

PROBLEMATIKA DISKRESI DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

(Studi terhadap Undang-Undang No. 30 Tahun 2014)

Despan Heryansyah

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Email: despan.her@gmail.com

Abstrak

Keberadaan diskresi disatu sisi memang memberikan manfaat bagi pejabat administrasi untuk mengatasi stagnasi pemerintahan. Dengan diskresi memungkinkan seorang pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan kebijakan meskipun tidak ada peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum dikeluarkannya kebijakan itu. Namun di sisi lain, diskresi apabila tidak digunakan sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan, yang tentu saja akan merugikan warga negara sebagai korbannya. Permasalahan dalam penelitian ini adalah, *pertama*, benarkah diskresi menjadi buah simalakama terhadap penyelenggaraan pemerintahan? *Kedua*, Bagaimana problematika penerapan diskresi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan? Penelitian ini merupakan penelitian doctrinal yang menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode pendekatan yang digunakan yakni pendekatan normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, diskresi telah menjadi buah simalakama penyelenggaraan pemerintahan karena di satu sisi dapat mengatasi stagnasi pemerintahan namun di sisi lain membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang. *Kedua*, ada banyak masalah yang ditimbulkan pasca disahkannya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan diskresi.

Kata kunci: Diskresi, Sistem Hukum Indonesia, Undang-Undang No. 30 2014

Abstract

The existence of discretion on the one hand it is beneficial for administration officials to overcome the stagnation of government. Discretion allow a government official to issue a policy even though there is no legislation that became law umbrella issuance of the policy. But on the other hand, if the discretion is not used in accordance with the procedures and requirements specified will open up opportunities for abuse of power by government officials, which of course would be detrimental to the citizens as victims. The problem in this research are, first, what is the fruit simalakama discretion to governance? Secondly, how the problems of discretion in the application of laws and regulations in Indonesia after Law No. 30 Year 2014 on Government Administration? This research is the use of doctrinal primary law and secondary law. The method used the normative approach. The study concluded that, tops, discretion has been the fruit othe governance dilemma because on the one hand can overcome the stagnation

of government but on the other hand open the possibility of abuse of authority. Secondly, there are many problems arising after the enactment of Law No. 30 Year 2014 on Government Administration in particular with regard to discretion

Keywords : Discretion, Indonesian Legal System, Law No. 30, 2014.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, pada mulanya seluruh kekuasaan negara diserahkan kepada seorang raja yang membentuk undang-undang, menjalankan pemerintahan serta menjalankan fungsi peradilan. Keputusan tertinggi berada di tangan raja, sehingga apapun yang menjadi keputusan raja harus dijalankan dengan berbagai konsekuensinya. Bahkan pada masa awal-awal abad pertengahan, kekuasaan raja disandingkan dengan kekuasaan Tuhan, keputusan raja adalah kehendak Tuhan. Sadar bahwa konsep ini semakin menjadikan raja sewenang-wenang terhadap warga negara maka kekuasaan raja mulai dikurangi,¹ kemudian berkembanglah model negara hukum formal.

Negara hukum formal pun hanya bertahan beberapa waktu dan dianggap sudah tidak relevan lagi karena hanya menjadikan negara sebagai penjaga malam saja, yang tidak memiliki kewenangan mencampuri semua urusan wama negara. Kemudian munculah konsep negara hukum modern², yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganegaranya.³

Pesatnya perkembangan negara hukum menjadi negara hukum modern ini salah satunya disebabkan oleh tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah semakin berkembang dan bertambah luas, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Administrasi negara sebagai penyelenggara tugas servis publik telah memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat kompleks dan rumit. Tugas-tugas baru bertambah sementara tugas-tugas lama semakin berkembang.⁴

Dalam rangka melaksanakan tugas servis publik tersebut, dibutuhkan lembaga- lembaga dan standar tertentu untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan rakyat melalui hukum, khususnya hukum administrasi. Namun karena luas dan kompleksnya permasalahan masyarakat yang dihadapi, ternyata tidak semua tindakan yang akan dilakukan oleh administrasi negara tersedia aturannya. Karena itu timbul konsekuensi khusus dimana administrasi negara memerlukan kemerdekaan

¹ Yaitu dengan lahirnya *magnacharta*, sebuah perjanjian antara Raja Thon Inggris dengan para Bangsawan yang pada pokoknya berisi pemberian hak-hak kepada para bangsawan dan pengurangan kekuasaan yang dimiliki oleh Raja. Konsepsi tentang negara terus mengalami perkembangan hingga pada perjanjian *Montevideo* kemudian pembagian kekuasaan oleh Thon Locke yang dilanjutkan oleh Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*".

