

PENGUNAAN DISKRESI OLEH PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM KAITANNYA DENGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA YANG MENAKIBATKAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Zaqiah Darojad

Mahasiswa Program Pasca Sarjana **Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

E-mail: zaqiahdarojad@gmail.com

ABSTRACT

*The government has the power to intervene in all aspects of life in the society through the authority that they have, and this goes to the extent of sectors that are not accommodated in the law. This condition then causes the government to require the freedom of action upon the initiatives and its wisdom that is later known as the concept of Discretion or *pouvoir descretionnaire* in Administrative Law. However, the execution of discretion is also vulnerable to abuse of authority and arbitrary tendencies which might cause corruption as stipulated in Article 3 of Corruption Eradication Law. The purpose of discretion is for public interest or the sake of the community therefore should the discretion is done for another purpose other than public interest or the sake of the community, then that said discretion could be qualified as an abuse of authority which might have implications on an act of corruption should there be any evil intent (contains the element of force (*dwang*) and bribery (*omkoperii*) and fraud that is deceptive in nature (*kuntgrepen*) in the government official.*

Keywords: *discretion, responsibility, corruption*

ABSTRAK

Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencampuri seluruh aspek kehidupan masyarakat melalui kewenangan yang dimilikinya, termasuk dalam sektor-sektor yang tidak terakomodir dalam undang-undang. Kondisi ini kemudian menyebabkan pemerintah memerlukan kebebasan bertindak atas inisiatif dan kebijaksannya sendiri yang kemudian dalam hukum administrasi dikenal dengan konsep Diskresi atau *pouvoir descretionnaire* (Perancis). Namun pelaksanaan diskresi juga rawan terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang yang dapat mengakibatkan suatu tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tujuan dari diskresi adalah untuk kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat sehingga apabila diskresi dilakukan untuk selain dari kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat, maka tindakan diskresi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang dapat berimplikasi kepada tindak pidana korupsi apabila terdapat niat jahat (mengandung unsur paksaan (*dwang*) dan suap (*omkoperij*) serta tipuan yang bersifat muslihat (*kuntsgrepen*)) dalam diri pejabat pemerintahan.

Kata kunci: diskresi, tanggung jawab, pidana korupsi

PENDAHULUAN

Alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) secara jelas menyatakan bahwa salah satu tujuan dari bangsa ini adalah untuk mencapai sebuah kesejahteraan umum. Dalam rangka mencapai tujuan ini maka negara memiliki tugas mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan masyarakat seluruhnya. Pengendalian dan pengorganisasian fungsi negara mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tersebut dilakukan dengan perantaraan pemerintah dan alat-alat kelengkapannya.¹

Dilihat dari sudut pandang hukum administrasi, fungsi negara untuk mencapai sebuah tujuan negara yaitu untuk mencapai kesejahteraan umum diejawantahkan melalui sebuah kekuasaan pemerintahan. Karenanya, kekuasaan dalam arti luas mencakup kekuasaan atau fungsi penyelenggaraan kesejahteraan umum (*Bestuurszorg*).² Pada kondisi inilah aliran *legisme* yang menganggap hukum adalah undang-undang sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Campur tangan pemerintah dalam berbagai sektor yang tidak terakomodir dalam undang-undang menuntut terjadi perkembangan negara menjadi sebuah negara hukum modern. Negara hukum modern atau yang biasa disebut sebagai negara kesejahteraan atau *welfare state*. Dengan demikian fungsi memajukan kesejahteraan umum yang melekat pada negara menimbulkan konsekuensi yang

mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah berkewajiban memerhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat sehingga berakibat pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang sosial-ekonomi masyarakat.

