

Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara

By: *Abdul Basid Fuadi*¹

Abstract

The modern state is the personification of the legal system so that almost all countries in the world claim to be a state of law. However, the paradigm of the rule of law idea has shifted to the concept of a welfare state. This is because to carry out a government with increasingly complex needs of society is not sufficient only by referring to the legislative delegation or implementing laws. It is in this framework that the government is then given the authority to act on its own initiative in solving problems faced by society in the form of discretion. The problem is how to be accountable when the authority essentially contains responsibility consequences, the problem that arises next is that every government administration is always carried out by two entities, namely positions (government) and officials (people) as individuals who carry out government affairs. This paper finds that if there is an element of administrative error that causes loss to citizens, the responsibility and accountability will be borne by the person of the perpetrator of the maladministration, both administratively and even turning into a criminal responsibility.

Keywords: *Accountability, Discretion, Maladministration, Administrative Crime*

Abstrak

Negara modern adalah personifikasi tata hukum sehingga hampir seluruh negara di dunia mengklaim diri sebagai negara hukum. Namun paradigma gagasan negara hukum telah bergeser kepada konsep negara kesejahteraan. Sebab untuk menyelenggarakan pemerintahan di ruang publik yang semakin kompleks tidak cukup hanya dengan berpedoman pada delegasi undang-undang atau melaksanakan undang-undang. Dalam kerangka inilah kemudian kepada pemerintah diberikan wewenang bertindak dengan inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat berupa diskresi. Permasalahannya adalah bagaimana pertanggungjawabannya ketika wewenang pada hakikatnya mengandung konsekuensi pertanggungjawaban, problematika yang muncul berikutnya adalah setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu dilakukan dua entitas, yaitu jabatan (pemerintah) dan pejabat (orang) sebagai pribadi yang menjalankan urusan pemerintahan. Tulisan ini

¹ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dulbasith.fuadi@gmail.com

menemukan jika terdapat unsur kesalahan administrasi yang menyebabkan kerugian warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan pada pribadi pelaku tindakan maladministrasi tersebut, baik secara administratif bahkan bisa berubah menjadi tanggung jawab pidana.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban, Diskresi, Maladministrasi, Pidana Administrasi

A. PENDAHULUAN

Hampir seluruh negara di dunia mengklaim diri sebagai negara hukum, meskipun masing-masing memiliki kekhasan tata dan sistem hukum sendiri. Hal ini tidak lepas dari anggapan bahwa negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.² Dalam sejarah pemikiran mengenai negara hukum tersebut muncul beragam konsep mengenai negara hukum, mulai dari negara hukum liberal (*nachtwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welfarestaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).³

Bergesernya paradigma gagasan negara hukum telah memberikan nuansa baru dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kecenderungan negara yang menekankan pada dibatasinya peran pemerintah dalam urusan publik hanya dalam rangka menjalankan delegasi undang-undang mulai ditinggalkan. Konsepsi *welfarestate* (negara kesejahteraan) telah menjadi pilihan dan napas UUD 1945 dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Ini disadari bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan di ruang publik yang semakin kompleks tidak cukup hanya dengan berpedoman pada delegasi undang-undang atau melaksanakan undang-undang.

Bagir Manan berpendapat, peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum tertulis sejak awal telah mengidap cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*). Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan terbatas sekedar "moment opname" kondisi pada saat peraturan tersebut dibuat, karena itu mudah menjadi aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan

² Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bandung: Bee Media Indonesia, 2010, p 225.

³ Muntoha, Munawir Haris (Editor), *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013, Ctk. Pertama, p. 5

perubahan masyarakat yang semakin menyempit atau dipercepat (*accelerating/accelerated chage*).⁴ Sehingga bertumpu pada hukum tertulis menyebabkan negara tidak mampu mewujudkan tujuan kontrak sosial terbentuknya negara sebagai pengornisasian kesejahteraan bersama seluruh warganya.