² Konsepsi negara demikian memiliki berbagai macam istilah, antara lain: *Welfare State*, *social service state*, *bestuurzorg*, *social rechstaat*. Lihat S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratiffi Indonesia*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm.189. juga dikenal dengan istilah negara hukum material, dan Moh Hatta menyebutnya dengan negara pelayan.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-6, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 14.

⁴ SF Marbun, *Op.Cit.* hlm. 189.

bertindak atas inisiatif sendiri, utamanya dalam menyelesaikan masalah-masalah genting dan penting yang timbul dengan serta merta, sedangkan peraturan untuk menyelesaikannya belum ada atau samar-samar atau dirumuskan dengan sangat sumir, tidak tegas, atau dengan kata-kata yang bersifat sangat umum. Hal inilah dalam hukum administrasi disebut *discretionary power* atau *pouvoir discretionnaire* atau *Freies Ermessen*,⁵ yang dalam makalah ini istilah *freies ermessen* digunakan secara bergantian dengan istilah dikresi, karena memang keduanya memiliki makna yang sama.

Indonesia sebagai negara yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat⁶ berdasarkan atas hukum⁷, melegitimasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah segala tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Segala kebijakan yang dikeluarkan tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau perbuatan tidak berwenang dan dapat dibatalkan demi hukum.⁸ Inilah konsepsi dasar pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, namun karena keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan itu sendiri, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *freies ermessen* atau diskresi, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.⁹ Menurut Ridwan HR, dalam praktik *freies ermessen* ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga negara.¹⁰

Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (atau mengupayakan *bestuurszorg*) melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggung jawabkan.¹¹ Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam konsepsi *welfare state*, akan tetapi pertanggung jawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Berkaitan dengan ini, maka pada tahun 2014 lalu pemerintah mengesahkan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dimana salah satu materinya mengatur tentang diskresi, termasuk bagaimana pengujian terhadap diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah yang dianggap tanpa kewenangan atau sewenang-wenang. Hal ini menjadi menarik karena sejak masa kemerdekaan belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai diskresi. Di samping itu masih banyak permasalahan lain yang menurut penulis menarik untuk dikaji dalam UU ini.

2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam makalah ini adalah:

⁵ *Ibid.* hlm. 190.

⁶ Pasal 1 ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)

⁷ Pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)

⁸ Konsep ini dikenal dengan istilah asas legalitas, yaitu asas yang mengharuskan setiap perbuatan wajib berdasarkan atas peraturan perundang-undangan.

⁹ Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), hlm. 30

¹⁰ Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 230.

¹¹ Syachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung:Alumni, 1992), hlm. 68. Lihat Ridwan HR, *Ibid.*

- a. Benarkah diskresi menjadi buah simalakama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?
- b. Bagaimana problematika penerapan diskresi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui benarkah diskresi menjadi buah simalakama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dan jika benar mengapa hal itu bisa terjadi.
- b. Untuk menganalisis problematika penerapan diskresi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya pasca UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

4. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doctrinal. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun metode pendekatan yang digunakan yakni pendekatan normatif. Bahan hukum yang telah penulis kumpulkan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup dan Batasan Diskresi

Kebijaksanaan *atau freies ermessen* dalam bahasa Jerman berasal dari *katafrei* yang berarti bebas, merdeka, tidak terikat. Kata *freis* berarti orang bebas, sedangkan kata *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan atau keputusan.¹² Dalam bahasa Inggris disebut *discretion* yang berarti kebijaksanaan, keleluasaan, kehati-hatian atau *discre'tionnaire* (kata sifat), yang berarti menyerahkan kepada kebijaksanaan dengan kebebasan untuk menentukan atau memilih.¹³ Sehingga secara terminology *fries ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai. Menduga dan mempertimbangkan sesuatu.¹⁴

Istilah itu kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen (diskresionare power)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.¹⁵ Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nana Saputra, yaitu suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁶

12 Adolf Heukken, *Kamus Jerman-Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 1987), hlm. 148 dan 177.

13 Surayin, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia*, (Bandung: Armico, 1992), hlm. 180.

14 Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 169.

15 Marcus Lukman, *Eksistensi peraturan kebijaksanaan dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Meteri Hukum Tertulis Nasional*, (Bandung: Unpad, 1996), hlm, 205. Lihat Ridwan HR, *Op.Cit.*, him. 170.