Akan tetapi mengingat semakin demikian luasnya aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat yang harus di urus oleh pemerintah, membawa pemerintah pada suatu konsekuensi tertentu, yaitu memerlukan kebebasan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri. Kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri ini, di dalam hukum administrasi dikenal dengan konsep kekuasaan diskresi atau *pouvoir descretionnaire* (Perancis), *Freies ermessen* (jerman), atau *discretionary power* (jerman).³ Diskresi adalah kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.⁴ Kebijakan atau “*beleid*” adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan.⁵ kondisi ini diharapkan mampu memberikan kebebasan kepada pemerintah untuk bertindak secara cepat dan tepat sesuai dengan tujuan negara untuk kesejahteraan rakyat.

1 Mirian Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1981, h.38-39.

2 Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012, h. 16.

3 Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985, h. 12.

4 S Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, h. 82

5 *Ibid*

Namun di sisi lain, pelaksanaan diskresi juga dekat dengan penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang, dimana tindakan pejabat pemerintahan justru dapat merugikan kepentingan masyarakat. Sementara pada hakikatnya kewenangan diskresi diberikan kepada pejabat pemerintahan sebagai pelengkap dari aturan perundang-undangan. Karena pada prinsipnya peraturan perundang-undangan tidak dapat mengikuti perkembangan dinamika di masyarakat sehingga diperlukan kemerdekaan bagi pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan keputusan secara cepat sesuai dengan persoalan yang dihadapi. Karena tidak mungkin seorang pejabat pemerintahan tidak melakukan sesuatu dengan alasan menunggu sampai dibuatnya suatu aturan atau menunggu suatu aturan yang baru (*Rechtsvacuum*).

Dalam beberapa kondisi, diskresi erat kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang yang merupakan salah satu indikator adanya korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Frasa “menyalahgunakan kewenangan” dalam Pasal 3 UU Tipikor menjadi pintu masuknya diskresi sebagai penyebab dari tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena diskresi merupakan sebuah tindakan bebas pejabat pemerintahan yang bersifat bebas, dimana diskresi dilakukan ketika aturan hukum atau undang-undang tidak mengatur atau tidak lengkap. Hal ini kemudian diperparah dengan kondisi bahwa cukup unsur menyalahgunakan kewenangan saja dapat masuk dalam ranah tindak pidana korupsi dengan mengabaikan apakah terdapat kerugian negara dan niat jahat dalam pelaksanaannya. Sehingga dapat dipahami kemudian bagaimana seorang pejabat

pemerintahan yang melaksanakan sebuah diskresi belum tentu menikmati hasil perbuatan hukumnya tetapi tetap dipidana karena telah melakukan perbuatan yang menyebabkan kerugian keuangan negara.

Oleh karena itulah kemudian tulisan ini dibuat dengan tujuan untuk mengetahui sampai dimana batasan diskresi yang tidak melebihi wewenang yang dimiliki oleh seorang pejabat negara khususnya pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, agar tidak termasuk dalam perbuatan yang menyebabkan kerugian negara sehingga termasuk dalam sebuah tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan norma hukum tertulis sebagai dasar penelitian sedangkan Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen dan laporan terkait.

Kerangka Konsep

► Pejabat Pemerintahan

Menurut Bagir Manan, Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.⁶ Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.⁷ Dengan kata lain

6 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006, h. 73.

7 Bagir Manan, Pengisian Jabatan Presiden melalui (dengan) Pemilihan Langsung, Makalah, h. 1 dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *ibid*

jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara. Jabatan bersifat tetap sementara pemegang jabatan berganti-ganti.

Pemerintah dalam arti luas (regering/government) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan di sini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara.⁸ Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (bestuur/government) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan.⁹ titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi: pembentukan undang-undang; pelaksanaan; dan peradilan. Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan nama “trias politika”.¹⁰ Philipus M. Hadjon¹¹ menyatakan bahwa pemerintahan dapat dipahami dalam melalui dua pengertian ; disatu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai

macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya. Istilah pemerintahan yang digunakan dalam tulisan ini dibatasi hanya dalam pemerintahan dalam arti sempit, yaitu sebagai organ atau badan maupun sebagai fungsi yang menjalankan pemerintahan di luar badan pembuat undang-undang dan badan peradilan.