Sebagai negara modern, mengikuti pendapat Habermas sebagaimana dikutip Gianfranco Poggi, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *the risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state*.⁵ Sehingga pada hakikatnya, negara hukum kesejahteraan menghendaki bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Indonesia sejak didirikan telah menganut prinsip atau paham negara kesejahteraan, hal ini ditegaskan oleh pendiri-pendiri bangsa. Dalam konsep Hatta, negara yang hendak dibangun disebutkan sebagai negara pengurus, hal ini terekam dalam pidato singkatnya sebagai berikut:

“Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, janganlah menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki Negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasar kepada gotong-royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi di sebelah itu, janganlah kita jangan memberi kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadi kan atas negara baru itu suatu negara kekuasaan.”⁶

Tugas pemerintah jauh lebih berkembang dengan semakin banyaknya urusan masyarakat yang menjadi tanggung jawab negara (pemerintah). Peran pemerintah yang intervensif pada hampir semua kehidupan membuat undang-undang tidak dapat lagi memperkirakan kebutuhan undang-undang dimasa mendatang dan tidak mungkin lagi

⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987. P. 16

⁵ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction”*, California: Stanford University Press, 1992, p. 126

⁶ Rikard Bangun, *Bung Hatta*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 200, p. 241

dapat mengatur segala macam hak, kewajiban dan segala macam kepentingan secara lengkap dalam suatu undang-undang.⁷

Sementara itu, dalam konsep negara hukum yang diajarkan L.J.A Damen sebagaimana dikutip Ridwan, menyatakan bahwa dalam suatu negara hukum, keterlibatan pemerintah dalam kehidupan masyarakat itu harus didasarkan pada asas legalitas (*legaliteitbeginsel*). Yang artinya kecenderungan ke arah positivisme ini membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang.⁸ Kondisi demikian menimbulkan kondisi dilematis bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk menyejahterakan rakyat. Seringkali terjadi kesenjangan antara asas legalitas dengan realitas yang dihadapi pemerintah. Dalam kerangka inilah kemudian kepada pemerintah diberikan wewenang bertindak dengan inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat yang disebut *freis ermessen*.⁹

Pemberian suatu wewenang pada hakikatnya mengandung konsekuensi pertanggungjawaban, problematika yang muncul berikutnya adalah setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu dilakukan dua entitas, yaitu jabatan (pemerintah) dan pejabat (orang) sebagai pribadi yang menjalankan urusan pemerintahan. Pada suatu sisi, terdapat pendapat sebagaimana dikemukakan Hadjon, kebijakan penguasa tidak dapat digugat didasarkan pada prinsip *beleidsvrijheid* yang ada pada penguasa.¹⁰ Sementara tetap saja ada kerentanan bahwa kebijakan itu berpotensi merugikan rakyat, sehingga perlu dilakukan uji validitas pada kebijakan tersebut, sampai pada menemukan entitas mana yang dapat dimintai pertanggungjawaban yang akan menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas dirumuskanlah tiga rumusan masalah dalam penulisan ini sebagai berikut:

1. Apa dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks negara hukum kesejahteraan?
2. Apa yang dimaksud dengan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan?

⁷ Juniarso Ridwan dan Ahmada Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuanasa Cendikia, 2009, p. 53

⁸ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, p. 4-5

⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinda Mas, 1998, p. 30.

¹⁰ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Edisi Revisi, Surabaya: Peradaban. 2007, p. 119.

3. Bagaimana pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan diskresi menurut hukum administrasi negara?

B. PEMBAHASAN

1. Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Hukum Kesejahteraan

Kekuasaan Pemerintahan adalah bagian dari kekuasaan negara. Sebagaimana Kranenburg dan Logemann yang mengembangkan teori negara modern yang pada dasarnya berpendapat bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Legitimasi kekuasaan suatu negara harus diterima sebagai kenyataan.¹¹ Pada pokoknya kekuasaan negara adalah sarana untuk mengatur dan menjalankan fungsi pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh karena itu baik negara ataupun kekuasaan (penguasa) adalah alat masyarakat untuk menggapai kesejahteraannya.