16 Lihat Ridwan HR, *Ibid.*

Syachran Basah, memberikan pengertian *freies ermessen* sebagai keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan selalui sikap tindak administrasi negara yang harus dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷ Dengan demikian *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba dimana hukum tidak mengaturnya, serta harus dapat dipertanggung jawabkan baik secara hukum maupun moral.

Mengutip pendapat PJP Tak, Ridwan HR mengartikan peraturan kebijakan sebagai peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan UU formal baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁸

Sedangkan dalam UU No 30 Tahun 2014, diskresi diartikan sebagai Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidakjelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Diskresi atau *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).¹⁹ *Freies ermessen* ini digunakan terutama karena: *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *keti a*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samara tau multitafsir (*vogue norm*)²⁰. Sedangkan menurut Bagir Manan ciri-ciri dari peraturan kebijakan adalah:

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *welmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
- f. Dalam praktek diberi format berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni

¹⁷ Syachran Basah, *Op.Cit., hlm. 3*.

¹⁸ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Aministrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 80.

¹⁹ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Ibid* hlm.81.

²⁰ Ridwan HR, *Ibid*

keputusan, intruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam peraturan.²¹

Berdasarkan uraian di atas, menurut Bagir Manan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-asas umum pemerintahan yang layak. Jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan pada *freies ermessen* ini, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya.²² Philipus M Hadjon menambahkan bahwa *freies ermessen* harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.²³

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, yang dengan itu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan kebijakan, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.²⁴ Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah sebagai berikut:

- a. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b. Penggunaan *freies ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.²⁵

2. Dilema Penggunaan Diskresi

Telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa Indonesia adalah negara hukum yang termasuk dalam kategori negara hukum modem. Konsepsi negara hukum modem ini secara konstitusional dapat dirujuk pada rumusan tujuan negara republik Indonesia yang berbunyi antara lain: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia serta mewujudkan keadilan sosial.²⁶

Seiring dengan itu untuk memperlancar peran tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan tugas pembangunan serta servis publik yang demikian luas dan berat, kepada pemerintah diberikan pula wewenang berupa *freies ermessen* atau diskresi. Selama ini, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pemerintah banyak sekali menuangkan berbagai tindakannya dalam bentuk *freies ermessen* seperti peraturan, surat edaran, pengumuman, pedoman dan lain sebagainya. Kesemua tindakan tersebut dilakukan dengan tidak didasari atribusi kewenangan peraturan perundang-undangan untuk membuat atau mengeluarkannya.²⁷

Dengan berkembangnya konsep negara hukum menjadi negara hukum modem, akibatnya tugas administrasi negara menjadi semakin luas. Administrasi negara sebagai pelaksana tugas pelayanan publik akhirnya memasuki berbagai aspek kehidupan

²¹ Bagir Manan, *peraturan Kebijaksanaan*, dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 85.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), Wm. 100.

²³ Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1993), Wm. 152.

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 173.

²⁵ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 28.

²⁶ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara... Op.Cit.*, hlm. 190-191.

²⁷ *Ibid*

masyarakat untuk melayani kebutuhan hidup masyarakat yang semakin kompleks dan rumit. Namun konsekuensinya pada posisi ini semakin banyak pula ditemukannya tindakan administrasi yang dituangkan dalam bentuk *freies ermessen*, sehingga banyak menimbulkan kekhawatiran. Sebab tindakan demikian bila tidak dilakukan dengan hati-hati dan selektif, dapat menimbulkan ancaman serius bagi eksistensi dan perkembangan serta perwujudan cita-cita negara hukum Indonesia. negara hukum Indonesia akan hanyut berlayar semakin jauh meninggalkan daratan cita-cita negara hukum. Idealita negara hukum pancasila akan semakin jauh dari realita.²⁸

Apabila praktek-praktek tindakan *freies ermessen* dibiarkan terus tumbuh dan berkembang, maka pada akhirnya negara hukum Indonesia akan tumbuh dan berkembang menjadi negara kebijaksanaan atau menurut istilah Nurhadiantomo adalah negara pejabat atau negara kekuasaan.²⁹ Oleh karena itu, menurut SF Marbun ada tiga ketentuan atau unsur utama pelaksanaan diskresi, yaitu:

- a. Adanya kebebasan yang dimungkinkan oleh hukum kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri.