► Wewenang

Menurut S.F.Marbun¹² wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain:

- Express implied;
- Jelas maksud dan tujuannya;
- Terikat pada waktu tertentu;
- Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan
- Isi wewenang dapat bersifat umum dan kongkrit.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan administrasi karena di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban. Wewenang dapat memengaruhi terhadap

8 Sadjijono, *Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008, h. 41.

9 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, h. 22.

10 Sadjijono, *Op Cit*, h.42.

11 Philipus M. Hadjon, et all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta ; Gadjah Mada University Press cet 10, 2008, h. 6-8

12 S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, h. 154-155 dalam Sadjijono, *Op Cit*, h.50.

pergaulan hukum setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan tersebut mendapat kekuasaan hukum. Bagir Manan mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.¹³

Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (*competence*) hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu¹⁴.

Wewenang intern adalah pelaksanaan wewenang di dalam organisasi suatu

badan administrasi negara. Wewenang ekstern adalah pelaksanaan wewenang pemerintahan yang mempunyai daya kerja keluar, yaitu masyarakat dan atau badan-badan di luar administrasi negara.¹⁵

Sifat wewenang pemerintah adalah¹⁶:

1. Selalu terikat pada suatu masa tertentu; Sifat ini ditentukan melalui peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasar nya. Jadi bila wewenang itu digunakan setelah melampaui waktu berlakunya, kebijakan yang dibuat oleh apratur pemerintah menjadi tidak sah dan berakibat kepada pencabutan keputusan yang dibuat.
2. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan; Batas yang ditentukan adalah mencakup batas wilayah kewenangannya dan batas cakupan materi kewenangannya. Mengenai batas wilayah kewenangan artinya suatu kewenangan itu hanya berlaku disuatu wilayah tertentu.
3. Pelaksanaan wewenang pemerintah terikat kepada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (Asas-asas pemerintah yang baik). Hal ini merupakan konsekuensi logis dari bentuk negara Indonesia yang merupakan negara hukum, sehingga setiap pelaksanaan kewenangannya harus berlandaskan hukum.

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan, negara sebagai

¹³ Ibid, h. 51.

¹⁴ S Prajudi Atmosudirjo, *Op Cit*, h. 78.

¹⁵ Safri Nugraha, et all, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, h. 39.

¹⁶ Ibid, h. 39-40.

lembaga hukum publik yang urusan pemerintahannya dilakukan oleh pejabat harus didasarkan pada Hukum. Dalam melaksanakan tugas nya pejabat harus terlebih dahulu dilekatkan pada suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Sehingga sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundangan yang berlaku yang dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹⁷

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan (produk hukum legislatif) untuk melaksanakan pemerintahan, secara penuh. Legislator dibedakan atas (i) *original legislator* yang terdiri atas pusat (MPR yang menghasilkan UUD dan DPR+Presiden yang menghasilkan UU) serta daerah (DPRD yang menghasilkan peraturan daerah) (ii) *delegated legislator* oleh presiden berdasar ketentuan perundang-undangan menghasilkan peraturan pemerintah dan keputusan/peraturan presiden. Hal demikian berarti pelekatan secara atribusi merupakan pembentukan kewenangan yang baru yang sebelumnya tidak ada dan khusus dibidang pemerintahan. Kewenangan administrasi negara untuk membuat peraturan ada tiga macam, yaitu:

- a. Penjabaran secara normatif ketentuan undang-undang menjadi peraturan pelaksanaanya;
- b. Interpretasi pasal undang-undang yang dijadikan peraturan;
- c. Penentuan atau penciptaan kondisi nyata untuk membuat ketentuan undang-undang agar

dapat direalisasikan/dioperasikan/dijalankan.

