

# KEWENANGAN ORGAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

**Lukman Hakim**

## *Abstract*

*A state is a community organization intended to put the collective life in order. In order to reach such a life, government rules are created as a means of implementing the state duties, and of distributing duties and of delimiting powers/ The government or state administration is a abstraction which is personified and raised by the law as the reality of the law. As an abstraction, the government cannot do any actions without via its organs.*

*It is important for the government to drive the cycle of "power" and "authority". In the administrative and constitutional law the terms 'power' and "authority" is closely related to the implementation of the government functions. Modern states tend to make the duties of government more technical which is more difficult to predict, and as a result it is impossible for laws to provide with legality to all government affairs.*

*Keyword: state organ, character, legality, government policy*

## **A. PENDAHULUAN**

Usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menempati kedudukan yang istimewa. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya bahwa pemerintah

diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi sebagai instrumen pemerintah untuk secara aktif turut campur dalam kehidupan bersama masyarakat dan sekaligus hukum yang memberikan perlindungan kepada anggota kehidupan bersama itu.

Negara adalah suatu organisasi masyarakat untuk mengatur kehidupan bersama. Untuk mencapai tujuan bersama itu disusun suatu tatanan pemerintahan sebagai sarana pelaksana tugas negara, beserta pembagian tugas dan batas kekuasaan. Pemerintah atau administrasi negara adalah suatu abstraksi yang oleh hukum dipersonifikasi dan diangkat sebagai realita hukum. Sebagai suatu abstraksi, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan-tindakannya tanpa melalui organnya.

Sedangkan apabila dipandang dari sisi tanggung jawab dan kewajiban finansial yang timbul dari tindakan pemerintah, pendekatan kelembagaan badan hukum publik yang menjadi induk dari badan atau pejabat pemerintahan juga penting. Karena badan hukum ini yang menanggung akibat finansial dari tindakan pemerintah melalui pejabatnya. Di sisi lain besarnya beban tugas pemerintah dalam negara kesejahteraan membutuhkan pula kekuasaan dan hubungan yang bertanggung jawab melalui ketentuan hukum yang lahir dari kehendak rakyat.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Pejabat atau Badan Pemerintah Sebagai Organ Negara.**

Dalam hukum administrasi positif Indonesia tepatnya pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 digunakan istilah “badan” atau “pejabat” untuk menyebut organ itu. Dikatakan bahwa: “badan atau pejabat tata usaha negara adalah pelaksana urusan

pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pengertian “badan” menurut pengertian bahasa adalah sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu.<sup>1</sup> Padanan kata “badan” dalam bahasa antara lain adalah “organ”.<sup>2</sup> Pengertian “organ” sebagai istilah hukum adalah sebagai alat perlengkapan, artinya adalah “orang” atau “majelis” yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantaraan alat perlengkapan itu badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum.<sup>3</sup>

Pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan).<sup>4</sup> Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”<sup>5</sup>, yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya).<sup>6</sup>

Frederick Robert Bohtlingk sebagaimana yang dikutip S.F. Marbun dalam disertasinya, berpendapat bahwa pengertian “*organ*” adalah:<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 62

<sup>2</sup> Teeuw, A., *Kamus Indonesia – Belanda*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm 50

<sup>3</sup> Algra, N.E., et al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Terjemahan Saleh Adiwinata, A.Teloeki, Boerhanoeddin St. Batoeah, (Jakarta: Bina Cipta,1983), hlm. 374

<sup>4</sup> Anton M. Moeliono, dkk., *Op.,Cit* hlm. 393

<sup>5</sup> Teeuw,A., *Op.,Cit* hlm. 264

<sup>6</sup> Algra, N.E., et al., *Op.,Cit* hlm.29

<sup>7</sup> Bohtlingk, F.R., *Het leerstuk der vertegen woordiging en zijn toepasing op ambtsdragers in Nederland en in Idonesia, juridische Boekhandel en Uitgever, Jangbloed & Zooms Grevenhagl*, 1954, hlm 34-35 dalam Marbun, S.F., 2001, *Eksistensi Asas-asas Umum*

“...verstaat men; ieder persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed, of; ieder persoon die bevoegd is de overheid door rechtshandelingen te verbiden, of iets dergelijks” (...kita maksudkan adalah setiap orang atau badan, yang memiliki kekuasaan umum: atau setiap orang yang berwenang untuk menghubungkan kekuasaan melalui tindakan hukum, atau yang mirip dengan itu).”