Namun dalam konsep negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan negara tidak bersifat sentralistik. Salah satu syarat atau ciri utama negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara.¹² Pembatasan itu harus dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara mutlak diperlukan, karena apabila fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi pada satu orang (cabang kekuasaan negara) akan menimbulkan kecenderungan kesewenang-wenangan.¹³ Maka teori politik menawarkan adanya pemisahan kekuasaan menjadi pembagian kekuasaan, yaitu sebagai konsep normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.¹⁴ Dalam banyak literatur pembatasan tersebut disebut sebagai paham *konstitusionalisme*.

¹¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Leibert, 2000, p 149.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010, Cetakan ke-2, p. 281-290.

¹³ Lord Acton pernah mengatakan “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely). Lihat Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Edisi Revisi, p. 107.

¹⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Edisi Revisi, p. 151.

Secara singkat, praktik pengelompokan fungsi-fungsi tersebut telah dimulai pada pemerintahan Perancis di abad ke-XVI yang membagi fungsi kekuasaan yang dimilikinya ke dalam lima bagian khusus, yaitu fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, dan fungsi *policie*. Fungsi-fungsi tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif.¹⁵ Dalam konsep *trias politica* yang disampaikan oleh Montesquieu, fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif dan fungsi yudisial perlu dipisahkan tersendiri. Ketiga fungsi tersebut dilembagakan dalam tiga organ negara yaitu pemerintah, parlemen dan pengadilan.¹⁶ Kekuasaan legislatif yang dijalankan parlemen berfungsi membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudisial menjalankan fungsi menegakkan (hukum) undang-undang. Dalam konteks kekuasaan pemerintahan, menurut Wirjono Prodjodikoro, negara sebagai organisasi dalam suatu masyarakat berbeda secara fundamental dari organisasi lain yang ada di tengah masyarakat, yang secara khas negara mempunyai kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk suatu negara atau yang berada dalam wilayah itu.¹⁷

Secara bahasa, kata kekuasaan berasal dari kata kuasa yang berarti kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan.¹⁸ Menurut Soerjono Soekanto, pengertian kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan. 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.¹⁹

Kekuasaan sering dipersamakan dengan kewenangan dan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang

¹⁵ Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta: Genta Press, 2012, p. 52

¹⁶ *Ibid*, p. 53.

¹⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1983, p. 2.

¹⁸ Anton M. Moeliono dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, p. 533.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1988, p. 79-80

diperintah” (*the rule dan the ruled*).²⁰ Dalam kaitannya dengan hal tersebut, dapat pula terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Marseven disebut sebagai “blote macht”,²¹ sementara kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber, disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.²² Soerjono juga berpendapat bahwa antara kekuasaan dan wewenang (*authority*) memiliki perbedaan. 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.²³

Istilah wewenang atau kewenangan, secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, sebab pemerintahan baru bisa melaksanakan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁴ Bila seorang penguasa bertindak atas nama pemerintah untuk mengatur masyarakat, tentunya harus mempunyai dasar hukum agar tindakannya tidak sewenang-wenang dan agar wewenangnya juga dibatasi sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Itulah yang dimaksud dengan asas legalitas yang merupakan unsur yang utama dalam suatu negara hukum dan yang merupakan pula suatu ciri bagi hukum administrasi negara yang mulai berkembang ketika negara mulai menata masyarakatnya.

Selain penjelasan konseptual, wewenang juga dapat dipahami dengan pendekatan telaah sumber wewenang. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.²⁵ Prajudi

²⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Edisi Revisi, p. 35-36

²¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: tp, tt, p 1.

²² Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, tt, PT Citra Aditya Karya, p 208.

²³ *Ibid.*

²⁴ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, p. 154

²⁵ *Ibid.*

Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif.”²⁶

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.²⁷ Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁸

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut: “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi

²⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, p. 29.

²⁷ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1993, p. 90.

