

## PERANAN DISKRESI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Mohammad Yuhdi  
 Universitas Wisnuwardhana

### Abstrak

*Peraturan kebijaksanaan yang merupakan asas diskresi adalah 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 Undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Peraturan ini tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, akan tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya. Artikel ini difokuskan pada 2 (dua) hal, yaitu: (1) Bagaimana pengertian dari asas diskresi dalam Hukum Tata Usaha Negara? (2) Bagaimana penggunaan asas diskresi dalam pembuatan keputusan tata usaha negara? Asas diskresi bertolak dari kewajiban pemerintah dalam Welfare State di mana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsep Welfare State adalah 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". Namun dalam pelaksanaan asas diskresi tersebut harus dalam batas-batas yang diinginkan oleh hukum yang berlaku, yaitu: tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku, dan hanya ditujukan untuk kepentingan umum.*

**Kata kunci:** Diskresi, Tindak Pemerintahan

### PENDAHULUAN

Konsepsi negara hukum modern menempatkan peranan negara pada posisi yang kuat dan besar. Konsepsi negara demikian dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-ragam istilah, antara lain: *Walfere state* (negara kesejahteraan) atau *social service slate* (negara memberi pelayanan kepada masyarakat) (Juniarto, 1968; 1-2) atau negara melakukan tugas service publik (Sjahan Basah, 1985; 51), atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg* (negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan Broom) atau *welvaarsstaat* stand *verzogingsstaat*, atau menurut konsepsi Yuridis AM. Donner sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, disebut *social rechstaat* (Philipus M. Hadjon, 1987:19). Kemudian Gwendolen M. Carter dan John H. Herz (1982;78-80), menyebutnya dengan istilah "Pemerintahan Raksasa Yang Aktif." Akhirnya sekarang ini konsepsi negara hukum modern ini menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi (Gunter Teubner,1986). Sebab suatu negara hukum modern mengharuskan setiap tindakan pemerintah

berdasarkan alas hukum, dan bersamaan dengan itu kepada pemerintah diserahkan pula peran, tugas, dan tanggung jawab yang luas dan berat.

Dalam rangka melaksanakan tugas service 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 bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan masalah-masalah genting dan penting yang timbul dengan sekonyong-konyong. Sedangkan peraturan untuk menyelesaikannya belum ada atau samar-samar atau dirumuskan dengan sangat sumir, tidak tegas atau samar-samar atau dengan kata-kata yang bersifat sangat mount. Hal demikian inilah dalam hukum administrasi disebut *discretionary power* atau *pouvoir discretionnaire* atau *freies Ermessen*.

Untuk memperlancar peran, tugas dan tanggung-jawab pemerintah melaksanakan tugas pembangunan serta tugas servis publik yang demikian luas dan berat, kepada pemerintah diberikan pula wewenang berupa *freies Ermessen* atau *discretionnaire*. Dalam melaksanakan atau menyelenggarakan proses pembangunan tersebut, selama ini banyak sekali ditemukan pejabat tata usaha negara menuangkan berbagai tindakan-tindakannya dalam bentuk *freies Ermessen*, seperti peraturan, surat edaran, pengumuman, pedoman dan sebagainya. Kesemua tindakan tersebut dilakukan dengan tidak didasari *atribusi* kewenangan peraturan perundang-undangan untuk membuat atau mengeluarkannya.

Dalam perspektif Hukum Administrasi setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum atau dasar wewenang untuk mengeluarkannya, secara yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Karenanya kebijaksanaan tersebut tidak mempunyai kekuatan memaksa. Kekuatannya tidak lebih sama dengan sebuah pengumuman, pemberitahuan, surat edaran atau petunjuk.

Apabila pada masa-masa yang akan datang pemerintah masih saja menuangkan berbagai produknya (tindakannya) dalam bentuk kebijaksanaan, tidak memperhatikan dasar hukum atau dasar kewenangan yang dimilikinya, tidak menyadari dan tidak memperhatikan semakin meningkatnya pendidikan serta kesadaran hukum masyarakat, lebih-lebih dengan terbentuknya peradilan administrasi, maka pada akhirnya kelak setiap kebijaksanaan pemerintah tersebut tidak lagi akan ditaati oleh warga dan bahkan semakin banyak dipersoalkan melalui PTUN.