Lebih lanjut Frederick Robert Bohtlingk menjelaskannya dengan suatu ilustrasi:<sup>8</sup>

“Wanner de heer P minister is dan maakt de hier besproken gangbare opvatting een scheiding tussen de heer P in prive en de heer P in kwaliteit. Deze laatste meneer noemt men “orgaan”. Men kent dus aan de ene mens P twee persoonlijkheden toe: enerzijds de personificatie van P in kwaliteit (de minister), en noemt deze laatste personificatie orgaan. ‘Orgaan’ is niet ambt en niet ambtdrager...”. (bila tuan P adalah seorang menteri, maka Di sini berlaku pandangan adanya pemisahan antara tuan P secara prive dan dalam kualitas. Tuan P dalam kualitas adalah seorang menteri disebut badan yang dipersonifikasikan di dalam kualitas sebagai pejabat. Sedangkan tuan P secara prive (orang pribadi). Dengan demikian tuan P memiliki dua kepribadian, yakni personifikasi sebagai manusia individu dan personifikasi tuan P sebagai pejabat...).”

E. Utrecht mengungkapkan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat.

---

*Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelamkan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm. 195-196

<sup>8</sup> Ibid. hlm. 197.

Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi.<sup>9</sup> Agar wewenang dapat dijalankan, maka “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantara “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.<sup>10</sup>

Logeman menempatkan “jabatan” dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.<sup>11</sup> Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai *prive*.<sup>12</sup>

Dijelaskan lebih lanjut bahwa tindakan pejabat dipertanggungjawabkan kepada pemangku jabatan tetapi bukan kepada pemangku jabatan itu secara pribadi, melainkan dalam kedudukannya sebagai pemangku jabatan. Buktinya kewajiban

---

<sup>9</sup> Utrecht, E., 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957), hlm. 144

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Marbun, S.F., *Eksistensi Asas-asas... Op., Cit* hlm. 199

<sup>12</sup> Logemann, J.H.A., *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universite Pers, Leiden, 1948 Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkrego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1975 hlm. 117-120

dan hak berjalan terus, dengan tidak menghiraukan penggantian “pejabat”. Perbuatan hukum yang tidak dapat dicabut mengikat pengganti pemangku jabatan. Syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemangku jabatan lama, harus dipenuhi oleh penggantinya. Pembatalan surat keputusan pemangku jabatan lama dapat menimbulkan kewajiban bagi penggantinya untuk mengadakan surat keputusan baru.<sup>13</sup>

Menurut Indroharto yang dipersonifikasi itu adalah “jabatan”, bukan “pejabat”. Dijelaskan bahwa istilah “pejabat” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 kurang tepat digunakan, karena lebih menunjuk kepada manusianya, yaitu orang yang memangku jabatan. Jadi yang dimaksud sebenarnya adalah jabatan atau ‘*ambt*’ suatu kedudukan, suatu fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintah.<sup>14</sup>

Pengertian “organ” dalam kamus N.E. Algra et al. adalah alat perlengkapan yaitu “orang” atau “majelis” yang berwenang merealisasikan kehendak badan hukum. Sedang menurut Friedick Robert Bohtlingk “organ” adalah “orang” (*persoon*) atau “badan” (*college*) yang berkuasa melakukan tindakan hukum. Tidak begitu jelas maksud dari kedua definisi ini, karena yang terjadi adalah tukar-menukar istilah. College adalah “badan” atau “majelis” yang juga berarti “organ”. *Persoon* adalah “manusia” atau “orang”.

Jika diikuti uraian Utrecht, Logemann, dan Indroharto serta ilustrasi Friedick Robert Bohtlingk maka dengan bertumpu kepada istilah “jabatan” (*ambt*) dan pejabat (*ambtdrager*), tergambar pengertian yang lebih jelas. Terdapat persamaan dan

---

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (I)*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 70

perbedaan yang saling mengisi, dan dengan demikian dapat disimpulkan menjadi: (1) "jabatan" dapat dikategorikan sebagai subjek hukum, karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum (Logemann dan Utrecht) atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan (Friedick Robert Bohtlingk) dalam melaksanakan urusan pemerintahan (Indroharto); (2) Wewenang "jabatan" sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum diwakili oleh "pejabat" atau "pemangku jabatan" yaitu "manusia" atau "badan". Pada akhirnya jabatan diwakili oleh manusia juga (Utrecht dan Logemann); (3) "pejabat" atau "pemangku jabatan" adalah manusia, oleh karena itu harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku "pejabat" dan selaku manusia sebagai *prive* (Logemann), pemisahan dua kepribadian, yakni personifikasi manusia "individu" dan personifikasi sebagai "pejabat" (Friedick Robert Bohtlingk).

