum.

Kata Kunci : Rekonstruksi, Hukum Administrasi, Melayani Publik.

A. Pendahuluan

Hukum Administrasi Negara (HAN) pada masa kini telah mengalami berbagai perkembangan, baik secara teoritis maupun praktis. Perkembangan tersebut didasarkan pada berbagai perkembangan yang terjadi di berbagai sektor yang ada, seperti sektor perekonomian, sektor politik, sektor perdagangan, sektor pemerintahan, dan lain sebagainya. Dinamika dari berbagai sektor tersebut berpengaruh terhadap makna dan ruang lingkup dari

materi HAN, sehingga terli-hat bahwa HAN tidak lagi hanya menjadi hukum yang mengatur pemerintahan semata, namun HAN pada kenyataannya juga sudah mengatur berbagai hal-hal di luar ruang lingkup tradisionalnya selama ini.

Secara umum, perkembangan berbagai sektor kemasyarakatan memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan HAN, baik di Indonesia maupun di negara-negara lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa HAN merupakan hukum yang

bersifat dinamis, dan selalu terbuka akan penyesuaian dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. HAN adalah hukum yang selalu berkaitan dengan aktivitas dan perilaku administrasi negara dan kebutuhan masyarakat serta interaksi di antara ke dua hal tersebut, yang pada dasarnya merupakan aktivitas yang bersifat aktif, dinamis dan terbuka.

Salah satu aspek yang utama dari HAN adalah hukum mengenai kekuasaan memerintah. Asas hukum yang melandasi kekuasaan memerintah lazimnya disebut dalam kepustakaan Belanda dengan asas “*rechtmatigheid*”.¹ Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebagai Negara hukum, Indonesia mempunyai karakteristik tersendiri dan hal ini oleh P.M Hadjon disebut sebagai “Negara Hukum Pancasila” yang mempunyai elemen atau ciri-ciri sebagai berikut :²

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- c. Prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dalam upaya mencapai tujuan Negara yang diwujudkan dengan melaksanakan pembangunan di segala bidang, maka peranan HAN sangat dominan. Hal demikian itu disebabkan karena hakikat dan inti dari HAN adalah :³Memungkinkan administrasi (negara) untuk menjalankan fungsinya;Melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi (negara) dan juga melindungi administrasi (negara) itu sendiri.

Oleh karena itu sikap tindak administrasi pejabat administrasi dalam menjalankan fungsi pemerintahan, dapat digolongkan ke dalam sikap tindak biasa, sikap tindak hukum yang meliputi hukum perdata dan hukum publik. Wujud sikap tindak pejabat administrasi dengan demikian meliputi :⁴Membentuk peraturan perundang-undangan dalam

arti materiil pada satu aspek dan pada aspek lain membuat ketetapan (*beschikking*). Yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti materiil di sini adalah ketentuan-ketentuan yang bentuknya bukan undang-undang dan tingkat derajatnyapun di bawahnya;Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara;Menjalankan fungsi peradilan.

Hal demikian terlihat bahwa tiga fungsi sikap tindak pejabat administrasi dalam menjalankan pemerintahan termasuk menyelenggarakan pembangunan nasional makin lama semakin luas dan kompleks. Konsekuensi logisnya menurut Prajudi Atmosudirdjo⁵ adalah :Masyarakat makin lama makin sangat bergantung kepada keputusan pejabat administrasi (negara). Oleh karena makin lama makin banyak urusan yang diikat kepada suatu izin atau persetujuan pemerintah;Bagaimana membuat administrasi (negara) berfungsi secara sehat dan selalu memenuhi syarat sebagai aparatur (negara) yang *bonafide*.

Administrasi negara dapat dipahami baik sebagai suatu proses maupun sebagai suatu institusi. Sebagai suatu proses, Administrasi (negara) berkaitan dengan semua aktivitas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu institusi, Administrasi (negara) umumnya dimaknai menurut berbagai perspektif atau pendekatan, yang mencerminkan “tubuh doktrin, seperangkat nilai dan kumpulan prosedur”. Lazimnya berbagai perspektif tersebut adalah : manajemen, politik dan hukum.⁶Perspektif manajemen yang dipraktikkan pada cabang Administrasi Negara (*bestuur*) bersifat administratif, manajerial, birokratik dan menekankan pada nilai-nilai keterwakilan dan responsivitas. Sementara perspektif hukum yang dipraktikkan bersifat legal dan menekankan pada integritas konstitusional pada satu sisi dan pada sisi lain juga menekankan pada proteksi substansif dan prosedural bagi perorangan.