²⁸ *Ibid*, p 38.

perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.²⁹

Perkembangan fungsi pemerintahan yang semakin meluas dalam negara hukum modern, aktifitas pemerintahan tidak hanya sekedar menjalankan undang-undang tetapi juga dilekati kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, menurut H.D. Sout sebagaimana dikutip Ridwan³⁰:

Perlusan pelayanan negara sebagai akibat perkembangan konsep negara kesejahteraan beriringan dengan langkah mundur pembuat undang-undang. Tindakan pemerintah diatur lebih sedikit dalam undang-undang formal. Memang benar banyak sekali undang-undang, namun lebih sedikit yang mengatur negara. Hal ini karena pemerintah dalam mempengaruhi kehidupan warga negara dengan cara yang berbeda, melalui penggunaan sarana perintah atau larangan undang-undang. Sekarang, fungsi pelayanan negara mengarah pada pengurangan arti umum, yakni pengertian dilarang atau melarang yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Langkah mundur pembentuk undang-undang mengambil dua bentuk yang berbeda, delegasi wewenang pembentukan peraturan kepada organ pemerintah dan secara besar-besaran memberikan wewenang pemerintahan yang bersifat diskresi. Fungsi instrumental kebijakan membawa serta penyerahan penetapan norma pembuat undang-undang kepada pemerintah. Pembuat undang-undang mendelegasikan pembuatan peraturan perundang-undangan kepada pemerintah tanpa banyak menetapkan batasan-batasannya. Organ pemerintah menetapkan berbagai norma yang relevan, dalam sekian banyak undang-undang yang wewenang penentuan normanya didelegasikan kepada pemerintah. Hanya keputusan-keputusan yang sangat penting dalam masyarakat yang penetapan syarat-syaratnya diambil oleh atau bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat, selebihnya dilaksanakan melalui langkah mundur pembuat undang-undang. Fakta bahwa wewenang eksklusif pembuat undang-undang tidak atau jarang diletakkan

²⁹ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres, 2003, p. 74-75.

³⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.130

dalam hukum positif merupakan faktor penting. Bentuk kedua langkah mundur pembuat undang-undang adalah pemberian wewenang diskresi dalam skala besar. Pembuat undang-undang dalam banyak hal selalu memberikan wewenang diskresi pemerintahan tersebut. Wewenang ini tidak terikat secara tegas dengan undang-undang.

Delegasi kekuasaan yang diberikan kepada organ pemerintah untuk menerapkan instrumen hukum atau *delegated legislation* (*delegati van wet geving*), telah menyiratkan adanya diskresi yang digunakan organ pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada warga negara atau dalam kondisi darurat.³¹ Hal demikian adalah dalam rangka keterlibatan aktif pemerintah dalam kegiatan kemasyarakatan terutama untuk memberikan pelayanan umum atau mewujudkan *bestuurszorg*.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa dasar penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan yang menurut hukum bisa diperoleh dari/ merupakan perintah undang-undang. Namun dapat juga berupa pelimpahan wewenang yang diperoleh secara delegasi atau mandat. Tetapi, perkembangan masyarakat juga kemudian membuat pemerintahan dalam menjalankan fungsinya tidak dapat menunggu adanya undang-undang, pemerintah mendapatkan kewenangannya dari perintah untuk mencapai tujuan negara berupa kesejahteraan masyarakat, ketiadaan undang-undang tidak berarti membuat pemerintah berdiam diri, namun secara hukum bebas mengambil sikap berdasarkan hati nurani yang disebut diskresi.

2. Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermesen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu (*inherent aan het bestuur*), sesuai dengan konsepsi negara hukum modern yang menjawab peningkatan tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.³² Saut P. Panjaitan memberikan definisi diskresi (*pouvoir discretionnaire*, Perancis) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman) sebagai suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, jadi merupakan "kekecualian" dari asas legalitas.³³ Sementara Sjahran Basah

³¹ *Ibid*, p. 131

³² Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 80.