Delegasi yaitu suatu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari atribusi kepada pejabat administrasi negara tidak secara penuh. Sehingga delegasi selalu didahului dengan sebuah atribusi wewenang. Apabila tidak ada atribusi wewenang maka pendelegasian tidak sah (cacat hukum). Hal ini dapat dijadikan alasan bagi hakim untuk mencabut keputusan pendelegasian. Delegasi berarti pelimpahan tidak secara penuh yang berarti tidak termasuk wewenang untuk pembentukan kebijakan, karna wewenang pembentukan kebijakan berada pada pejabat yang memiliki wewenang atribusi.

Mandat yaitu pemberian tugas dari mandans (pemberi mandat = menteri) kepada mandataris (penerima mandat=direktur jenderal/sekertaris jenderal), untuk atas nama menteri membuat keputusan administrasi negara. Pada mandat wewenang tetap berada pada pemberi mandat, sedangkan mandataris hanya hanya melaksanakan perintah secara atas nama saja dan tanggung jawab tetap pada pemeberi mandat. Memberikan mandat kepada bukan abwahan tetap diperbolehkan asalkan memenuhi syarat (i) mandataris mau menerima mandat (ii) wewenang yang dimandatkan merupakan wewenang sehari-hari dari seorang mandataris (iii) ketentuan undang-undang yang bersangkutan tidak menentang terhadap pemberian mandat tersebut.

Dalam pelaksanaan wewenang pemerintah, pejabat administrasi negara dapat mengambil keputusan yang pada dasarnya harus atas permintaan tertulis, baik dari instansi maupun orang perorang. Dalam membuat keputusan tersebut

¹⁷ Ibid, h. 40-43

terikat pada tiga asas hukum¹⁸ yaitu (i) asas yuridiksi (*rechmatigeheid*) bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum secara umum, harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan, (ii) asas legalitas (*wetmatigeheid*) yaitu setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya, ada peraturan dasar yang melandasinya, (iii) asas diskresi, yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas. Jadi penggunaannya tidak terlepas sendiri dari asas-asas lainnya. Sehingga pejabat administrasi negara tidak dapat menolak untuk mengambil keputusan, bila ada seorang warga masyarakat mengajukan permohonan kepada pejabat administrasi negara.

► **Penyalahgunaan Wewenang**

Prajudi Admosudirjo menyatakan penyalahgunaan wewenang adalah bilamana suatu wewenang oleh pejabat administrasi negara digunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang dari apa yang ditetapkan oleh undang-undang yang bersangkutan.¹⁹ Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat maupun wewenang bebas (diskresi). Tolak ukur penyalahgunaan wewenang pada jenis wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan); sedangkan dalam wewenang bebas atau diskresi memepgunakan

asas asas umum pemerintahan yang baik²⁰. Siapa yang bertanggungjawab terhadap penyalahgunaan wewenang maka harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya undang-undang sesuai dengan konsep hukum "*there is no authority without responsibility*". Pada atribusi, pertanggungjawaban dilakukan oleh penerima atribusi atau penerima wewenang. Demikian pula pada delegasi, terjadi perindahan tanggung jawab dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi. Sedangkan mandat tanggungjawabnya tetap berada pada pemberi mandat.

► **Diskresi**

Pengertian Discretion (inggris) secara bahasa adalah ; *freedom or authority to make decisions and choises power to judge or act*.²¹ Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi mengenai diskresi di antaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman), sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskanya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum administrasi negara yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab

18 Ibid, h. 44-45

19 Ibid, h. 46

20 Teguh Satya Bhakti, et all, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Press, 2014, h. 27.

21 Neufeldt (ed), tt, webster New World, USA: Macmillan, h. 99 dalam *ibid*

itu, perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat.²²

Pengertian diskresi juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan atau UU AP) yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 9, yang mengartikan bahwa diskresi sebagai 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 tidak memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Penggunaan diskresi pada dasarnya telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 24 dijelaskan bahwa penggunaan diskresi pada dasarnya harus memenuhi beberapa syarat di antaranya:

- 1) Sesuai dengan tujuan diskresi yaitu untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, mengatasi stagnasi pemerintahan;
- 2) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) Sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- 4) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- 5) Tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- 6) Dilakukan dengan itikad baik.