Bermula dari pemahaman posisi dan peranan Administrasi Negara atau birokrasi yang signifikan tersebut, maka masalah aktual Administrasi

¹ Philipus M Hadjon, 1993, *Pemerintahan Menurut Hukum (wei en rechtmatig bestuur)*, Surabaya: Yuridika., cet. Pertama, hlm. Prakata.

² Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya : Bina Ilmu, hlm.90.

³ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, hlm. 5-6.

⁴ loc cit.

⁵ Prajudi Atmosudirdjo 1992, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.81

⁶ Rosenbloom, David, 1993, *Public Administration ; Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, McGraw-Hill Inc, hlm.xvii.

Negara akan banyak berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang dimiliki serta dengan kemampuan Administrasi Negara untuk melaksanakan kewenangan tersebut secara professional. Berbagai masalah yang dapat dengan mudah dicermati terjadi dalam Administrasi Negara di Indonesia (NKRI) antara lain adalah proliferasi korupsi, politisasi birokrasi, eforia otonomi daerah, dan disfungsi partisipasi politik rakyat. Masalah aktual tersebut merupakan pengungkapan dari dinamika perkembangan kewenangan dan kemampuan Administrasi Negara. Kondisi ini akan sangat tergantung pada kemampuan sistem pemerintahan negara untuk mencegah terjadinya disfungsi dalam birokrasi yakni mengubah dirinya dari alat mencapai tujuan pemerintahan menjadi tujuan pemerintahan itu sendiri. Jika ini terjadi, masalah aktual Administrasi Negara akan banyak berkaitan dengan penipuan, pemborosan dan penyalahgunaan wewenang. Salah satu penjelasan dari kondisi ini adalah pemaknaan terhadap sifat kekuasaan :”*Power trends to corrupt. Absolute power corrupts absolutely.*”

Satu hal yang tidak dapat dilupakan di dalam melakukan reformasi Administrasi Negara adalah mulai ditumbuhkan dan dikembangkannya pemikiran-pemikiran tentang perlunya merekonseptualisasikan dan mereposisi serta merevitalisasi kedudukan HAN dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang mampu menjadikan sejahtera masyarakat, mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat (publik), karena HAN merupakan konkretisasi hubungan antara pemerintah dan masyarakat (publik).

Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai hukum yang mengatur dan mengikat alat Administrasi Negara dalam menjalankan wewenang yang menjadi tugasnya dalam memberikan pelayanan masyarakat (warga negara), harus senantiasa memperhatikan kepentingan masyarakat (warga negara). HAN sangat penting dan dibutuhkan dalam

penyelenggaraan kekuasaan negara oleh Administrasi Negara. Keberadaan HAN berperan mengatur wewenang, tugas dan fungsi Administrasi Negara di samping juga membatasi kekuasaan yang diselenggarakan oleh Administrasi Negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah⁷ bahwa fungsi hukum itu sendiri yang dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat berpancung-fungsi, yaitu :

- a. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun dan membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. *Integratif*, sebagai pembina kesatuan bangsa;
- c. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara (termasuk di dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. *Perfektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi Negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e. *Korektif*, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi Negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Oleh karena itu, setiap upaya yang berkaitan dengan pembaharuan perencanaan hukum harus dapat membingkai Administrasi Negara dalam koridor makna, posisi, dan peran Adminis-trasi Negara atau birokrasi tersebut. Sebagai sebuah permulaan untuk merumuskan koridor tersebut, dapat dicermati pendapat yang mengatakan bahwa pembaharuan sistem politik dan sistem administrasi negara yang saling berkaitan. Pembaharuan sistem administrasi perlu dimulai dengan pembaharuan sistem politik, walaupun pelaksanaannya dapat dimulai tanpa harus menunggu selesainya pembaharuan sistem politik. Dengan prasyarat pembaharuan Administrasi Negara dan juga pembaharuan perencanaan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan Administrasi Negara, maka