Jika dicermati lebih jauh keberatan Indroharto terhadap penggunaan istilah "pejabat" dalam pasal 1 angka 1 undang-undang Nomor 5 tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 tahun 2004 menurut hemat penulis adalah kurang beralasan, karena sebenarnya penggunaan istilah "pejabat" menunjuk kepada orang yang diangkat untuk melaksanakan kemauan pemerintah. Namun "pejabat" tidak melakukan tindakannya untuk dirinya sendiri. Apabila tidak bertindak dalam kedudukan sebagai pejabat atau tidak lagi berkedudukan sebagai pejabat maka tindakannya tidak terdapat dikatakan sebagai tindakan "pejabat".

Dari kesimpulan tersebut, istilah "*persoon*" atau "orang" dapat dipergunakan dalam kualitas sebagai "pejabat" atau "pemangku jabatan" dan sebagai diri sendiri (*prive*). Penggunaan kata "*persoon*" dalam rumusan N.E. Algra et al. diikuti dengan

keterangan “yang berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum” dan rumusan Frederick Robert Bohtlingk yang memiliki kekuasaan melalui tindakan hukum, “persoon” dalam kualitas mewakili badan atau jabatan. Sedang “college” atau “badan” atau “majelis” dapat berarti “jabatan” dan dapat pula berarti sekelompok orang yang dapat melakukan tindakan atas nama pemerintah.

## **2. Kedudukan Pejabat atau Badan Sebagai Organ Negara Dalam Sistem Pemerintahan.**

Dari sisi pandang lain ada pendapat bahwa untuk menentukan seseorang atau suatu badan sebagai pejabat yang mengikat administrasi, tidak ditentukan semata-mata dari kedudukan dalam struktur pemerintahan. Mengenai hal ini Indroharto<sup>15</sup> menjelaskan arti “badan” atau “pejabat” (jabatan) tata usaha negara menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 sebagai berikut:<sup>16</sup> “Untuk menangkap yang dimaksud dengan badan atau jabatan tata usaha negara sebagai organ dari suatu lembaga hukum publik dapat kita dekati dengan dua cara: *Pertama* sebagai organ-organ dari suatu lembaga hukum publik yang menjadi induknya; *Kedua* sebagai jabatan-jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang-wewenang pemerintahan. Dalam banyak hal antara keduanya adalah identik satu dengan yang lain, tetapi tidak selalu demikian. Untuk hukum tata usaha negara cara pendekatan kedua yang mempunyai arti penting. Karena menurut pendekatan kedua tersebut, badan atau jabatan

---

<sup>15</sup> Ibid., hlm. 66

<sup>16</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku memiliki wewenang pemerintah”.

Indroharto mengambil kesimpulan bahwa ukuran yang harus dipakai adalah masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang dikerjakan itu berupa kegiatan urusan pemerintah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah apa dan siapa saja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang dikerjakan itu berupa kegiatan urusan pemerintahan tanpa memandang aparat resmi dalam struktur hierarkis pemerintahan ataupun badan swasta. Dalam menetapkan suatu badan atau jabatan sebagai badan atau jabatan tata usaha negara adalah tidak relevan dengan mencari landasan pada masalah kedudukannya dalam struktur hierarki pemerintahan.<sup>17</sup>

Agaknya hal yang lebih jelas ditemukan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau Undang-Undang Hukum Administrasi Umum Belanda. Artikel 1: 1 menyatakan: “*Onder bestuursorgaan wordt verstaan: (yang dimaksud dengan organ pemerintahan) adalah:*

- a) *Een ander persoon ven een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of* (suatu organ dari suatu badan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum publik, atau);
- b) *Een ander persoon of college, met inig openbaar gezag bekleed*”. (orang atau badan yang mempunyai kekuasaan publik).

---

<sup>17</sup> Irfan Fachruddin, *Kedudukan Notaris dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, dalam *Varia Peradilan*, Ikatan Hakim Indonesia, Nomor 111, Desember 1994, Jakarta, hlm 145-146

*Awb* mengakomodasi sekaligus pandangan secara organik dan maupun secara fungsional. Pandangan secara organik pandangan yaitu pemerintah sebagai badan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum publik, dan pandangan secara fungsional, yaitu subjek hukum atau badan yang mempunyai kekuasaan publik.

### 3. Karakter Fungsi Dan Tugas Pemerintahan.

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam dari tugas negara.

Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkan menjadi:<sup>18</sup>

- (1) *cultural function*;
- (2) *general welfare function*;
- (3) *economic control function*.

Sedangkan Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa tugas pemerintah bergantung kepada tugas dan tujuan masing-masing negara. Perkembangan negara di dunia memperlihatkan gerak menuju bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).

Den Haan sebagaimana yang dikonstatir Abrar mengemukakan empat unsur dan karakteristik dari negara hukum kesejahteraan, yaitu:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ateng Syarifudin, 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 1996), hlm. 15

<sup>19</sup> De Haan, P., et al., *Op., Cit.*, hlm. 17

- (1) *de sociale grondrechten beschermen op een bijzondere wijze de daarmee cooresponderende sociale wetgeving; (hukum dasar memberikan perlindungan sosial secara khusus yang menjadi sumber hukum dari semua hukum dari semua peraturan perundang-undangan dalam urusan sosial);*
- (2) *ze scheppen een plicht voor de overheid om zodanige voorzieningen te treffen dat de maatschappelijke werkelijkheid zoel mogelijk in overeenstemming is met wat de sociale grondrechten de burgers boegen te verzekeren; (mewajibkan pemerintah untuk mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hak yang benar-benar nyata sesuai dengan cita-cita dalam undang-undang dasar);*
- (3) *ze stimuleren tot nieuwe voorzieningen waaruit rechten voor burgers kunnen voortloeien; (undang-undang harus memacu atau membangkitkan pengadaan jaminan sosial yang baru untuk mendorong hak-hak rakyat);*
- (4) *ze vormen een uitgangspunt voor de gedachtenwisseling tussen regering en parlement over de mate en het tempo waarin en de wijze waarop er uitvoering aan deze rechten zal moeten worden gegeven; (dalam berbagai hak yang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan parlemen).*

Friedmann mengemukakan empat fungsi negara, yaitu:<sup>20</sup>

- (1) sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya;

---

<sup>20</sup> Friedmann, W., *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London, 1971, hlm3

- (2) sebagai *regulator*, negara mengadakan aturan kehidupan bernegara;
- (3) sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha;
- (4) sebagai *umpire*, negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu.

Tujuan negara Indonesia, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, adalah:

“...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...”

Apabila pendapat para ahli di atas dikaitkan dengan tujuan negara Indonesia dapat disimpulkan tugas pokok negara Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan adalah tidak jauh berbeda dengan negara kesejahteraan pada umumnya. Tugas pemerintahan yang paling menarik adalah yang dikemukakan Friedmann, karena hampir dapat mencakup pendapat yang dikemukakan Mac Iver dan De Haan: *Pertama*, sebagai provider, bertanggung jawab dan menjamin standar kehidupan masyarakat, mengadakan kebutuhan rakyat (de Haan) dan memberikan jaminan sosial serta mendorong pemberdayaan rakyat (de Haan), *welfare function* (Mac Iver); *Kedua*, sebagai entrepreneur, menciptakan suasana yang kondusif untuk

perkembangan bidang-bidang usaha, *economic control function* (Mac Iver) dan menjalankan sektor usaha milik negara; *Ketiga*, sebagai regulator, mengadakan aturan kehidupan bernegara; *Keempat*, sebagai *umpire*, menetapkan standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu, atau *economic control function* (Mac Iver).

#### 4. Karakter Kewenangan Pemerintahan.

Menurut pengertian umum atau bahasa, kata “kekuasaan” berasal dari kata “kuasa” artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan.<sup>21</sup> Sedang wewenang adalah (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>22</sup>

E. Utrecht membedakan istilah “kekuasaan” (*gezag, authority*) dan “kekuatan” (*macht, power*). Dikatakan bahwa “kekuatan” merupakan istilah politik yang berarti paksaan dari suatu badan yang lebih tinggi kepada seseorang, biarpun orang itu lebih tinggi kepada seseorang, biarpun orang itu belum menerima paksaan tersebut sebagai sesuatu yang sah sebagai tertib hukum positif. “kekuasaan” adalah istilah hukum. Kekuatan akan menjadi kekuasaan apabila diterima sebagai sesuatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (*otoriteit*).<sup>23</sup>

Soerjono Soekanto mengemukakan pengertian “kekuasaan” sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pemegang kekuasaan.