Berkembangnya konsep negara hukum menjadi negara hukum modern, menimbulkan akibat tugas administrasi negara semakin bertambah luas. Administrasi negara sebagai penyelenggara tugas service publik, akhirnya memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk melayani kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan rumit. Namun, konsekuensinya, pada sisi lain semakin banyak pula ditemukan 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. Idealitas Negara Hukum Indonesia akan semakin jauh dari realita. Apabila praktek-praktek tindakan *freies Ermessen* dibiarkan terus tumbuh dan berkembang, maka pada akhirnya Negara Hukum Indonesia akan tumbuh dan berkembang menjadi Negara Kebijakan atau menurut istilah Mattulada sebagaimana dikutip oleh Nurhadiantomo dan Lance Castle (1983;41) adalah Negara Pejabat atau Negara Kekuasaan atau menurut istilah Clifford Geertz sebagai *power house state* (1983;41).

Banyaknya penggunaan *freies Ermessen* dalam menyelesaikan persoalan-persoalan pembangunan dewasa ini, tidak lepas dari pesatnya kajian terhadap Ilmu Administrasi Pembangunan. Kajian terhadap ilmu Administrasi Pembangunan telah berkembang melaju demikian pesat sementara konsepsi mengenai Ilmu Administrasi Negara belum mantap perkembangannya. Perhatian kalangan sarjana Ilmu Administrasi lebih banyak tertuju kepada perkembangan lima Administrasi Pembangunan (Miftah Toha, 1983; . 5-6). Dikatakan oleh Fred W. Riggs (1994;1) meskipun ada pendapat yang meragukan sulit untuk membedakan secara umum antara studi tentang Administrasi Negara dengan studi tentang Administrasi pembangunan.

Berkaitan dengan semakin meningkatnya tugas dan wewenang serta tanggung jawab administrasi negara, menurut B.L.W. Visser yang pendapatnya dikutip oleh Bagir Manan (1990, :8) bahwa tugas publik yang menjadi tanggung jawab administrasi negara merupakan konsekuensi dari pelaksanaan konsepsi negara kesejahteraan, sehingga tugas dan wewenang serta tanggungjawab administrasi negara semakin berkembang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, dimana tugas-tugas baru bertambah dan tugas-tugas lama makin berkembang.

Untuk melaksanakan tugas service publik tersebut, dibutuhkan lembaga-lembaga dan standar tertentu guna menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan rakyat melalui hukum, khususnya hukum administrasi. Tetapi, karena semakin luas dan kompleksnya permasalahan masyarakat yang dihadapi, tidak semua tindakan yang akan dilakukan oleh administrasi negara tersedia aturannya. Hal ini menimbulkan konsekuensi administrasi negara semakin memerlukan kemerdekaan atau kebebasan bertindak atas inisiatif atau kebijaksanaannya sendiri, utamanya dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah genting dan penting yang timbul dengan sekonyong-konyong, sedangkan peraturan untuk menyelesaikannya belum ada atau samar-samar atau rumusan kalimatnya bersifat sangat umum. Tindakan administrasi negara mengambil kebijaksanaan tersebut, dalam Hukum Administrasi disebut *discretionary power* atau *pouvoir dismefionuire* atau *freies Ermessen*. Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam artikel ini adalah: (a) Bagaimana pengertian dari asas diskresi dalam Hukum Tata Usaha Negara? (b) Bagaimana penggunaan asas diskresi dalam pembuatan keputusan tata usaha negara ?