Kebijaksanaan merupakan pelengkap terhadap asas legalitas, artinya tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan hukum sama sekali. Bagaimanapun setiap sikap administrasi harus dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi dan hukum yang tidak tertulis, seperti asas-asas umum administrasi negara yang baik atau praktek penyelenggaraan pemerintahan yang tidak tertulis.³⁰ Maka kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus tetap dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum dan tidak boleh keluar dari hukum, apalagi bertentangan dengan hukum, serta bukan perbuatan yang sewenang-wenang atau menyalah gunakan wewenang.³¹

- b. Terdapat persoalan penting dan mendesak untuk segera diselesaikan

Penggunaan diskresi oleh badan/pejabat tatausaha negara harus memperhatikan kedua unsur ini, yaitu terdapat persoalan yang penting dan mendesak dan muncul secara tiba-tiba. Perlunya kedua unsur ini dipenuhi karena adakalanya suatu ketika muncul suatu persoalan penting akan tetapi persoalan tersebut tidak begitu mendesak untuk segera diselesaikan. Sebaliknya mungkin pula adakalanya timbul suatu persoalan yang mendesak, akan tetapi tidak begitu penting untuk segera diselesaikan. Suatu persoalan dapat dikatakan sebagai persoalan penting apabila menyangkut kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral dan hukum

Menurut Ridwan HR, dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan pertanggung jawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum publik adanya kewenangan inilah yang menimbulkan adanya pertanggung jawaban, sejalan dengan prinsip umum tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.³²

²⁸ *Ibid* him. 193.

²⁹ Nurhadiantomo dan Lance Castles, *Birokrasi Kepemimpinan dan Revolusi Sosial di Indonesia*, (Surakarta: Hapsara, 1983), hlm. 41.

³⁰ Pendapat ini bertentangan dengan pernyataan Bagir Manan sebagaimana yang penulis catat sebelumnya, menurut Bagir Manan karena diskresi tidak berdasarkan pada atribusi dari peraturan yang lebih tinggi maka tidak dapat diujikan kepada peraturan yang lebih tinggi.

³¹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara*, Op.Cit. hlm. 197-198.

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit. hlm. 334.

Meskipun pejabat tatan usaha negara diberikan kebebasan untuk mengeluarkan kebijaksanaan, namun dalam kebijaksanaan itu tidak boleh dilakukan tanpa batas sewenang-wenang. Menurut Sjachran Basah kebebasan tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral maupun secara hukum.³³

Sejalan dengan pendapat SF Marbun di atas, menurut Saut P. Panjaitan, unsur pokok yang sekaligus menjadi batas toleransi sebagai tolak ukur dari penggunaan diskresi adalah sebagai berikut:

- a. Adanya kebebasan atau keluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri, artinya semua tindakan hendaklah tetap berada dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum, bukan yang dengan tegas dilarang oleh hukum.
- b. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan mendesak yang belum ada aturannya untuk itu.
- c. Harus dapat dipertanggungjawabkan³⁴

Sejak Indonesia merdeka, banyak sekali kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan menggunakan diskresi ini, bahkan tidak jarang kebijakan itu bertentangan dengan unsur-unsur diskresi seperti yang telah penulis jelaskan di atas. Namun karena sampai dengan tahun 2014 Indonesia tidak memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang diskresi termasuk tidak memiliki wadah untuk mengajukan pengujian terhadap diskresi yang dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga menjadikan semua diskresi yang dikeluarkan itu dianggap sebagai kebijakan yang sah. Meskipun secara materil ataupun formil kebijakan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau dengan AUPB.

Menurut Ridwan HR, diskresi dan peraturan kebijakan sebagai suatu instrument dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan wewenang penggunaan dan pembentukan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat pemerintah, telah menimbulkan kecurigaan. Dengan mengutip pendapat Cora Hoexter, ia mengatakan; "kekuasaan diskresi tidak selalu memiliki reputasi baik. Para ahli hukum selama beberapa tahun cenderung curiga, lebih suka menempatkan kepercayaannya terhadap netralitas, keumuman, dan kepastian hukum yang dianggap benar. A.V. Dicey menyamakan diskresi dengan kekuasaan sewenang-wenang".³⁵ Perluasan kekuasaan pemerintah (administrasi negara) karena diskresi sudah barang tentu dapat menimbulkan kesewenang-wenangan yang merugikan masyarakat. Sikap tindak dari administrasi negara yang merugikan tersebut dapat berupa perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), maupun juga kesewenang-wenangan (*abus de droit*). Meskipun demikian, keberadaan diskresi tetap menjadi kebutuhan yang dirasa penting bagi administrasi negara dalam menyelenggarakan dan merealisasikan tingkat kesejahteraan umum yang tinggi. Hal itu terkebih lagi pada kelompok negara berkembang sepertinya negara Indonesia dengan serangkaian program pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual.³⁶

³³ Syahrhan Basah, *Perlindungan hukum ... dalam SF, Marbun, Peradilan Administrasi Op.Cit.* hlm. 200.

³⁴ Saut P. Panjaitan, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 115-117.

³⁵ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 150-152.

³⁶ SF Marbun, dkk. (Penyunting), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 75.

Berkaitan dengan hal ini, Bagir Manan dalam bukunya teori dan politik Konstitusi mengatakan;

"perlu ditiadakan kesan seolah-olah peraturan kebijakan atas dasar *freies ermessen* atau *beleidsvrijheid* adalah peraturan yang semata-mata berkaitan dengan *doelmatigheid*, bahkan dapat menyimpangi *rechtmatigheid*. Kesan semacam ini tidak benar (keliru). Unsur *doelmatigheid* sebagai alas *freies ermessen* haruslah suatu tujuan atau manfaat yang dibenarkan oleh hukum. kebebasan bertindak adalah kebebasan dalam lingkup wewenang yang telah ditentukan berdasarkan hukum. setiap tindakan administrasi negara diluar wewenang yang telah ditetapkan berdasarkan hukum, termasuk tindakan berdasarkan *freies ermessen* adalah tidak melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), bahkan dapat melawan hukum (*onrechtmatig overheidsdaad*), atau penyalahgunaan wewenang (*misbruikvan recht*)".³⁷

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa di satu sisi, diskresi dan peraturan kebijakan merupakan kekuasaan dan instrument penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan bahkan disebut "*discretion is at heart of agency power*" untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warganegara secara efektif dan efisien, namun di sisi lain, diskresi dan peraturan kebijakan telah menimbulkan kecurigaan, kekhawatiran, dan dianggap sebagai *a ruthless master*. Diskresi ibarat pedang bermata dua: dapat digunakan untuk kebaikan dan kemaslahatan maupun untuk keburukan dan kesewenang-wenangan.³⁸

Dalam kondisi seperti itulah, pada tahun 2014 pemerintah mengeluarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau sering disingkat UU Adpem. UU ini merupakan UU pertama di Indonesia sejak kemerdekaan yang mengatur tentang administrasi pemerintah. Di satu sisi, UU ini merupakan kemajuan tersendiri dalam sistem hukum dan pemerintahan Indonesia karena akan menjadi acuan bagi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya, termasuk akan menghilangkan kekhawatiran atas penyalahgunaan diskresi karena UU ini mengatur diskresi dengan cukup lengkap. Namun di sisi lain, UU ini juga mengalami berbagai permasalahan, baik karena materinya yang menyimpang jauh dari teori yang selama ini dikenal maupun dalam prakteknya yang justru kerap membingungkan pejabat administrasi negara. Hal ini yang akan penulis bahas secara singkat dalam makalah ini, tetapi hanya terbatas pada pasal yang berkaitan dengan diskresi saja.

3. Problematika Penerapan Diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan

Sejak awal kemunculannya UU No 30 Tahun 2014 telah menimbulkan perdebatan dikalangan ahli hukum Administrasi, karena banyaknya pasal-pasal yang dinilai rancu dan akan menimbulkan masalah saat dipraktekkan di lapangan. Meskipun diakui keberadaan UU ini sebagai bentuk kemajuan tersendiri, namun analisis kritis tetap diperlukan setidaknya sebagai pijakan untuk *ius constitutum*, agar masalah-masalah serupa tidak terjadi lagi dikemudian hari.

Paling tidak, keberadaan UU ini telah memberikan ruang kepada masyarakat untuk menguji suatu kebijakan yang dikeluarkan berdasarkan diskresi oleh pejabat tatasaha negara. Jika pada masa sebelumnya, pengujian atas diskresi tidak diatur di

³⁷ Bagir Manan, *Teori dan Praktik Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 16. Lihat Fildwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab... Op.Cit.* hlm. 153.

³⁸ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab... Ibid.*

Indonesia meskipun banyak diskresi yang dianggap menyimpang, maka dengan lahirnya UU ini memberikan kepastian hukum kepada warga negara yang dirugikan oleh diskresi pejabat tatausaha negara jika kebijakan yang dikeluarkan itu merupakan penyalahgunaan wewenang. Dalam Pasal 17 UU ini mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang, dirumuskan :

- (1). Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2). Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. larangan melampaui Wewenang;
 - b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
 - c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Dari uraian di atas, telah jelas apabila diskresi pejabat tatausaha berpotensi berisi penyalahgunaan wewenang, dapat diajukan ke PTUN untuk diuji, jika kebijakan tersebut memang mengandung penyalahgunaan wewenang, baik dalam bentuk melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang atau bertindak sewenang-wenang, maka kebijakan dimaksud dapat dibatalkan oleh hakim PTUN.

Pemberian kewenangan kepada PTUN untuk menguji diskresi pejabat tatausaha ini pada mulanya juga menimbulkan kebingungan,³⁹ karena dalam hukum acaranya yaitu UU No 5 Tahun 1986, Kompetensi PTUN hanya terbatas pada keputusan (*reshicking*) pejabat TUN saja, sehingga hukum acara pengujian atas diskresi menjadi kosong.⁴⁰ Bagaimana mungkin PTUN akan melakukan pengujian tanpa ada hukum acaranya. Sedangkan dalam UU No 30 Tahun 2014 ini sendiri tidak mengatur tentang hukum acara. Namun kebingungan ini terjawab sudah ketika MA mengeluarkan Hukum Acara atas UU ini, termasuk hukum acara atas pengujian diskresi pejabat tatausaha negara.⁴¹

Ada beberapa problematika atas kehadiran undang-undang ini khususnya yang berkaitan dengan diskresi, yang penulis dapatkan dari diskusi dengan beberapa rekan dan analisis tersendiri terhadap UU No 30 Tahun 2014. Problematika itu antara lain:

a. Pengaturan diskresi secara rinci

Sebagai mana telah dijelaskan sebelumnya bahwa UU ini mengatur tentang diskresi, bahkan pengaturan diskresi ditentukan secara rinci mulai dari prosedur, materi, dan pengujiannya. Menurut sebagian ahli, pengaturan diskresi secara rinci ini tidaklah tepat, mengingat diskresi sendiri merupakan suatu kebebasan yang dimiliki oleh

³⁹ Dalam konsepsi pemisahan kekuasaan, sebenarnya kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif menjalankan kekuasaannya secara terpisah dan tidak boleh saling mencampuri. Dalam sejarah *Madison vs Marbury* di Amerika Serikat, hakim menyatakan tidak berhak mengabulkan permohonan pemohon karena itu merupakan urusan eksekutif yang tidak dapat dicampuri oleh yudikatif, dan begitupun sebaliknya eksekutif dilarang mengintervensi kekuasaan yudikatif. Namun dalam perkembangannya doktrin ini mengalami pergeseran, dimana sebagai bentuk pengawasan agar tidak menyimpang dari cita negara dan konstitusi, yudikatif dapat mengawasi eksekutif dalam menjalankan tugasnya.

⁴⁰ Meskipun dalam disertasinya Ridwan HR menyatakan bahwa sebaiknya pengujian atas diskresi diberikan kepada PTUN, bukan Peradilan Umum. Namun keberadaan hukum acara tetap dibutuhkan, mengingat ia sebagai acuan hakim dalam proses persidangan.

⁴¹ Dalam sistem hukum Indonesia, Mahkamah Agung (MA) dapat membuat hukum acara terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang belum memiliki hukum acara, karena ranah peradilan menjadi kompetensi absolut MA.

pemerintah administrasi untuk mengambil kebijakan tertentu. Dengan adanya pengaturan secara rinci ini, maka akan menghilangkan hakikat dari diskresi itu sendiri, ruang gerak pemerintah administrasi menjadi sangat sempit dan malah menghilangkan fungsi dari diskresi itu sendiri.

Maka sebaiknya menurut sebagian ahli, diskresi tidak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan apalagi pengaturan secara rinci dan rigid seperti yang diterapkan dalam UU adpem ini. Meskipun harus dinormakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sebaiknya diatur mengenai hal-hal yang umumnya saja, misal terkait batasan dan pengujiannya saja.

b. Pengertian Diskresi

Dalam ketentuan umum Pasal 1 Poin 9, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Ketentuan ini banyak mendapat kritikan dari ahli hukum administrasi. Frasa "keputusan dan/atau tindakan" memiliki makna rancu dan membingungkan, pasalnya secara teoritis tindakan adalah genus dari semua keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat negara, baik dalam bentuk regelling, beshicking, izin, dan lain sebagainya. Maka apakah yang dimaksud dengan tindakan ini adalah termasuk semua keputusan itu atau tidak? Lalu mengapa menggunakan frasa "keputusan dan/atau tindakan", sementara keputusan adalah bagian dari tindakan itu sendiri?

c. Penggunaan Diskresi yang mengharuskan adanya persetujuan dari atasan

Dalam Pasal 25 . Ayat (1) disebutkan bahwa, penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rumusan pasal 25 ini menimbulkan banyak kesulitan, karena mengharuskan adanya persetujuan dari atasan pejabat sebelum dikeluarkannya diskresi. Padahal yang disebut dengan diskresi adalah kebebasan pejabat pemerintahan dalam mengambil kebijakan tertentu dan dalam kondisi tertentu. Keharusan untuk mendapatkan persetujuan dari atasan ini dapat menghilangkan makna dari diskresi.⁴² Lalu pertanyaan lainnya bagaimana dengan presiden? Kepada siapa dia harus meminta persetujuan? Apakah jika presiden mengeluarkan diskresi dianggap tidak sah karena tidak memenuhi unsur ini?

Kesulitan lain adalah kondisi geografis Indonesia yang begitu luas namun teknologi masih sangat terbatas, dapat dibayangkan misalnya suatu daerah yang jauh dari pusat terkena bencana alam, dan pejabat pemerintah harus mendapat izin terlebih dahulu dari pusat untuk mengambil kebijakan sementara kebutuhan mendesak untuk segera mendapat bantuan.

d. Penolakan atas diskresi

Dalam Pasal 26 Ayat 3 dinyatakan bahwa, dalam waktu lima hari kerja setelah

⁴² Dalam hal ini, Bupati adalah pemerintahan yang menjalankan fungsi otonomi yang memperoleh kepercayaan langsung dari rakyat, tentu menjadi tidak logis jika untuk mengeluarkan kebijakan harus mendapat persetujuan dari gubernur dulu. Begitu juga halnya dengan gubernur yang harus mendapat persetujuan dari presiden sebagai atasannya.

berkas permohonan diterima, atasan pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan. Pasal ini memungkinkan terjadinya penolakan atas diskresi yang akan dikeluarkan oleh pejabat tatausaha negara, hal ini dapat menghilangkan kewenangan yang melekat pada diri seorang pejabat yaitu kebebasan untuk mengeluarkan kebijakan, bahkan ketentuan ini seolah menjadikan Indonesia bukan negara berkedaulatan rakyat melainkan berkedaulatan negara. Padahal disisi lain, dalam konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) pemerintah berkewajiban mengusahakan kesejahteraan bagi warga negaranya. Ditambah ketentuan dalam Pasal 28 Ayat 2 yang mewajibkan pejabat PTUN menyampaikan laporan tertulis kepada atasan pejabat setelah penggunaan diskresi.

- e. Dalam Pasal 31 Ayat 2 dinyatakan bahwa akibat hukum dari penggunaan diskresi yang mencampuradukkan wewenang "dapat" dibatalkan.

UU ini Menggunakan frasa "dapat dibatalkan" sehingga menjadi rancu maknanya, artinya bisa saja diskresi yang mencampuradukkan wewenang tidak dibatalkan karena frasa "dapat" ini.

- f. Masalah Hukum Acara

Sebagaimana diketahui bahwa untuk melaksanakan pengujian atas adanya kemungkinan penyalahgunaan wewenang dari pejabat tatausaha negara oleh PTUN, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Hukum Acaranya melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), mengingat dalam UU 5 Tahun 1986 tidak mengatur hukum acara mengenai pengujian atas penyalahgunaan wewenang ini. Namun dalam Pasal 2 PERMA ini, dinyatakan bahwa pemohon dalam penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang adalah badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan ini sangat aneh, karena menghilangkan legal standing dari masyarakat biasa untuk melakukan pengujian, padahal masyarakatlah yang menjadi objek dari putusan pejabat tatausaha negara itu, dalam artian masyarakatlah yang menjadi korban atas penyalahgunaan wewenang tersebut. Padahal dalam Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014 telah dinyatakan bahwa warga masyarakat berhak menjadi pemohon di PTUN. Ketentuan PERMA ini mereduksi norma yang terdapat di dalam UU nya.

Demikianlah beberapa ketentuan terkait dengan problematika diskresi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara akademik, makalah ini digunakan sebagai analisis kritis terhadap UU No 30 Tahun 2014 terutama mengenai pasal-pasal yang mengatur tentang diskresi. Diskresi setelah dinormakan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan ternyata menimbulkan masalah-masalah baru, baik karena penyimpangan dari teori yang ada maupun karena sulitnya mengaplikasikan peraturan yang ada. Implikasi dari problematika yang terdapat dalam UU ini adalah semakin mengaburkan penggunaan dan pemaknaan diskresi dalam NKRI, dan bukan tidak mungkin dapat menimbulkan konflik vertikal dan horizontal di Indonesia. Ditambah lagi akhir-akhir ini muncul kekhawatiran dari pejabat negara untuk mengeluarkan diskresi karena maraknya kriminalisasi yang dilakukan oleh POLRI. Keengganan pejabat tatausaha negara untuk menggunakan diskresi ini akan berdampak pada stagnasi pemerintahan serta kekosongan hukum yang jelas dapat merugikan Indonesia secara kolektif.

C. SIMPULAN

Dari uraian yang telah penulis paparkan di atas, maka kesimpulan dari makalah ini adalah:

1. Benar bahwa diskresi telah menjadi buah simalakama bagi pejabat tatausaha negara. Pasalnya, di satu sisi diskresi dibutuhkan terhadap suatu peristiwa konkret yang muncul secara tiba-tiba dalam masyarakat sedangkan belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, maka pejabat tatausaha negara berwenang untuk mengambil kebijakan agar tidak terjadi kekosongan hukum dan kebingungan dalam masyarakat. Apalagi dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan warganegaranya. Namun di sisi lain, diskresi dapat menjadi sarana bagi pejabat tatausaha negara unmk melakukan penyalahgunaan wewenang lalu menindas rakyat. Dengan dalih diskresi, pejabat tatausaha negara dapat mengambil kebijakan yang merugikan masyarakat dan menguntungkan dirinya sendiri. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan tentang diskresi ini, utamanya mengenai pengujian atas kebijakan yang dikeluarkan apabila terdapat penyalahgunaan wewenang.
2. Pengaturan tentang diskresi dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di Indonesia ternyata menimbulkan banyak problematika, baik karena terjadi penyimpangan makna dari teori yang ada maupun kesulitan unmk menerapkan Pasal-pasal yang ada. Problematika itu diantaranya, *pertama*, pengaturan diskresi secara rinci dapat menghilangkan makna diskresi itu sendiri, mengingat diskresi adalah kebebasan yang dimiliki oleh pejabat tatausaha negara, namun jika diatur secara rinci maka kebebasannya menjadi hilang. *Kedua*, penggunaan diskresi yang mengharuskan adanya persetujuan dari atasan dapat menimbulkan kesulitan bagi pejabat tatausaha negara. Karena kondisi geografis Indonesia yang begitu luas, sehingga jika terjadi masalah yang segera membutuhkan penyelesaian akan menimbulkan masalah lain. *Ketiga*, ketentuan atasan unmk melakukan penolakan terhadap diskresi juga dapat menimbulkan masalah, karena mereduksi makna dari diskresi, dalam artian menjadikan pejabat negara tidak lagi bebas mengambil kebijakan. *Keempat*, hukum acara dari UU tersebut yang menghilangkan legal standing dari masyarakat biasa unmk melakukan pengujian jelas sangat merugikan, karena pada dasarnya masyarakatlah yang merasakan dampak dari diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat tatausaha negara.

DAFTAR PUSTAKA

Adolf Heukken, *Kamus Jerman-Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, 1987.

Bagir Manan, *Teori dan Praktik Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, 2009.

Marcus Lukman, *Eksistensi peraturan kebijaksanaan dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap*

- Pembangunan Meteri Hukum Tertulis Nasional*, Unpad, Bandung, 1996.
- Muchsan, *Beberapa Catalan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Admiistrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Nurhadiantomo dan Lance Castles, *Birokrasi Kepeminpinan dan Revolusi Sosial di Indonesia*, Hapsara, Surakarta, 1983.
- Philipus M. Hadjon, *et.al.,Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 1993.
- Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Aministrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-6, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- _____, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, UIIPress Yogyakarta, 2009.
- _____, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Saut P. Panjaitan, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- SF Marbun, dkk. (Penyunting), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif fl Indonesia*, Cetakan Kelima, UII Press, Yogyakarta, 2011.
- SF. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty: Yogyakarta, 1987.
- Surayin, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia*, Armico, Bandung, 1992.
- Syachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009.