³³ Marbun, ed, *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, p. 121.

mangatakan bahwa *freies ermessen* sebagai kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tidak-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sesuai dengan negara hukum Pancasila.³⁴

Apabila dibandingkan dengan Negara kita, Indonesia, *freies Ermessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan Negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsep welfare state itu memberikan pelayanan bagi warga Negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.”³⁵

Di dalam *Black Law Dictionary* “discretion” mengantung arti “A public official’s power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience”. Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak menurut keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan tersebut dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat pada pejabat publik selaku pengambil keputusan.

Dari berbagai penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa diskresi atau *freies ermessen* secara khusus adalah suatu wewenang bertindak atau tidak bertindak atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan tersebut dilakukan atas dasar penialian dan pertimbangan sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil kebijakan.

Konsekuensi logis dari adanya kewenangan *freies ermessen* ini, pemerintah diberi kewenangan *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, namun bukan berarti pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige*

³⁴ Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, p 3.

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, p 133.

overheidsdaad dapat dituntut baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.³⁶

Dari uraian-uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa hakekat diskresi merupakan kebebasan bertindak organ/pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri yang merupakan pelengkap dari asas legalitas ketika hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau peraturan yang ada masih tidak jelas. Oleh karena itu, meskipun intervensi negara merupakan kemestian dalam konsepsi *welfare state*, tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan keharusan dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan.³⁷

Batasan penggunaan diskresi dapat dilihat dalam rumusan Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.³⁸ Yang secara pokok memberi batasan pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dalam konteks hukum administrasi negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-

³⁶ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2006, p. 47

³⁷Azmi Fendri, "Kebebasan Bertindak Pemerintah" *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 4 No. 3, p. 146

³⁸ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan:

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).³⁹

Penggunaan diskresi dikategorikan mencampuradukkan wewenang ketika penggunaan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.⁴⁰ Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.⁴¹

3. Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Diskresi

Tidak pernah ada wewenang bebas sepenuhnya, sebab dalam kerangka hukum modern, hal ini berarti bahwa wewenang yang dimiliki oleh pejabat administrasi tidak boleh digunakan untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang itu kepadanya. Wewenang bebas yang diberikan mengandung suatu kewajiban bahwa pejabat administrasi negara harus selalu menentukan keputusan yang terbaik untuk menghadapi situasi konkret. Sifat wewenang pemerintah, yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikking*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah tentunya harus disertai dengan adanya pertanggungjawaban hukum kepada masyarakat. Hal ini sebagaimana dalam asas hukum administrasi negara yaitu tiada kewenangan tanpa adanya pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*). Dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, terdapat dua entitas yang dapat

³⁹ Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 April-Juni 2011, p. 4 – 5

⁴⁰ Pasal 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴¹ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dibedakan namun tidak dapat dipisahkan yaitu jabatan dan pemangku jabatan atau pejabat. Terkait dua entitas tersebut dikenal adanya dua jenis norma yaitu norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku aparat (*gedragsnorm*). Keharusan memperhatikan dan mematuhi norma pemerintahan dan norma perilaku ini terutama karena prinsip negara hukum menghendaki agar penggunaan wewenang itu berjalan sesuai dengan hukum dan tidak melanggar hak-hak warga negara.⁴²

Dengan demikian, seorang pejabat pemerintah tidak dapat mengelak dari tanggungjawab dan tanggung gugat dengan berlindung di balik alasan bahwa yang dilakukannya itu atas dasar diskresi, jika ternyata diskresi yang digunakan itu tidak sah atau menyimpang dan merugikan pihak lain.⁴³

Namun demikian, dalam konteks hukum administrasi, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki wewenang adalah jabatan. Sehingga jabatanlah yang yang diberi kewajiban, yang diberi wewenang melakukan perbuatan hukum. Maka beban tanggung jawab itu melekat pada jabatan. Konteks penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, yang dilakukan peradilan administrasi hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan untuk menguji *fautes personnelles* dan *fautes de service*. *Penentuan ada atau tidaknya kesalahan secara administratif, berkonsekuensi pada tanggung jawab pribadi.*

Berkenaan dengan tindak pidana korupsi, hukum administrasi telah memberikan rambu-rambu untuk mengukur sejauh mana suatu perbuatan atau tindakan pejabat pemerintahan yang menyimpang sehingga dapat dimintai pertanggung jawaban hukum baik secara administratif maupun pidana. Seorang pejabat (*ambtsdager*) atau pegawai negeri (*ambtenaren*) dapat ditetapkan sebagai pelaku tindak pidana korupsi apabila pejabat atau pegawai negeri tersebut melakukan tindakan maladministrasi yang berupa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau melampaui wewenang (*beyond authority*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) serta membawa akibat kerugian keuangan atau perekonomian negara.

Secara historis, konsep penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) muncul pertama kali di Perancis dan menjadi dasar pengujian lembaga peradilan administrasi negara terhadap suatu

⁴² Ridwan, *Diskresi.....op.cit*, p 190-191

⁴³ Khoirul Huda, "Pertanggungjawaban Hukum Tindakan Mal-Administrasi Dalam Pelayanan Publik" *Jurnal Heritage* Volume 2 Nomor 2. Januari 2014, p 34

tindakan pemerintahan.⁴⁴ Saat ini, *Conseil d'Etat* (Mahkamah Agung khusus peradilan administrasi di Perancis) telah mengembangkan konsep *detournement de pouvoir* menjadi tiga kategori:

- (1) Ketika tindakan pejabat pemerintahan tersebut benar-benar diambil tanpa didasari kepentingan publik (*when the administrative act is completely taken without the public interest in mind*).
- (2) Ketika tindakan pejabat pemerintahan diambil atas dasar kepentingan umum, tetapi diskresi yang dilakukannya itu tidak sesuai tujuan dari peraturan dasarnya (*when the administrative act is taken in the basis of the public interest but the discretion which the administration exercise in doing so was not conferred by law for that purpose*).
- (3) Dalam kasus yang bersifat prosedural, pejabat pemerintahan bertindak menyimpang ketika menerapkan suatu norma dalam peraturan, yang prosedurnya sesuai ketentuan yang ada, tetapi tujuannya lain dari apa yang ada dalam peraturan tersebut (*in cases of detournement de procedure where the administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purpose*).

Cakupan dari rumusan larangan penyalahgunaan wewenang diatur dalam Pasal 17 UU Administrasi Pemerintahan yang meliputi: (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan mencampuradukkan wewenang; (c) larangan bertindak sewenang-wenang. Berdasarkan rumusan tersebut, konsep “penyalahgunaan wewenang” dimaknai secara luas oleh UU a quo, yang mana termasuk juga didalamnya “melampaui wewenang” maupun “tindakan sewenang-wenang”.

Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Badan/instansi yang bertugas melakukan pengawasan intern pemerintah yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat baik tingkat pusat, provinsi maupun Kabupaten Kota. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah dapat berupa: (1) tidak terdapat kesalahan; (2) terdapat kesalahan administratif; atau (2) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif, maka dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun jika hasil pengawasan aparat

⁴⁴ H. Yulius, “Menyelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan ditinjau dari optik Hermeneutika Hukum”, *Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXXI* No. 360, November 2015, p. 7.

intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan (tanggung jawab jabatan/*fautes de services*), apabila kesalahan administratif terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Akan tetapi, jika kesalahan administratif terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang, maka pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan (tanggung jawab pribadi/*fautes personnelles*).⁴⁵

Dalam konsteks itulah, secara *ejusdem generis* (sesuai genusnya), dapat diterangkan bahwa unsur “penyalahgunaan wewenang” terbukti, maka kesalahan pejabat pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi yang berimplikasi pada pertanggungjawaban secara pribadi (*privepersoon*), dan dipastikan pejabat tersebut melanggar norma perilaku aparatur (*gedragnorm*). Jika maladministrasi tersebut menyebabkan kerugian keuangan negara, maka pertanggungjawaban tersebut dapat bergeser pada pertanggung jawaban pidana.

Sehingga tidak dapat dipungkiri terdapat titik singgung antara hukum administasi negara dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sekalipun demikian, yang diperhatikan berikutnya adalah asas *ultimum remidium*, jika dengan menggunakan instrumen hukum lain persoalan masih dapat diselesaikan maka tidak diperlukan tindakan hukum pidana. Singkatnya, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang di dalamnya terdapat unsur kesalahan administrasi yang menyebabkan kerugian warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan pada pribadi pelaku tindakan maladministrasi tersebut, baik secara administratif bahkan bisa berubah menjadi tanggung jawab pidana.

C. SIMPULAN

Dasar penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan yang menurut hukum bisa diperoleh dari/merupakan perintah undang-undang. Namun dapat juga berupa pelimpahan wewenang yang diperoleh secara delegasi atau mandat. Namun, perkembangan masyarakat juga kemudian membuat pemerintahan dalam menjalankan

⁴⁵ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

fungsinya tidak dapat menunggu adanya undang-undang, pemerintah mendapatkan kewenangannya dari perintah untuk mencapai tujuan negara berupa kesejahteraan masyarakat, ketiadaan undang-undang tidak berarti membuat pemerintah berdiam diri, namun secara hukum bebas mengambil sikap berdasarkan hati nurani yang disebut diskresi.

Diskresi atau *freies ermessen* secara khusus adalah suatu wewenang bertindak atau tidak bertindak atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan tersebut dilakukan atas dasar penialian dan pertimbangan sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil kebijakan. Pada akhirnya diskresi bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah tentunya harus disertai dengan adanya pertanggungjawaban hukum kepada masyarakat. Sehingga Pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dalamnya terdapat unsur kesalahan administrasi yang menyebabkan kerugian warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan pada pribadi pelaku tindakan maladministrasi tersebut, baik secara administratif bahkan bisa berubah menjadi tanggung jawab pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Buku

Abdul Rasyid Thalib (tt), *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Citra Aditya Karya.

Anton M. Moeliono dkk (1995), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

E. Utrecht (1998), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinda Mas.

- Gianfranco Poggi (1992), *The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*, California: Stanford University Press.
- Gunawan A Tahuda (2012), *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta: Genta Press.
- Indroharto (1998), *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan.
- Jimly Asshiddiqie (2010), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Juniarso Ridwan dan Ahmada Sodik Sudrajat (2009), *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia.
- Miriam Budiarto (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi.
- Marbun, ed (2001), *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Muntoha, Munawir Haris, ed, (2013), *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, Ctk. Pertama.
- Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Edisi Revisi, Surabaya: Peradaban. 2007, hlm 119
- Prajudi Atmosudirdjo (1981), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR (2003), *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Ridwan (2014), *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Ridwan (2009), *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Rikard Bangun (2003), *Bung Hatta*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- SF. Marbun dan Moh Mahfud MD (2006), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- SF. Marbun (1997), *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.

- Sjahran Basah (1997), *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Soehino (2000), *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Soemardi, (2010), *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bandung: Bee Media Indonesia.
- Soerjono Soekanto (1998), *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Suwoto Mulyosudarmo (tt), *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya.
- Wirjono Prodjodikoro (1983), *Azās-Azās Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.

Jurnal

- Azmi Fendri, “Kebebasan Bertindak Pemerintah” *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 4 No. 3. *Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico.
- H. Yulius, “Menyelisik Makna Penyalahgunaan Wewenang dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan ditinjau dari optik Hermeneutika Hukum”, *Majalah Hukum Varia Peradilan* Tahun XXXI No. 360, November 2015, hlm. 7.
- Julista Mustamu, “Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 April-Juni 2011.
- Khoirul Huda, “Pertanggungjawaban Hukum Tindakan Mal-Administrasi Dalam Pelayanan Publik” *Jurnal Heritage* Volume 2 Nomor 2. Januari 2014.