## PEMBAHASAN

### 1. Diskresi: Pengertian dan Ciri Peraturan Kebijaksanaan

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (*petunjuk-petunjuk*), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), *reglemen* (ministriële) (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *en bekenmakingen* (pengumuman-pengumuman) (Sjahan Basah, 1992; 4-5). Menurut A.M Doner (1987;134) sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schricftelijk beleid*" yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat merubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu peraturan ini disebut pula dengan istilah *psudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan, mengandung dua aspek pokok; Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar ' wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat obyektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subyektif (Indroharto, 1992; 44). Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah inilah yang melahirkan peraturan kebijaksanaan. P.J.P. Tak menjelaskan, peraturan kebijaksanaan sebagai berikut:

Peraturan kebijaksanaan adalah 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 undang-undang formil langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang - dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum - tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara yang berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya (P.J.P. Tak, 1991).

*Commissie Wetgevingsvraagstukken* merumuskan peraturan kebijaksanaan sebagai suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara (warga negara, juga organ pemerintahan lainnya) ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang berwenang atau instansi pemerintahan yang secara hirarki lebih tinggi. Peraturan kebijaksanaan secara esensial berkenaan dengan; *pertama*, organ pemerintahan dalam hal ini semata-mata

menggunakan kewenangan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan); *kedua*, kewenangan pemerintahan itu tidak terikat secara tegas; dan *ketiga*, ketentuan umum, digunakan pada pelaksanaan kewenangan (Order in de Regelveving, 1985).

Berikut ini disajikan mengenai ciri-ciri peraturan kebijaksanaan, untuk kemudian *diperbandingkan* dengan peraturan perundang-undangan guna mengetahui kesamaan-kesamaan dan perbedaan-perbedaannya. J.H. van Kreveld menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formil atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang
2. Peraturan itu, tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan- keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan.
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut.
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, tampak ada beberapa persamaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijaksanaan. A. Hamid Attamimi (1993, 12-13) menyebutkan unsur-unsur persamaannya sebagai berikut:

1. Aturan yang berlaku umum  
 Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan mempunyai adresat atau subyek norma dan pengaturan perilaku atau obyek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling* atau *algemene regel*).
2. Peraturan yang berlaku 'ke luar'  
 Peraturan perundang-undangan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*), demikian juga peraturan

kebijaksanaan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan (*jegens de burger*).

3. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik

Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu.

Di samping terdapat kesamaan, ada pula beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijaksanaan. A. Hamid Attamimi menyebutkan perbedaan-perbedaannya sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara  
 Pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu yaitu lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan, yang bertindak untuk dan atas nama negara).
2. Fungsi pembentukan peraturan kebijaksanaan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif). Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu kewenangan pembentukan peraturan kebijaksanaan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijaksanaan. Peraturan kebijaksanaan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai dengan sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
4. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijaksanaan. Sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu tegas-tegas diatribusikan oleh undang-undang. Peraturan kebijaksanaan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya (A Hamid Attamimi, 1993; 13-15).

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijaksanaan ini di antara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijaksanaan sebagai "peraturan" yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijaksanaan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara

sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijaksanaan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum (Bagir M. Dan Kuntana Magnar, 1993; 43). Adapun Indroharto (1992,45) berpendapat, peraturan kebijaksanaan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung. Menurut A. Hamid Attamimi (1993,12), peraturan kebijaksanaan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Menurut Marcus Lukman, kekuatan mengikat peraturan kebijaksanaan ini tergantung jenisnya. Peraturan kebijaksanaan intra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan intra-legal, menjadi bagian integral dari tata hirarki peraturan perundang-undangan. Kekuatan mengikatnya juga berderajat peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan kebijaksanaan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstrelegal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat peraturan perundang-undangan (Marcun Lukman, 1996; 89).