22. S Prajudi Atmosudirjo, *Op Cit*, h. 82

Dari syarat-syarat penggunaan diskresi sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka dapat dilihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan hukum administrasi negara adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas larangan penyalahgunaan kewenangan dan asas larangan sewenang-wenang. Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat di uji melalui upaya administratif atau gugatan di peradilan tata usaha negara. Ketentuan tersebut berarti bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan hanya memberikan batas-batas penggunaan diskresi oleh badan/ pejabat pemerintahan, akan tetapi juga mengatur mengenai pertanggungjawaban badan/pejabat pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari masyarakat melalui pengadilan tata usaha negara, akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan di dalam penjelasannya disebutkan bahwa

pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga memberikan penegasan batas ruang lingkup penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan meliputi:

- 1) Pengambilan keputusan atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan atau tindakan;
- 2) Pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- 3) Pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- 4) Pengambilan keputusan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Hukum Administrasi di Indonesia, mengenal dua jenis diskresi yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat.²³ Diskresi bebas artinya undang-undang menetapkan batas-batas dan administrasi negara memiliki kebebasan untuk mengambil keputusan apa pun asal tidak melampaui batas yang telah ditetapkan. Diskresi terikat artinya undang-undang menetapkan beberapa alternatif dan administrasi negara bebas memiliki salah satu alternatif. Contoh diskresi yang sering muncul di Indonesia adalah Peraturan Kebijakan (*beleidregels*). Peraturan kebijakan merupakan produk administrasi negara atas dasar diskresi dalam bentuk peraturan hukum seperti pedoman, pengumuman dan surat edaran

23. S Prajudi Atmosudirjo, *Op Cit*, h. 82.

yang dibuat untuk mengisi kekosongan aturan-aturan hukum dalam keadaan yang mendesak atau darurat, atau untuk melengkapi dan menyempurnakan ketentuan yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan percepatan tuntutan perkembangan zaman.

Hubungan Antara Diskresi dan Penyalahgunaan Kewenangan dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi

Salah satu pihak yang menyatakan adanya hubungan antara korupsi dan diskresi adalah Klitgaard (seorang peneliti tentang anti korupsi) yang menyatakan bahwa *Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability*, atau korupsi sama dengan monopoli ditambah dengan Diskresi dikurangi Akuntabilitas. Menurut Klitgaard, seseorang cenderung untuk menemukan korupsi ketika sebuah organisasi atau seseorang memiliki monopoli atas barang dan jasa, memiliki keleluasaan (diskresi) untuk memutuskan siapa yang akan menerima dan berapa banyak orang yang akan mendapatkan barang dan jasa serta tidak akuntabel. Karenanya, menurut Klitgaard untuk memberantas korupsi harus dimulai dengan merancang sistem yang lebih baik, yaitu monopoli harus dikurangi atau diatur secara hati-hati, diskresi oleh pejabat harus diklarifikasi dan transparansi harus di tingkatkan.²⁴

Diskresi atau yang dikenal dengan istilah *freies ermessen* berfungsi sebagai pelengkap asas legalitas dalam hukum

24 Matthew Stephenson, Klitgaard's Misleading "Corruption Formula", <https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/> diakses pada 29 Oktober 2017

administrasi negara. Sehingga kewenangan harus memiliki dasar peraturan perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan isinya ditentukan normanya oleh undang-undang sehingga pelaksanaannya menjadi bersifat absolut. Namun kondisi negara kesejahteraan yang menuntut campur tangan pemerintah dalam berbagai sektor kegiatan sering kali tidak dapat diikuti oleh hukum atau aturan hukum yang ada belum mengatur secara jelas dan lengkap. Untuk itu pemerintah diberikan kewenangan berupa diskresi, yaitu suatu tindakan atau perbuatan administrasi negara yang bebas menilai dan mempertimbangkan situasi atau persoalan penting yang mendesak dan timbul secara tiba-tiba dimana pengaturan penyelesaiannya belum ada, sehingga pejabat pemerintahan terpaksa untuk bertindak secara cepat menyelesaikan permasalahan tersebut.