⁷ Sjachran Basah, 1992, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Jakarta ; Rajawali Pers, hlm.3

reformasi politik mesti dipahami sebagai perwujudan suatu sistem politik yang semakin mencerminkan perwujudan nilai-nilai demokrasi. Menurut Brabanti,⁸ sistem politik yang demikian akan memperlihatkan suatu keadaan sebagai berikut :

- a. Adanya suatu struktur hukum yang berpotensi untuk mengubah pendapat-pendapat yang adil dari rakyat banyak menjadi tindakan-tindakan yang dapat diperkirakan dan yang cocok dengan dasar-dasar sistem pemerintahannya;
- b. Perluasan partisipasi rakyat banyak dalam proses-proses politik dan meningkatkan kualitas partisipasi semacam ini dalam hal pengertian, tanggung jawab dan ikhtiar yang tertib serta teratur untuk mengadakan perubahan-perubahan;
- c. Kemampuan untuk mempertahankan integrasi nasional melalui akomodasi yang teratur terhadap kekuatan-kekuatan budaya, agama, dan faktor-faktor lain yang juga bisa menimbulkan perpecahan;
- d. Kemampuan untuk memadukan keterampilan, rasa tanggung jawab dan rasionalitas administrasi dengan kemauan rakyat, sehingga menjadi suatu kombinasi yang efektif, dan membuat kombinasi itu bekerja dengan suatu cara yang teratur, yang pada tingkat akhir walaupun tidak secara langsung tunduk pada hukum dan keadilan yang ditegakkan secara tidak memihak;
- e. Melalui penciptaan keadaan yang demikian itu dapat diharapkan pengembangan suatu system politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang benar-benar bermanfaat bagi perwujudan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat.

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan tersebut di atas, maka permasalahan yang dirumuskan dalam tulisan ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah merekonstruksi sistem hukum khususnya HAN, sehingga dapat difungsikan sebagai hukum yang dapat melayani kepentingan publik ?

2. Bagaimana secara konsepsional mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan publik?

B. Pembahasan.

1. Merekonstruksi HAN Yang Melayani Publik.

- a. Perubahan Paradigma Hukum Administrasi Negara

Secara metodologis paradigma yang digunakan dalam kajian ini adalah paradigma *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory* sebagai upaya teoretika untuk membentuk kedepan tentang regulasi pengaturan pelayanan publik. Pendekatan fenomenologik dilakukan dalam kajian ini khususnya tentang pemberdayaan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik untuk menetapkan dan mengatur Standar Pelayanan Publik yang berbasis partisipasi masyarakat, sehingga analisis kajian ini akan bersifat kualitatif.

Perubahan yang terjadi di bidang sosial-kultural dan politik berdampak pada terjadinya pergeseran yang akan menuju ke paradigma hukum responsif, yang bisa diduga akan dapat memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak untuk memperoleh pelayanan yang berkeadilan sosial. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik, menuju ke *New Public Service Paradigm* yang lebih partisipatif, berkeadilan, transparan, berkepastian dan terjangkau.

Meruntut paradigma *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory*, dan metode pendekatan fenomenologi dalam kajian ini, hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik amat diharapkan dapat dibangun berdasarkan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat, berstruktur budaya masyarakat, bersifat responsif dan dapat memenuhi tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak bagi masyarakat penggunaanya.

⁸ Brabanti, Ralph, 1981, *Modernisasi Administrasi Negara* dalam Mayton Weiner (ed), *Modernisasi : Dinamika Pertumbuhan*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, , hlm.115-116.

Hukum, dalam hal ini hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dikonsepsikan sebagai sebuah “konstruksi” yang batasan definitifnya terikat pada dimensi ruang dan waktu tatkala subjek-subjek berinteraksi secara komunikatif untuk menghasilkan produk pemikiran yang sama. Artinya, hukum dalam konteks hukum administrasi negara dalam kaitannya dengan standar pelayanan publik tidak akan difahami sebagai entitas normatif yang objektif semata, tetapi dipahaminya sebagai *dependen variable* dari suatu proses sosial politik yang melibatkan sejumlah aktor individu yang berpartisipasi dalam suatu proses ketika merumuskan kebijakan publik yang mengatur pelayanan publik. Dengan demikian, proses konstruksinya, tidak dipahaminya sekadar teknik konstruksi peraturan peundang-undangan sebagai prosedur standar, tetapi difahami sebagai totalitas proses yang berada dalam keadaan saling berkait dengan variabel sosial, kultur dan politik. Konstruksi hukum administrasi negara dalam kaitannya dengan standar pelayanan publik dipahaminya sebagai produk politik yang karakternya antara lain ditentukan oleh dinamika sosial yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dan lebih khusus lagi berkenaan dengan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik.

Suatu *ius constituendum*, yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuaian dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah yang karakteristik berbeda antara yang satu dengan yang lain, jelas dibutuhkan pengkajian yang komprehensif lebih lanjut, tetapi tidak dalam kajian ini.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mencoba menjawab kebutuhan akan suatu teori hukum yang mampu memperkuat nilai hukum dan menunjukkan alternatif-alternatif bagi pemaksaan dan penekanan, memenuhi tuntutan-tuntutan serta kebutuhan-

kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial. Teori Nonet & Selznick mengembangkan hukum yang responsif bertujuan untuk memberikan teori tentang pemenuhan kebutuhan-kebutuhan demikian tersebut. Nonet & Selznick mengembangkan teori ini dengan menyajikan tiga tipe hukum dalam masyarakat. Ketiga tipe hukum tersebut adalah (1) hukum represif, yaitu hukum sebagai abdi kekuasaan represif, (2) hukum otonom, yaitu hukum sebagai institusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi serta untuk melindungi integritasnya sendiri, dan (3) hukum responsif, yaitu hukum sebagai fasilitator dari responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial.⁹

Pergeseran juga terjadi pada operasionalisasi administrasi negara oleh pemerintah, untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi menjalankan pemerintahan sehari-hari. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi negara oleh pemerintah saat ini telah mengalami satu proses pergeseran, yaitu dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara juga terjadi pergeseran titik tekan dari *Administration of public* di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi Negara/Pemerintahan yang bertugas dalam *Public Service*, ke *administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving force*. Pendapat tersebut menegaskan adanya fenomena perubahan besar, dari peran tunggal negara sebagai penyelenggara pemerintahan, bergeser menjadi fasilitator saja.

Untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New*

⁹ Benard L Tanya, Yoan Sinanjuntak, Markus Y Hage, 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 204

Public Management, dan beralih ke paradigma *New Public Service*, administrasi publik harus :

- (a) Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*);
- (b) Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*),
- (c) Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*),
- (d) Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*),
- (e) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*),
- (f) Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*),
- (g) Menghargai orang bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*)¹⁰

Undang-Undang Dasar Negara 1945 merupakan landasan dasar filosofis bagi pengaturan pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia 1945 mengamankan bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis. Amanat ini tercermin dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (6), Pasal 28 B ayat (2), Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 D ayat (2), Pasal 28 F, Pasal 28 H ayat (1), Pasal 28 i ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal-pasal tersebut merupakan amanat negara bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus dikelola, diatur dan diselenggarakan untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Pemberian ruang partisipasi masyarakat dalam mengkonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik seperti diatas, dimaksudkan untuk mengakomodasi tuntutan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat. Pengakomodasian kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam konstruksi hukum administasi

negara bidang pelayanan publik seperti tersebut diatas, diharapkan akan terbangun komitmen bersama dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik dalam masyarakat. Komitmen bersama dapat dibina dengan mengesampingkan kepentingan dan ego instansi-instansi kedinasan dalam masyarakat.

Model penyediaan ruang partisipasi masyarakat dalam merekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan mampu memberi pembelajaran kepada masyarakat untuk lebih bertanggung-jawab dalam proses demokrasi yang sedang berlangsung. Rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang melibatkan para pihak dengan tujuan terbinanya komitmen bersama dalam ruang partisipasi masyarakat, ialah antara penyelenggara pelayanan dan warga masyarakat, akan mengantar para pihak ke dalam proses rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih responsif. Hal ini dibutuhkan sebuah regulasi yang dapat memenuhi tuntutan agar aturan hukum terkonstruksi sebagai produk proses yang lebih responsif pada kebutuhan sosial yang terasa mendesak, dan bersamaan dengan itu juga tetap mempertahankan konstruksi-konstruksi normatif hasil proses institusional para politisi di badan-badan legislatif.

Rekonstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik yang demikian itu akan sesuai dengan perkembangan paradigma dalam ilmu hukum, dari yang normatif-positivistik ke progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada *stake-holders* untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu *rational construct in concreto*.

RPJP Nasional 2005-2025 telah memberi arah dan sasaran reformasi administrasi yang pada hakikatnya akan menyangkut dimensi dan spektrum yang sangat luas dan kompleks dengan tujuan yang

¹⁰ Fadel Muhammad, 2008, *Reiventing Local Government, Pengalaman dari Daerah*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, hlm. 14.

sangat jelas yaitu meningkatkan *administrative performance* dari birokrasi pemerintah, meliputi: penyempurnaan struktur birokrasi, dan perubahan perilaku aparatnya.

Kedua hal tersebut diatas menjadi *conditio sine quo non* bagi upaya peningkatan kinerja birokrasi pemerintah. Selanjutnya melihat pentingnya arah reformasi administrasi negara di Indonesia ditujukan kepada pengembangan *administrative infrastructure* yang meliputi pengembangan aparat birokrasi, struktur organisasi, sistem dan prosedur kerja.

Arah reformasi administrasi tersebut perlu ditujukan ke 7 wilayah penyempurnaan utama yaitu: 1. Penyempurnaan dalam bidang pembiayaan pembangunan; 2. Penyempurnaan dalam bidang penyusunan program-program pembangunan di berbagai bidang ekonomi dan non ekonomi dengan pendekatan integratif (*integrative approach*). 3. Reorientasi kepegawaian negeri ke arah produktivitas, prestasi dan pemecahan masalah. 4. Penyempurnaan administrasi untuk mendukung pembangunan daerah. 5. Administrasi partisipatif untuk mendukung pembangunan daerah. 6. Kebijakan administratif dalam rangka menjaga stabilitas dalam proses pembangunan, dan 7. Lebih bersihnya pelaksanaan administrasi negara.

b. Pengembangan Hukum Administrasi Negara Di Era Teknologi Informasi Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi Nasional Menuju Pembangunan Masyarakat Madani.

Ada tiga agenda pengembangan Hukum Administrasi Negara yang harus terus dikembangkan di Indonesia dewasa ini yang tercakup dalam tema reformasi administrasi negara secara menyeluruh. Ketiga agenda itu mencakup:

1) Komponen Struktural yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Hal ini dapat dilakukan dengan penataan kembali institusi pemerintahan dan kenegaraan secara menyeluruh

mulai dari lembaga tertinggi negara MPR sampai ke lembaga pemerintahan desa maupun agenda penataan kembali semua institusi politik, institusi kemasyarakatan, dan bahkan korporasi-korporasi ekonomi yang hidup di tengah masyarakat.

2) Komponen Substansi, yaitu dasar-dasar peraturan yang melandasi bekerjanya lembaga hukum tersebut. Hal ini dapat dilakukan dengan perbaruan sistem hukum nasional, baik yang menyangkut:

(a) instrumen peraturan perundang-undangan mulai dari naskah UUD sampai ke Peraturan Desa.

(b) institusi-institusi atau kelembagaan hukum kita yang perlu ditata kembali;

(c) sistem kepemimpinan dan aparat hukum serta profesi hukum yang dapat bekerja profesional, efektif dan dapat dijadikan teladan dalam upaya penegakan hukum; dan

(d) pembinaan kesadaran hukum dan budaya hukum, sehingga sikap hormat dan taat hukum mentradisi dalam kehidupan sehari-hari.

3) Komponen Kultural atau Kultur Hukum yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah-tengah kultur bangsa secara keseluruhan. kebutuhan akan hal ini berfungsi untuk mereorientasi kembali sikap-sikap mental, cara berpikir, dan metode kerja yang melanda hampir setiap aparat pemerintah di institusi pemerintah.

Dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara, pengembangan hukum administrasi di era teknologi informasi sehubungan dengan RPJP Nasional akan lebih difokuskan kepada pentingnya jasa komputer dan telekomunikasi elektronik di masa mendatang dalam kaitannya dengan sistem informasi administrasi kenegaraan dan pemerintahan.

2. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Pada dasarnya terdapat sejumlah faktor yang menyebabkan terjadinya disharmoni pada peraturan perundang-undangan, khususnya bidang HAN di dalam implementasinya, sebagai berikut:

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Dampak dari disharmoni peraturan perundang-undangan tersebut dapat mengakibatkan :

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum;
- c. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
- d. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan, terdapat ada 3 (tiga) cara yang dapat dipergunakan untuk mengatasinya sebagai berikut:

- 1). Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang memben-tuknya.
- 2). Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut;
 - a) Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi;
 - b) Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
- 3). Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:
 - a) *Lex superior derogat legi inferiori*.
Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah¹¹
 - b) *Lex specialis derogat legi generalis*
Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan menggesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogat legi generalis*¹²:
 - (1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
 - (2) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
 - (3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab

¹¹ Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm.56. Periksa juga penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai berikut; “dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “ hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

¹² *Ibid*, hlm. 58.

Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

c). *Asas lex posterior derogat legi priori*. Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. *Asas lex posterior derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru.

Asas ini pun memuat prinsip-prinsip¹³ sebagai berikut :

- (1) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama;
- (2) Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama. Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan adanya *Asas Lex posterior derogat legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.

C. Simpulan.

Berdasarkan pada uraian tersebut di muka maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut :

1. Dalam melakukan rekonstruksi hukum administrasi negara (HAN) yang memiliki orientasi terhadap pelayanan publik, maka harus terlebih dahulu memperhatikan perubahan paradigma terhadap administrasi negara itu sendiri. Upaya merekonstruksi tanpa dilandasi dengan pemahaman paradigma, maka norma-norma hukum administrasi yang dibangun dan menjadi landasan kerja birokrasi tanpa memiliki arti yang jelas.
2. Perlu dilakukan langkah-langkah untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan sektoral bidang pelayanan publik

dengan berpedoman pada prinsip-prinsip/asas-asas hukum yang berlaku umum, peninjauan (mengubah dan atau mencabut) terdapat muatan materi peraturan yang yang saling bertentangan dan diganti dengan muatan yang selaras dengan antar sektor, maupun dimintakan yudicial review terhadap Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 maupun kepada Mahkamah Agung terhadap peraturan di bawah undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Manan, Bagir, 2004, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta : UII Press.
- Tanya, Benard L, Yoan Sinanjuntak, Markus Y Hage , 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta : Genta Publishing.
- Brabanti, Ralph, 1981, *Modernisasi Admistrasi Negara* dalam Mayton Weiner (ed), *Modernisasi : Dinamika Pertumbuhan*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Supriyanto, Eko, 2001, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Muhammad, Fadel, 2008, *Reiventing Local Goverment, Pengalaman dari Daerah*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia.
- Nonet & Selznick, 1978, *Law and Society In Transition: Toward Tanggapanise Law*, London : Harper and Row Publiser.
- Parasuraman dalam Lupiyoadi, 2001, *Manajemen Pemasaran Jasa*, Jakarta : Salemba Empat.
- Hadjon, Philipus M, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon, Philipus M , 1993, *Pemerintahan Menurut Hukum (wei en rechtmatig bestuur)*, Cet. Pertama, Surabaya : Yuridika.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1992, *Hukum Administrasi Negara*, , Jakarta : Ghalia Indonesia.

¹³ *Ibid*, hlm. 59.

- Rosenbloom, David, 1993, *Public Administration ; Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York : McGraw-Hill Inc, .
- Basah, Sjachran, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Basah, Sjachran, 1992, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Jakarta : Rajawali Pers.
- De Vrye, Soeto Catherine , 2001, *Good Service is Good Business (7 Strategi sederhana menuju Sukses)*, Jakarta :PT. Gramedia.
- Zeithaml, Parasuraman, dan Berry, 1990, *Delivering Quality Service*, New York : The Press Adividion of Macmillan.