Definisi kebijaksanaan tersebut di atas terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

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

Unsur ini berkaitan dengan asas yang menyatakan, setiap pejabat tata usaha negara wajib mengambil keputusan untuk menyelesaikan suatu masalah yang diajukan kepadanya. Pejabat tersebut tidak boleh menolaknya dengan alasan belum ada hukum yang mengatur penyelesaiannya (Pradjudi A, 1981; 85). Asas ini telah lama dikenal di lingkungan peradilan, dimana hakim tidak boleh menolak suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan belum atau tidak ada hukum yang mengaturnya. Hakim harus dianggap tahu hukumnya (*ius curia novit*) (Sudikno, 1988; 9). Oleh karena itu UU Kekuasaan Kehakiman mengharuskan jika hakim tidak menemukan hukum tertulis ia wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Untuk mengisi kekosongan hukum inilah kemudian di lingkungan peradilan disediakan lembaga *Freies Ermessen*. Pandangan demikian ini dipengaruhi oleh aliran *Interessenjurisprudenz* atau aliran *Freirechtsschule* yang dipelopori oleh E. Erlich Kantorowics, O. Bulow dan lain-lainnya (Ahmad Sanusi, 1984; 75). Kemungkinan besar jalan pikiran demikian ini pula yang mempengaruhi jalan pikiran pembentuk UUD 1945, sehingga pada Penjelasan Umum angka Romawi IV UUD 1945, disebutkan: Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

2. Terdapatnya Persoalan Penting Dan Mendesak Untuk Segera Diselesaikan.

Penggunaan *freies Ermessen* oleh badan/pejabat tata. usaha negara harus memperhatikan kedua unsur ini, yakni terdapatnya persoalan "penting" dan "mendesak". Kedua itu perlu dipenuhi karena ada kemungkinan 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 dikategorikan sebagai persoalan penting, apabila persoalan itu menyangkut kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun persoalan kriteria Kepentingan Umum tersebut sampai sekarang belum pernah dirumuskan dalam suatu undang-undang. Kriteria dan sifat kepentingan umum itu ketentuannya kini telah dituangkan ke dalam bentuk undang-undang, yaitu UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum. Tentang Kriteria Sifat Kepentingan Umum berkaitan dengan Pembebasan Hak Atas Tanah. Persoalan kepentingan umum sangat penting dan mendesak untuk dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagaimana dinyatakan oleh Sjachran Basah (1992; 68).

3. Harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.

Unsur ketiga ini memberikan batasan kepada pejabat tata usaha negara dalam mempergunakan *freies Ermessen* tersebut. Artinya, meskipun diberikan kebebasan kepada pejabat tata usaha negara, namun dalam mempergunakan kebijaksanaan itu tidak boleh dilakukan tanpa batas dan sewenang-wenang. Menurut Sjachran Basah, kebebasan tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum (Sjachran Basah, 1992; 2).

Batasan pertanggungjawaban penggunaan *freies Ermessen* itu menurut Sjachran Basah, *Pertama*: Secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa (UUD 1945 jo Tap MPR No.II/MPR/1978). *Kedua*: Secara Hukum dengan batas atas (UUD 1945 jo Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 serta Tap MPR No.II/MPR/1983, pada bidang hukum butir 32 tentang Penyusunan Perundang-undangan yang menyangkut hak dan kewajiban asasi warga dalam rangka mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 jo Repelita IV Bab 27 terutama penjabaran lebih lanjut mengenai ikhwal termaksud) yang hakekatnya batas toleransi, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 27 UUD 1945 sebagai kunci tolak-ukur.

Menurut Sjachran Basah, untuk menentukan agar *freies Ermessen* menjadi *ermessenfehler* atau *ermessenfrei* ditentukan batas toleransinya secara hukum/yuridis sebagai kunci tolak ukur sebagai berikut:

- (1) batas atas yang dapat diperbandingkan dengan penglihatan dari luar atau secara ekstern menyangkut (*Ermessensuberschreitung* dan *Ermessersunterschreitung*; dalam hal ini dapat diperbandingkan dengan Pasal 33 ayat (2) huruf a.
- (2) batas bawah yang dapat dihubungkan dengan penglihatan dari dalam, atau intern yang menyangkut *Ermesserrsmisbrauch*. Dalam hal ini dapat dibandingkan dengan Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c UU Nomor 5 Tahun 1986.