Menurut Marcus Lukman²⁵, persoalan-persoalan penting yang mendesak untuk digunakannya diskresi, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut.

- a) Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b) Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan.
- c) Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara

mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

d) Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan adanya diskresi berarti sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif. Jadi supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif.²⁶ Hal tersebut dikarenakan administrasi negara dianggap telah melakukan penyelesaian masalah tanpa harus menunggu perubahan undang-undang dari badan legislatif. meskipun demikian tindakan-tindakan tersebut harus dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara moral.²⁷

Pada konteks inilah sering terjadi perdebatan dalam ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana. Hukum administrasi negara memandang sebuah diskresi sebagai sebuah kewenangan dan tindakan yang sah sedangkan dalam hukum pidana diskresi diidentikkan dengan penyalahgunaan wewenang karena sifat diskresi sebagai sebuah kewenangan bebas yang batasan-batasannya tidak terukur secara jelas sehingga membuat aparat penegak hukum menggunakan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi untuk membawa diskresi ke ranah hukum pidana. Padahal sebagai sebuah tindakan yang sah, diskresi tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindakan melawan hukum, kecuali

25 Diana Halim Koentjoro, *Op Cit*, h.44

26 Krishna D. Darumurti, *Op Cit*, h. 30

27 *Ibid*, h. 81-82

apabila dapat dibuktikan bahwa tindakan diskresi tersebut merupakan sebuah praktik penyalahgunaan kewenangan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bahasan di atas, bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan sebuah kondisi bilamana suatu wewenang oleh pejabat administrasi negara digunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang dari apa yang ditetapkan oleh undang-undang yang bersangkutan apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka tujuan yang bertentangan atau menyimpang ini mudah untuk dikualifikasikan sebagai menyalahgunakan wewenang maupun (berpotensi) merugikan keuangan negara. Sementara dalam konteks diskresi, dasar substantial dari kewenangan diskresi adalah kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat (*public good*). Sejalan dengan konsep tersebut maka penilaian apakah telah terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan diskresi dapat dilakukan lebih operasional. Kemaslahatan masyarakat pada hakikatnya adalah tujuan sah dari kekuasaan diskresi. Sehingga, apakah melalui tindakan diskresi pemerintah maka kemaslahatan masyarakat terlayani atau tidak adalah fakta objektif untuk menentukan apakah telah terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan diskresi atau tidak.²⁸

Kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat sebagai tujuan diskresi juga dianut dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 22 ayat (2) telah mengatur tujuan dari tindakan diskresi secara eksplisit, yakni meliputi:

- 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.

Uraian tersebut kemudian menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan sebuah parameter untuk melakukan pembatasan terhadap gerak bebas pemerintah dalam melakukan diskresi sehingga dapat teridentifikasi secara jelas apabila terjadi tindak pidana korupsi.

Pasal 2 UU Tipikor berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan...” sedangkan dalam Pasal 3 “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya...”. Ketentuan dalam dua pasal tersebut kemudian menunjukkan bahwa sifat melawan hukum dalam sebuah tindak pidana korupsi pada umumnya diikuti dengan perbuatan menyalahgunakan wewenang, dan sebaliknya jika sebuah perbuatan tidak melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 2 UU Tipikor maka kualifikasi penyalahgunaan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 juga kecil kemungkinan terpenuhi. Sejalan dengan hal tersebut, Abdul Latif mengemukakan bahwa menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict*²⁹. Sehingga frasa “melawan

28 Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, h. 126.