<sup>21</sup> Anton M. Moeliono, dkk, *Op. Cit.*, hlm 533

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 1128

<sup>23</sup> Utrecht, E., *Op., Cit* hlm. 43

Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara penguasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa.<sup>24</sup> Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.<sup>25</sup>

Menurut Bagir Manan “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>26</sup> Mengenai hak dan kewajiban, Nicolai memberikan pengertian:<sup>27</sup>

*“Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aandpraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten”.* (Hak mengandung kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sedang kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).”

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm 79-80

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2

<sup>27</sup> Nicolai, P. & Olever, B.K., *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994, hlm 4

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:<sup>28</sup>

*“Bevoegheid...wat kan worden omschreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjec-ten in het betuurechtelijke rechtvoerkeer”.* (Wewenang... dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.”

Sedangkan Nicolai memberikan pengertian:<sup>29</sup>

*“Met bevoegheid wordt bedold: het vermogen tot het verichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtgelvolg gericht zijn dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstan of teniet gaan).* (Kewenangan berarti: kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu [tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).”

Di antara beberapa pendapat sarjana yang dikemukakan di atas tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada pengertian “kekuasaan” dan “wewenang”. *Pertama:* “kekuatan” menurut Utrecht sama dengan: “kekuasaan” menurut Soerjono Soekanto, yaitu kemampuan badan yang lebih tinggi untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, biarpun kemampuan tersebut mempunyai atau tidak mempunyai dasar yang sah. *Kedua:* kekuasaan, (Bagir Manan dan Utrecht) sebagai hak yang sah untuk berbuat atau tidak berbuat. *Ketiga,* wewenang, Bagir Manan, Stout dan Nicolai) yaitu kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus

<sup>28</sup> Stout, H.D., *De Betekenissen van de wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm 102

<sup>29</sup> Nicolai, P. & Oliver, B.K., Loc.Cit

kewajiban (*rechten en plichten*). Hak adalah kebebasan untuk melakukan (tidak melakukan) atau menuntut pihak lain untuk melakukan (tidak melakukan) tindakan tertentu. Pengertian ketiga yang paling relevan bagi negara hukum demokrasi yang memberikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

## 5. Legitimasi Kewenangan Pemerintahan.

Kekuasaan pemerintahan adalah bagian dari sistem kekuasaan negara. Kranenburg dan Logemann yang mengembangkan teori modern yang pada dasarnya berpendapat bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Legitimasi kekuasaan dalam suatu negara harus diterima sebagai kenyataan.<sup>30</sup>

Hans Kelsen sebagaimana dinyatakan Abrar menganggap negara sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) yang memiliki hak dan kewajiban, disamping memiliki kekuasaan untuk membentuk hukum (mengatur).<sup>31</sup> Abrar mengemukakan pendapat Rousseau yang memandang negara sebagai badan atau organisasi sebagai hasil dari perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi suatu kekuatan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>32</sup>

Sementara Wirjono Prodjodikoro dalam konteks pemerintahan berpendapat bahwa negara sebagai organisasi dalam suatu masyarakat, berbeda secara fundamental dari organisasi lain yang ada di tengah-tengah masyarakat. Ciri khasnya adalah bahwa pemerintahan suatu negara mempunyai

---

<sup>30</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2000, hlm 149

<sup>31</sup> Abrar, *Hak Pengusaan Negara Atas Pertambahan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999, hlm 70

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm 71



kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk suatu negara, atau yang berada dalam wilayah itu.<sup>33</sup>

Dari pendapat Kranenburg, Logemann, Hans Kelsen dan Wirjono Prodjodikoro tersimpul bahwa negara adalah organisasi kekuasaan, namun pendapat itu belum dapat menjelaskan dari mana kekuasaan itu mendapatkan legitimasi.

Sumber kekuasaan dijelaskan oleh empat teori kedaulatan sebagai berikut: *Pertama*, teori kedaulatan Tuhan, yang dikembangkan antara lain oleh Agustinus, Thomas Aquino dan Marsilius pada abad ke-15. Teori ini menjelaskan sumber hukum kekuasaan itu dari Tuhan. *Kedua*, teori hukum alam, yang dikembangkan antara lain oleh Johannes Althusius. Teori ini mengajarkan bahwa kekuasaan bersumber dari rakyat. Kekuasaan tidak lagi dipandang berasal dari Tuhan.<sup>34</sup> Kekuasaan yang ada pada rakyat diserahkan kepada seseorang yang disebut raja untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat.<sup>35</sup> *Ketiga*, teori kedaulatan hukum, yang dipelopori oleh Krabbe. Teori ini mengajarkan bahwa segala kekuasaan dalam suatu negara berdasarkan atas hukum.<sup>36</sup> *Keempat*, teori kedaulatan negara yang dikembangkan oleh Jellinek dan Otto Mayer. Teori ini mengajarkan bahwa pangkal kekuasaan negara tidak diperoleh dari siapapun dan kekuasaannya tidak perlu diberi penjelasan apapun.<sup>37</sup>

Tidak terlepas dari teori kedaulatan tersebut, dalam konteks Indonesia Sjachran Basah berpendapat bahwa kekuasaan negara Indonesia bersumber kepada duet integral secara

---

<sup>33</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1980, hlm 5

<sup>34</sup> Soehino, *Op.,Cit* hlm. 150

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Op.,Cit* hlm. 6

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 5

harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistik selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>38</sup> Pendapat senada dikemukakan oleh Usep Ranuwijaya. Dikatakan bahwa kekuasaan tertinggi bagi bangsa Indonesia bersumber kepada: (1) kedaulatan rakyat, pelaksanaan kekuasaan negara didasarkan kepada pemberian kuasa oleh rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; (2) kedaulatan hukum, hukum menjadi dasar kekuasaan negara yang bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam memori Penjelasan UUD 1945, dan setelah amandemen ketiga dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3). Selain itu Ranuwijaya menambahkan; (3) kedaulatan negara, negara sebagai sumber kekuasaan sendiri, karena adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup.<sup>39</sup> Bersumber dari wewenang tersebut negara dapat mengatur kehidupannya dengan konstitusi sebagai pijakan dan tolok ukur normatif pengaturan lebih lanjut.

## 6. Dasar Kewenangan Pemerintahan.

### Asas Legalitas.

Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtsstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada

---

<sup>38</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm 2; dalam: *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Penerbit Armico, Bandung, 1986

<sup>39</sup> Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm 183

undang-undang. Sebagaimana yang dikemukakan H.D. Van Wijk sebagai berikut:<sup>40</sup>

*“Wetmatigheid van bestuur: de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de grondwet of door een andere wet zijn toegeken”*. (Pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar).

Perancis mengenalnya sebagai *le principe de la le'galite de l'adminitration*; Jerman menyebutnya dengan *gesetzmassigkeit der verwaltung* dan bagi Inggris adalah merupakan bagain *the rule of law*.

Indroharto secara negatif merumuskan:<sup>41</sup>

*“...tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya”*.

Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (*predictable*). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.<sup>42</sup>

Indroharto mempersoalkan apakah asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur* harus dilaksanakan secara

---

<sup>40</sup> Wijk, H.D. van, *Hoofdstukken van administratief recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984, hlm 34

<sup>41</sup> Indroharto, *Op.Cit.*, hlm, 83.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 84

mutlak. Mengingat berkembangnya konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah menurut Bagir Manan tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>43</sup>. Pemerintah di suatu negara *welfare state* atau negara kesejahteraan dituntut memainkan peranan yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian itu sebagai *bestuurzorg* yang dikenal dengan *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>44</sup> Pembuat undang-undang tidak mungkin mengatur segala macam hak, kewajiban dan kepentingan secara lengkap dalam suatu undang-undang.<sup>45</sup>

## 7. Kebijakan Pemerintahan.

Pelaksanaan *bestuurzorg* oleh pemerintah tidak dapat lepas dari kebutuhan akan “kebijaksanaan bebas”, yaitu wewenang untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan suatu masalah genting atau mendesak dan belum ada ketentuannya dalam peraturan yang dikeluarkan oleh kekuasaan legislatif,<sup>46</sup> yang dikenal dengan *Freies Ermessen*.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, hlm 16

<sup>44</sup> Utrecht, E., *Op., Cit* hlm. 22-23

<sup>45</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung, 1997, hlm 205

<sup>46</sup> Marbun, S.F., *Op., Cit* hlm. 12; Utrecht, E., *Op., Cit* hlm. 23

*Freies Ermessen* oleh pemerintah pada hakekatnya adalah melimpahkannya sebagian kekuasaan legislatif ketangan badan pemerintah. Kekuasaan legislatif yang dipegang oleh badan perwakilan rakyat bersama badan pemerintah dipindahkan kepada tangan pemerintah saja. Mengenai hal ini E. Utrecht mengantarkan pendapat Lemaire, yang mengatakan bahwa *bestuur* itu tidak dapat diikat oleh suatu himpunan peraturan-peraturan yang telah dibuat, karena turut sertanya pemerintah dalam suatu pergaulan manusia yang berbelit-belit memerlukan suatu jalan yang tidak terikat, dan memerlukan kemerdekaan yang lebih luas. Sebelumnya tidak dapat diperkirakan bila dan dengan cara bagaimana pemerintah yang menjalankan *bestuur* itu harus bertindak. Hanya pembagian pekerjaan antara masing-masing penguasa dan jaminan hak dari yang diperintah, supaya perkosaan dapat dihindarkan, ditentukan dalam peraturan yang telah dibuat lebih dahulu.<sup>48</sup> Donner menegaskan:<sup>49</sup>

*“Het gaat bij de hier bedoelde vrijheid dus nietom een vrijheid van de wet, want aan wettelijke voorschriften blijft men steeds gebonden. Er is vrijhei van regel. De wet specificeert niet, wat nu in concreto dien te gebeuren; dat moet het bestuur zelf uitzoeken”.* (Yang dimaksud dengan kemerdekaan itu bukan kemerdekaan terhadap undang-undang, karena administrasi negara tetap tunduk kepada undang-undang. Adalah kemerdekaan untuk membuat penyesuaian. Undang-undang tidak membuat spesifikasi, penjelasan hal-hal konkrit diserahkan kepada administrasi negara).”

Menurut P. de Haan sebagaimana yang dikonstatir Indroharto bahwa kebijaksanaan penguasa dan keseluruhan

---

<sup>47</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 10.

<sup>48</sup> Utrecht, E., *Op., Cit* hlm. 24

<sup>49</sup> Ibid

tindakan pemerintah harus ada dasarnya dalam undang-undang. Dasar pemikirannya adalah kebutuhan adanya jaminan perlindungan hukum dan koordinasi atas kebijaksanaan pemerintah.<sup>50</sup> Hirsch Ballin dengan berpijak pada *Nederland Grond Wet 1983* berpendapat bahwa pada bidang-bidang tertentu harus ada dasarnya dalam undang-undang dan pelaksanaan hak dasar dapat dilakukan dengan pembatasan-pembatasan oleh undang-undang.<sup>51</sup> Sedangkan H.D. Van Wijk berpendapat bahwa ia tidak sejalan dengan de Haan yang mengharuskan untuk setiap perbuatan pemerintah harus ada dasar legalitas secara absolut, karena hal itu dikatakan tidak akan menghasilkan apa-apa. Lagi pula pembuat undang-undang tidak akan mampu menyediakan dasar legalitas bagi setiap urusan pemerintahan. Hal senada dikemukakan juga oleh Sudikno Mertokusumo sebagai berikut:<sup>52</sup>

“Kalaupun undang-undang itu jelas, tidak mungkin undang-undang itu lengkap dan tuntas, tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara lengkap dan tuntas, karena kegiatan manusia itu tidak terbilang banyaknya. Kecuali itu undang-undang adalah hasil karya manusia yang sangat terbatas kemampuannya”.

H.D. Van Wijk lebih lanjut mengemukakan bahwa kalaupun pemberian legitimasi formal dilakukan juga, itupun hanya dapat diberikan dalam bentuk pemberian wewenang yang bersifat umum, maka ini bukan pemberian perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tetapi hanya sebagai pemberian legitimasi formal bagi tindakan pemerintah.<sup>53</sup> Sebaiknya dilihat kepada dasar penalaran yang melatarbelakangi asas legalitas itu

---

<sup>50</sup> Indroharto, *Op., Cit* hlm. 86

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm 12

<sup>53</sup> Indroharto, *Op., Cit.*, hlm. 104

sendiri, yaitu mengatur kemungkinan terjadi pelanggaran melalui tindakan pemerintah. Jika pada mulanya asas legalitas itu diperlukan untuk tindakan pemerintah yang merupakan *eingriffverwaktung* atau tindakan yang bersifat pembatasan terhadap kebebasan dan hak milik seseorang, maka harus diperluas ke arah tindakan pemerintah yang merupakan *leistungsverwaltung* atau tindakan yang bersifat menguntungkan.<sup>54</sup>

## 8. Keseimbangan Antara Asas Legalitas Dengan Kebijakan Pemerintahan.

Dari pendapat yang dikemukakan para ahli tersebut, selain pendapat P. de Haan, penulis tidak melihat adanya pertentangan pendapat secara ekstrim. Pelaksanaan *bestuurzorg* yang menjadi tendensi negara modern, membuat tugas pemerintahan semakin bersifat teknis dan diantaranya sulit untuk memperkirakan, dan karena itu undang-undang tidak mungkin dapat menyediakan legalitas bagi segala urusan pemerintah. Perlu dicatat pendapat yang dikemukakan H.D. van Wijk bahwa perlu melihat dasar pemikiran yang menjadi latar belakang asas legalitas yaitu kekhawatiran akan terjadinya pelanggaran hak-hak dan kepentingan perorangan. Di antara pendapat yang bertentangan tersebut, menurut hemat penulis dapat diambil jalan tengah. Untuk tindakan pemerintah yang menyangkut dan mempengaruhi hak-hak dan kepentingan perorangan, menurut hemat penulis pendapat Indroharto yang mengharuskan tindakan pemerintah berdasar kepada peraturan perundang-undangan dapat diterima. Sedangkan untuk tindakan lain, pemerintah dapat menggunakan *discretionary power* jika undang-undang memberikan kekuasaannya atau tidak merumuskan

---

<sup>54</sup> Ibid

bagaimana pelaksanaannya. Walaupun terdapat kebebasan pemerintah untuk menentukan cara wewenang itu dilakukan, namun terikat kepada jiwa dan tujuan dari pemberian kekuasaan itu dan dilaksanakan menurut hukum tidak tertulis yaitu asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.<sup>55</sup> Pelaksanaan undang-undang seperti ini dikenal dengan pelaksanaan undang-undang dalam arti luas (*wet in ruime zin*).<sup>56</sup>

Seiring dengan itu pengertian asas legalitas berubah dari *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasar undang-undang menjadi *rechtsmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan atas hukum.<sup>57</sup>

### C. KESIMPULAN DAN SARAN

Untuk memutar roda pemerintahan “kekuasaan” dan “wewenang” adalah dianggap penting. Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Bahwa untuk menentukan seseorang atau suatu badan sebagai pejabat yang mengikat administrasi, tidak ditentukan semata-mata dari kedudukan dalam struktur pemerintahan.

Sedangkan pengundangan asas-asas legalitas itu tidak hanya dalam tindakan pemerintah yang bersifat *eingriffverwaltung*, tetapi mencakup juga pada yang bersifat *leistungs verwaltung*, karena bagaimanapun tindakan *eingriffverwaltung* mungkin dalam keadaan tertentu dapat juga

<sup>55</sup> Indroharto, *Op. Cit.*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm 61

<sup>56</sup> Marbun, S.F., *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm 87

<sup>57</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia, (UI-PRESS), Jakarta, 1995, hlm 56



dirasakan tidak adil oleh pihak lain, misalnya melanggar asas persamaan perlakuan dari asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.

Dengan demikian sebagai konsekuensi dari negara hukum, wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai alat perlengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapat jaminan perlindungan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abrar, 1999, *Hak Pengusahaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Algra N.E. et.al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Terjemahan Saleh Adiwinata, A.Teloeki, Boerhanoeddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta,
- Anton M. Moeliono, dkk, 1995, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Ateng Syafrudin, 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, PT Citra Adtya Bakti, Bandung,
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, (UI-PRESS).
- Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000.
- Friedmann, 1971, W., *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London, Steven & Son.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (I)*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Irfan Fachruddin, 1994, *Kedudukan Notaris dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, dalam Varia Peradilan, Ikatan Hakim Indonesia, Nomor 111, Desember 1994, Jakarta.
- Logemann, J.H.A., 1975, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universite Pers, Leiden, 1948 (terjemahan) Makkatutu

- dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve.
- Marbun, S.F., 2001, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Menggali Dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik di Indonesia, dalam Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Marcus Lukman, 1997, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pmebangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung.
- Nicolai, P. & Olever, B.K., 1994, *Bestuursrecht*, Amsterdam.
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_, 1986, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung: Penerbit Armico.
- Soerjono Soekanto, 1988, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Stout, H.D., 1994, *De Betekenissen van de wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni.
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Teeuw, A., 1999, *Kamus Indonesia – Belanda*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Usep Ranuwijaya, 1985, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Utrecht E., 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta.

Wijk, H.D. van, 1984, *Hoofdstukken van administratief recht*, Vuga, S-Gravenhage.

Wirjono Prodjodikoro, 1980, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.