Ditambahkan Sjachran Basah penerapan *freies Ermessen* oleh pejabat tata usaha negara pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan:

- a. Secara Moral: berdasarkan Pancasila dan Sumpah/Janji Jabatan;

b. Secara Hukum;

- 1) batas atas; wajib taat asas terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia, baik secara vertikal maupun secara horizontal dan tidak melanggar hukum;
- 2) batas bawah; tidak boleh melanggar hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

## **2. Alasan Tindakan Diskresi**

Diskresi sebagai salah satu bentuk pilihan tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah/administrasi negara dalam perspektif sistem negara kesejahteraan atau negara hukum dinamis merupakan implementasi bentuk tanggungjawab dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum dan upaya mewujudkan tujuan umum (kesejahteraan rakyat). Melalui diskresi inilah pemerintah dikonsepsikan sebagai penanggungjawab utama dalam penyelenggaraan bernegara dituntut untuk selalu hadir dalam suasana apapun yang dihadapi rakyat.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dalam perspektif kewenangan Pemerintah telah memberikan kepastian hukum tentang landasan hukum dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah. Berlakunya UU tersebut juga sekaligus untuk menjamin, bahwa tindakan pemerintah yang disebabkan oleh hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam UU tersebut secara hukum dapat dibenarkan/syah selama hal tersebut menjadi bagian dari kewenangannya.

Secara normatif, alasan untuk dapat dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah (aparatus pemerintah) telah ditentukan dalam Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 sebagai berikut : Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan ditujukan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Beranjak dari ketentuan Pasal 22 tersebut, sebuah diskresi hanya dapat diambil selama ditujukan untuk memenuhi syarat sebagaimana yang telah ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu sebuah tindakan diskresi tidak dapat dilakukan dengan semena-mena atau tanpa alasan yang dibenarkan oleh hukum.

Diskresi merupakan konsep bertindak yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam lingkup yang sangat luas. Untuk mencegah terjadinya tindakan kesewenang-wenangan, diskresi perlu dibatasi alasan untuk dapat dilakukannya tindakan tersebut. Adapun batasan lingkup diskresi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23 UU No. 30 Tahun 2014 adalah sebagai berikut : Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;

- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut, jelas bahwa bentuk tindakan diskresi dalam pemerintahan secara pasti telah dibatasi lingkupnya. Bagaimana jika tindakan diskresi yang dilakukan oleh pemerintah melampaui lingkup yang ditentukan oleh undang-undang tersebut. Secara normatif dapat diklaim sebagai tindakan yang melampaui kewenangan sehingga harus dipertanggungjawabkan secara hukum.

### 3. Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies Ermessen*. Karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijaksanaan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini.

Secara bahasa *freies Ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (diskresionare) 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 (Marcus Lukman, 1996;205). Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nana Saputra (1988;78), yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (= *doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum (Marbun dan Mahfud, 1987;78). Bachsan Mustafa menyebutkan bahwa, *freies Ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*) (Bachsan Mustafa, 1990; 56).

Meskipun pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies Ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies Ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;

2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak ini diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak ini dapat dipertanggungjawab baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum (Sjahran Basah, 1987; 68).

*Freies Ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Menurut Laica Marzuki, *freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks. *Freies Ermessen* merupakan hal yang tidak terelakan dalam tatanan type negara kesejahteraan modern, terutama di kala menjelang akhir abad XX dewasa ini. Era globalisasi sesudah tahun 2000 menjadikan tata usaha negara semakin memperluas penggunaan *freies Ermessen* yang melekat pada jabatan publiknya (Laica Marzuki, 1996;7). Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *freies Ermessen* dilakukan oleh aparat pemerintah atau administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular maka aparat pemerintah harus secara mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya (dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian "menimbulkan keadaan bahaya" sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.
3. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah Daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah (Bachsan Mustafa, 1990; 27-28).