29 Abdul Latif, *Hukum Administrasi Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014, h. 41.

hukum” dalam Pasal 2 UU Tipikor telah mencangkup adanya penyalahgunaan wewenang. Dalam praktiknya kemudian Pasal 3 UU Tipikor merupakan ketentuan pasal yang dianggap lebih spesifik (khusus) dari pada ketentuan dalam pasal dua, sehingga umumnya terpidana korupsi yang merupakan pejabat negara dikenai Pasal 3 UU Tipikor. Namun unsur pidana dari tindakan diskresi hapus atau hilang apabila diskresi dilakukan sesuai dengan tujuannya yaitu untuk kemaslahatan masyarakat atau kepentingan umum, tidak memberikan keuntungan kepada pejabat yang menggunakan diskresi dan tidak merugikan keuangan negara.³⁰

Dalam konteks kerugian negara harus dilihat dari seluruh sistem hukum yang ada di Indonesia, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara dan hukum pidana serta perkembangan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada dasarnya penyalahgunaan wewenang dapat terjadi baik pada wewenang bebas (diskresi) maupun wewenang terikat, sebagaimana telah dijelaskan bahwa indikator dari adanya penyalahgunaan atau tidak dalam wewenang bebas adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik karena asas legalitas (tujuan yang telah diterapkan dalam perundang-undangan) tidak memadai. Pasal 20 UU Administrasi pemerintahan menyatakan bahwa akan

dilaksanakan sebuah pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang. Hasil pengawasan ini akan dikategorikan dalam tiga kategori yaitu (1) tidak terdapat kesalahan, (2) terdapat kesalahan administratif, (3) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Terhadap hasil tersebut apabila terdapat kesalahan administrasi maka akan dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi. Apabila 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.

Dalam perkembangannya dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela.

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan 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

30 Lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 42 K/Kr/1966 tanggal 8 Januari 1966 atas nama terdakwa Machroes Effendi dimana Mahkamah Agung berpendapat bahwa adanya 3 (tiga) sifat hilangnya unsur melawan hukum materiil sebagai alasan penghapusan pidana (yang tidak tertulis) dalam tindak pidana korupsi berupa faktor negara tidak dirugikan, kepentingan umum dilayani dan terdakwa tidak mendapat untung.

hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dari pengertian yang diberikan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka jelaslah bahwa seorang pejabat pemerintahan boleh menggunakan diskresi apabila peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Di luar kriteria yang diberikan undang-undang tentu keputusan atau tindakan yang diambil seorang pejabat pemerintahan tidak termasuk dalam lingkup yang disebut dengan diskresi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di dalamnya memuat ketentuan antara lain: Pasal 20 ayat (4) mengenai pengembalian kerugian negara akibat kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan; Pasal 21 mengenai kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk memeriksa ada atau tidak adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan; Pasal 70 ayat (3) mengenai pengembalian uang ke kas negara karena keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah; dan Pasal 80 ayat (4) mengenai pemberian sanksi administratif berat kepada pejabat pemerintahan karena melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian negara. Keberadaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membuat pergesaran paradigma bagi pemberantasan tindak pidana korupsi yang mana kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur

penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu berujung kepada tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).

Bila dikaitkan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi³¹ unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, harus nyata dan pasti. Nyata artinya ada uang, barang, surat berharga dalam kas negara/

31 Lebih lanjut dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan frasa "dapat" Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sehingga kerugian negara harus *actual loss*.

rekening negara telah berkurang (negara membuktikan dengan dokumen autentik), dan pasti artinya jumlah kekurangan uang, barang, dan surat berharga itu dipastikan dengan satuan terukur dan indikasi kehilangan yang nyata, bukan estimasi, bukan khayalan, bukan bayangan masa depan serta harus dinilai, dihitung dan ditetapkan oleh badan yang berwenang. Sehingga sejak awal, potensi kerugian negara sebagaimana diatur dalam UU Tipikor telah mengalami kontradiktif dengan UU perbendaharaan negara.

Dalam prinsip hukum Administrasi negara” pengadilan umum tidak dapat menilai atau memeriksa kebijakan administrasi negara (*geen oordeel over de doelmatigheid*). Penilaian terhadap keputusan atau tindakan atau kebijakan yang melampaui wewenang dan atau menyalahgunakan wewenang diuji dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sehingga Pengambilan keputusan/kebijakan yang diduga melampaui wewenang dan/atau penyalahgunaan wewenang karena salah kira menjadi kompetensi PTUN, sedangkan Pengambilan keputusan/kebijakan yang diduga melampaui wewenang dan/atau penyalahgunaan wewenang karena ancaman, suap, dan tipu muslihat untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah menjadi kompetensi Peradilan Umum (Pidana). Keputusan-keputusan yang diambil sesuai dengan peraturan perundang-undangan, alas fakta yang benar, kepentingan umum yang dilindungi, berdasarkan tugas dan wewenang serta terbebas dari unsur paksaan, suap dan tipuan merupakan sebuah pengambilan keputusan yang aman secara hukum. Sedangkan dalam hal pengambilan keputusan yang muncul karena

suap, ancaman, tipuan maka tindakannya tidak dapat dipidana namun perbuatan korupsinya. Keputusan atau kebijakan yang diambil tetap sah sepanjang tidak dibatalkan oleh administrasi maupun PTUN, pembatalan terhadap keputusan atau kebijakan yang berlaku bukan kompetensi dari Peradilan Umum.

SIMPULAN

Diskresi merupakan sebuah perbuatan yang sah yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah. Penyalahgunaan kewenangan merupakan parameter untuk membatasi pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Diskresi harus digunakan sesuai dengan pengertian, batasan dan prosedur diskresi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Tujuan dari diskresi adalah untuk kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat sehingga apabila diskresi dilakukan untuk selain dari kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat yang menimpang dari UU Nomor 30 Tahun 2014 serta asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) maka tindakan diskresi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang dapat berimplikasi kepada tindak pidana korupsi apabila terdapat niat jahat (*mens rea*) dalam diri pejabat pemerintahan dalam melaksanakan keputusan diskresi yang mengakibatkan adanya *actual loss* dalam keuangan negara. Sehingga pernyataan Klitgaard tidak berlaku di Indonesia dimana tidak terdapat adanya monopoli terhadap kewenangan mengingat Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan, begitu pula diskresi dilaksanakan dengan batasan dan ruang lingkup yang jelas dalam undang-undang Administrasi pemerintahan bahkan perlu dilakukan pelaporan kepada atasan secara tertulis.

Pada akhirnya saran yang dapat diberikan adalah perlunya pengaturan yang lebih jelas mengenai penyalahgunaan kewenangan dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi agar sejalan dengan maksud dari undang-undang administrasi pemerintahan agar pelaksanaan diskresi pejabat pemerintahan dapat berjalan dengan baik sekaligus dapat diawasi dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Atmosudirjo, S Prajudi. Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994

Basah, Sjachran. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni, 1985

Budiarjo, Mirian. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1981

Darumurti, Krishna D. Kekuasaan Diskresi Pemerintah, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012

Grey, J.H. Discretion in Administrative Law, Osgoode Hall Law Journal, April 1979

Hadjon, Philipus M. et al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press cet 10, 2008

Hayati, Mala. Diskresi: Penggunaan dan Pertanggungjawabannya Dalam Hukum Administrasi Negara, Tesis Fakultas Hukum UI 2014

Irawan, Benny. Diskresi sebagai Tindak Pidana Korupsi ; Kajian Kriminologi dan Hukum terhadap Fenomena Pejabat Otoritas, Mimbar, Desember 2011

Koentjoro, Diana Halim. Hukum Administrasi Negara, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004

Latif, Abdul. Hukum Administrasi Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Prenada Media Group, 2014

Muhlizi, Arfan Faiz. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi, Rechtsvinding, April 2012

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006

S.F. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 1997

Sadjijono, Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008

Safri Nugraha, et al, Hukum Administrasi Negara, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005

Teguh Satya Bhakti, et al, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Yogyakarta: Genta Press, 2014