Lebih lanjut dikemukakan oleh (Bachsan Mustafa, 1990;28), meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies Ermessen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies Ermessen* ini horns dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies Ermessen* adalah: (1) Penggunaan *freies Ermessen* tidak boleh bertentangan

dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif); dan (2) Penggunaan *freies Ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Sementara Sjachran Basah (1985;151) secara tersirat berpendapat bahwa pelaksanaan *freies Ermessen* tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan "Secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama". Secara hukum terdapat dua batas; batas-atas dan batas bawah. Batas-atas dimaksudkan ketaat-asasan ketentuan perundang-undangan berdasarkan asas taat-asas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas-bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga (Sjahran Basah, 1985; 4-5).

*Freies Ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies Ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies Ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah, maka kewenangan pembuatan peraturan kebijaksanaan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*) (1987, 134). Peraturan kebijaksanaan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:

1. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
2. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vacuum peraturan perundang-undangan;
3. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
4. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
5. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi negara di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi (Sjahran Basah, 1985; 444-445).

Sebagaimana pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan yaitu harus memperhatikan beberapa persyaratan, pembuatan dan penerapan peraturan kebijaksanaan juga harus memperhatikan beberapa persyaratan. Menurut Indroharto (1992;45-46), pembuatan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu; (2) Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat; (3) Ia harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan; (4) Isi dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan yang cukup

mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut; (5) Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh harus jelas; dan (6) Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum material, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Sedangkan dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang yang memberikan *beoordelingsvrijheid* (ruang kebebasan bertindak);
2. Serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku, seperti :
  - a. asas perlakuan yang sama menurut hukum;
  - b. asas kepatutan dan kewajaran;
  - c. asas keseimbangan;
  - d. asas pemenuhan kebutuhan dan harapan; dan
  - e. asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.
3. Serasi dan tepat guna dengan tujuan yang hendak dicapai (Marcus Lukman, 1996; 191-192).

## **PENUTUP**

Peraturan kebijaksanaan yang merupakan asas diskresi adalah 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 Undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Peraturan ini tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, akan tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya.

Asas diskresi bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *Welfare State* di mana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsep *Welfare State* adalah 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”. Namun dalam pelaksanaan asas diskresi tersebut harus dalam batas-batas yang diinginkan oleh hukum yang berlaku, yaitu : tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku, dan hanya ditujukan untuk kepentingan umum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- A.D. Belinfante & Boerhanuddin Soetan Batoeah, 1983, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta

- A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 1993
- A.M. Donner, 1987, *Nederlands Bestuursrecht (Algemeen Deel)*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Achmad Sanusi, 1984, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Universitas
- Bachsani Mustafa, 1990, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bagir Manan, 1990, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, (Disertasi), UNPAD, Bandung.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya, 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan, Perkembangan, Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta
- E.C.S. Wade and G. Phillips (A.W. Bradley), 1975, *Constitutional Law*, English Language Book Society and Logeman Group Limited, London
- Fred W. Riggs, 1994, *Administrasi Pembangunan, Batas-batas Strategi Pembangunan Kebijakan dan Perubahan Administrasi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Gunter Teubner (editor), 1986, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Wilter de Gruyter, Berlin-New York
- Indroharto, 1992, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta
- Juniarto, 1968, *Negara Hukum*, Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta
- Laica Marzuki, 1996, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996.
- M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Marcus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung
- Miftah Thoha, 1983, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta
- Nurhadiantomo dan Lance Castles, 1983, *Birokrasi Kepemimpinan dan Revolusi Sosial di Indonesia*, Hapsara, Surakarta
- Order in de Regelveving, 1985, *Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage
- P.P. Tak, 1991, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink Open Universiteit

- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta
- Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Sjachran Basah, 1989, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali, Jakarta
- Sjachran Basah, 1992, *Menelaah Lika-Liku Rancangan Undang-undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung
- Sjachran Basah, 1995, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi*, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya
- Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1978, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta
- Wendolen M. Carter dan John H. Herz, 1982, *Peranan Pemerintahan dalam Masyarakat Masa Kini*, (vide) Miriam Budiardjo (editor), *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta