

**PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH
PEJABAT PUBLIK DALAM MELAKUKAN
DISKRESI DIKAJI MENURUT UU NO. 30 TAHUN
2014¹**

Oleh : Bherly Adhitya Rorong²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya hakekat dari diskresi itu sendiri menurut UU No. 30 Tahun 2014 dan apa dampak dari penyalahgunaan wewenang dalam hal ini diskresi yang dilakukan oleh pejabat publik bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan bagi masyarakat, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Undang-undang sudah menjelaskan mengenai diskresi serta melandasi tiap tindakan pemerintahan. Namun diskresi yang semula dimaksudkan untuk kebaikan karena hakikat diskresi yang sebenarnya adalah semata-mata mencari dan menemukan suatu kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan meningkatkan roda perekonomian negara sebagai penopang terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Sering dibengkokkan atau dipatahkan, agar cocok dengan selera penggunaannya merupakan cara yang sudah diluar konteks diskresi yang sejati, melainkan sudah terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan hukum. Yang demikian itu tidak terletak pada persoalan hukumnya melainkan cara pikir dan cara pandang aparatur dan masyarakat, sehingga menjelma menjadi perilaku. Hukum atau peraturan itu sendiri tidak akan menimbulkan berbagai ketegangan jika tidak digerakan oleh perilaku manusia yang mencapai tujuan yang tidak semestinya. 2. Penyalahgunaan wewenang merupakan hal yang sering terjadi dikalangan pejabat administrasi negara. Yang jika tidak diberikan efek jerah akan memakan korban terus-menerus dan menghasilkan kepincangan dalam proses administrasi. Hal ini menandakan bahwa para pejabat kurang cermat dalam mengambil setiap keputusan atau tindakan, dan tidak terlepas dari kepentingan sekelompok orang sehingga menimbulkan suatu keputusan yang tidak

bermanfaat. Kewenangan yang diberikan undang-undang sudah cukup jelas menjelaskan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh pejabat publik, dan jika terjadi penyalahgunaan wewenang itu karena sifat manusia yang ingin mementingkan diri sendiri.

Kata kunci: diskresi; pejabat publik;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penulisan

Dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan umum, ada berbagai macam kewenangan serta keputusan yang dikeluarkan pejabat publik guna tercapainya suatu tata kelola pemerintahan yang bersih, jujur serta demokratis. Meskipun dalam membuat keputusan, pejabat publik sering kali bertindak di luar undang-undang. Hal ini wajar terjadi seiring berjalanya waktu, kebutuhan, dan perkembangan manusia terus bertambah. Dan sebagai respon dari perkembangan yang terjadi di kehidupan masyarakat, maka pemerintah mengeluarkan "diskresi" sebagai sarana bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan meskipun tidak diatur dalam undang-undang. Dengan adanya diskresi, pemerintah akan cepat mengatasi persoalan-persoalan konkret yang terjadi di masyarakat. Bukan hanya di masyarakat, diskresi ini juga berpengaruh dalam penyelenggaraan administrasi negara karena berguna untuk mengambil suatu keputusan yang belum diatur dan stagnasi yang terjadi di pemerintahan.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana sebenarnya hakekat dari diskresi itu sendiri menurut UU No. 30 Tahun 2014?
2. Apa dampak dari penyalahgunaan wewenang dalam hal ini diskresi yang dilakukan oleh pejabat publik bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan bagi masyarakat?

C. Metode Penelitian

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Hakekat Diskresi

Pada bab sebelumnya sudah disebutkan tentang tinjauan teoritis mengenai diskresi.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Maarthen Y. Tampanguma, SH, MH; Audi H. Pondaag, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 16071101181

Memang dalam undang-undang tidak dijelaskan secara menyeluruh tentang diskresi, dan dalam hukum positif juga tidak diatur secara tegas mengenai diskresi. Tapi ada hal mendasar lewat pemikiran-pemikiran mengenai hakikat dari penggunaan diskresi itu sendiri. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, diskresi diaktualisasikan sebagai peraturan kebijaksanaan. Dimana dari ciri-ciri peraturan kebijaksanaan dapat kita lihat poin utama yaitu demi keadilan bersama dan kepentingan rakyat.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebrarrcht schricftelijk beleid*" yaitu menampakan keluar suatu kebijakan tertulis³. Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari oprasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan⁴. 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 objektif. Aspek kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek yang kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subjektif⁵. Diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan didalam 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 teknologi⁶. Dalam pemikiran lain disebut bahwa *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 terkait kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks⁷.

Banyak pertentangan dimasyarakat karena adanya diskresi ini. Melihat kasus-kasus yang sudah terjadi terhadap penggunaan diskresi, maka timbul perspektif negatif dimasyarakat mengenai diskresi itu sendiri. Padahal secara konseptual diskresi tidak mengandung makna yang negatif seperti banyak reaksi yang muncul. Dalam perspektif demikian, pandangan yang keliru mengenai konsep diskresi perlu diluruskan karena hakikat sebenarnya dari diskresi menghendaki agar: "*An exercise of discretion is subject to reversal only if the discretion is abused* (pelaksanaan kebijaksanaan adalah pembalikan subjek hanya jika kebijaksanaan itu disalahgunakan)⁸. Sesuai pengertian itu maka diskresi merupakan konsep yuridis (*legal concept*) tentang kekuasaan pemerintah yang *legitimate* dimana badan /pejabat pemerintah yang menjalankannya berhak untuk memperoleh perlindungan hukum. Implikasinya, tindakan diskresi baru bermakna negatif manakala ada penyalahgunaan atas diskresi tersebut, dan hal itu yang seyogianya di permasalahkan⁹.

Diskresi pada hakikatnya adalah menampakan suatu kecenderungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai *general rule* dari peraturan perundang-undangan (pendekatan *rule-based* atau *rule following*). Pengecualian tersebut mengandung karakter inheren kebebasan yang disertai dengan ruang lingkup yang luas secara fungsional berbanding lurus dengan cakupan

³ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah Disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober, 1994. Hlm. 152.

⁴ Yopi Patiro, Op.cit, hlm. 114.

⁵ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 129.

⁶ Aristoni, "Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State". Jurnal Penelitian, Vol. 8, No. 2, Agustus 2018, hlm. 229.

⁷ Laica Marzuki, 1996, *Peraturan Kebijaksanaan Hakekat serta Fungsinya*, hlm. 7.

⁸ George P. Fletcher, "Some Unwise Reflection About Discretion", (1984) 47 Law and Contemporary Problems, hlm. 271.

⁹ Krishna Darumurti, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah". Jurnal Refleksi Hukum, Vol 8, No. 1, 2014, hlm. 44.

dari kekuasaan yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintah¹⁰. Penggunaan diskresi juga bertujuan adalah ketika ada sesuatu yang tidak lazim terjadi, yang tidak mampu diprediksi atau diantisipasi secara presisi oleh peraturan perundang-undangan sebagai dasar bertindak pemerintah sesuai asas legalitas¹¹. Pernyataan ini mengandung makna *a contrario* bahwa penggunaan diskresi tidak dibutuhkan bilamana dalam pembentukan undang-undang mampu menghasilkan suatu aturan lengkap, komprehensif, dan mampu menjawab segala persoalan yang kompleks, terutama dalam hal bersifat antisipatif. Atas dasar itu, hakikat fungsional dan penerapan diskresi sebagai situasi pengecualian dari peraturan perundang-undangan baik karena alasan *necessity* maupun *emergency*¹². Adapun tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan yang dikemukakan oleh Marcus Lukman antara lain:

1. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
2. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan;
3. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan
4. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundangan yang sudah ketinggalan jaman;
5. Tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi¹³.

Pemberian diskresi oleh undang-undang harus mempunyai manfaat dan tidak boleh menggunakan kehendak bebas untuk kepentingan seseorang atau sekelompok orang saja. Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktifitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan Negara melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap dan tindakan itu haruslah dipertanggungjawabkan¹⁴. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam konsep *welfare state*, tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan keharusan dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Dalam hal ini konsep *welfare state* adalah hal yang mendasar yang membatasi kehendak bebas pemerintah dalam melakukan atau mengambil suatu keputusan yang sifatnya mengatur secara menyeluruh¹⁵. Adapun pembatasan penggunaan *freies ermessen* oleh Muchsan adalah sebagai berikut:

- a. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif);
- b. Penggunaan *freies ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum¹⁶.

Sementara itu, Sjachran basah 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 bersama¹⁷.

Oleh sebab itu tidak heran bahwa penggunaan diskresi harus benar-benar tepat sasaran, dalam arti sempit penggunaan diskresi harus sesuai dengan batasan dan norma-norma yang berlaku bagi penggunaan diskresi itu sendiri. Oleh sebab itu timbulnya AUPB sebagai pedoman bagi pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan diskresi atau keputusan yang

¹⁰ Ibid, hlm. 45.

¹¹ Amri Islamuddin, "Konsep Diskresi Pejabat Pemerintah", Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Meraih Gelar Sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negri Alauddin Makasar, Juli 2019, hlm.33.

¹² Loc.Cit.

¹³ Nomensen Sinamo, "Hukum Administrasi Negara", hlm. 67-68.

¹⁴ Azmi Fendri, "Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) Sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral Dan Etika". Jurnal Ilmu Hukum, Vol 4, No. 3, September 2014, hlm 145.

¹⁵ Loc.Cit.

¹⁶ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 28.

¹⁷ Yopi Patiro, *Diskresi...*, Loc. Cit., hlm. 113.

bersifat publik dan juga AUPB ini menjadi pertimbangan hakim dalam memutuskan apakah pejabat pemerintahan ini terindikasi menyalahgunakan kewenangan atau tidak. Menurut Koentjoro Purbopranoto, AUPB tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum, asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau merubahnya untuk kerugian yang berkepentingan;
- b. Asas keseimbangan, asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan, asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama atas kasus-kasus yang faktanya sama;
- d. Asas bertindak cermat atau asas kecermatan, asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara;
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan, asas ini menghendaki setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan;
- f. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan, setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara. Artinya setiap pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas;
- g. Asas permainan yang layak, asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkan keputusan administrasi;
- h. Asas keadilan dan kewajaran, asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran;
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar, asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara;
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal, asas ini berkaitan dengan pegawai, yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat ketetapan. Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan di pengadilan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat ketetapan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan harus dianggap batal;
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi, asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara; dan
- l. Asas kebijaksanaan, asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis itu selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan

masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis¹⁸.

B. Dampak Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hal Diskresi Bagi Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Dan Bagi Masyarakat

1. Bagi Administrasi Pemerintahan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan hukum administrasi negara, sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kewenangan didalamnya terkandung hak dan kewajiban. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi, mandat¹⁹.

Dan ketika wewenang itu tidak dijalankan sesuai undang-undang, maka itu disebut tindakan yang menyalahgunakan wewenang. Seperti contoh kasus yang pernah terjadi dimana pimpinan rumah sakit RSUD H. Hasan Basry Drg. Cholil M.Kes menggunakan diskresi dengan melakukan penunjukan langsung pengadaan obat-obatan demi kebutuhan stok obat rumah sakit yang sudah habis. Tetapi dengan diskresi itu, Drg. Cholil terbukti bersalah karena melakukan penunjukan langsung pengadaan obat-obatan yang harganya diatas Rp. 50.000.000 karena bertentangan dengan Peraturan Presiden Pasal 17 ayat 5 No. 95 Tahun 2007 tentang perubahan atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 dan melanggar ketentuan Pasal 3 UU Tindak Pidana Korupsi dimana Drg. Cholil juga terbukti menyalahgunakan wewenangnya untuk keuntungan sendiri (Putusan MA No. 2088 K/Pid.Sus/2012). Timbulnya penyalahgunaan

kewenangan di dalam proses administrasi merupakan hal yang negatif yang menjadi lumrah di kehidupan bernegara kita saat ini. Saya melihat ada beberapa dampak yang dirasakan dalam pemerintahan ketika terjadi penyalahgunaan wewenang dalam hal ini diskresi antara lain:

1. Akan menimbulkan cacat prosedur hukum dalam proses ataupun menjalankan keputusan itu;
2. Jika dibiarkan terjadi secara terus-menerus, penyalahgunaan diskresi akan memperkuat praktek Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN).
3. Menimbulkan korban bagi keputusan yang mementingkan satu pihak saja; dan
4. Menimbulkan kerugian negara ketika penyalahgunaan kewenangan itu berujung tindak pidana, dalam hal ini korupsi.

Tentu hal ini harus kita benahi bersama dalam hal tindakan pemerintah yang masih diluar koridor konsep negara kita, sebagai upaya mengembalikan konsep negara hukum ke arah yang semula agar tercipta suatu tatanan pemerintahan yang bersih dan tidak cacat hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat Muchsan yang menjelaskan unsur-unsur tindakan hukum dari pemerintah antara lain :

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bertuursorganen*) dengan prakata dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; dan
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat²⁰.

Poin yang terpenting dalam pandangan Muchsan terdapat dalam poin yang terakhir dimana rakyat menjadi tokoh utama dalam proses penyelenggaraan administrasi negara, yang berarti setiap kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik harus dijalankan dengan

¹⁸ Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1995 hlm. 29-39.

¹⁹ Ujang Chandra, *Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara Dalam Pengambilan Dan Pelaksanaan Kebijakan Publik*. jurnal Wawasan Hukum, Vol. 27, No. 02, September 2012, hal. 591.

²⁰ Ibid., hlm.593-594.

baik dan setiap tindakan yang dilakukan harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat.

Kerugian negara bukanlah kerugian dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Dalam hal kerugian keuangan negara karena penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada dua tahap, yaitu pada tahap dana akan masuk pada Kas Negara, dan pada tahap dana keluar dari Kas Negara. Pada tahap dana akan masuk pada Kas Negara kerugian bisa terjadi melalui : Konspirasi Pajak, konspirasi denda, konspirasi pengendalian keuangan negara dan penyelundupan, sedangkan pada tahap dana akan keluar dari Kas Negara, kerugian terjadi akibat : *Mark Up*, korupsi, pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan program-program dan lain-lain. Yang dimaksud dengan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara ialah pelanggaran-pelanggaran pidana terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang kewenangannya²¹.

2. Bagi Masyarakat

Negara Indonesia merupakan negara dengan tipe negara kesejahteraan. Dimana pemenuhan hak dari setiap warga negara merupakan hak yang utama dari visi dan misi negara ini. Pada umumnya negara itu hadir sebagai wadah politik dengan tujuan untuk mendapatkan kehidupan yang terbaik yang di Indonesia dikenal dengan pepatah *gemah ripah lo jinawi* atau adil dan makmur. Negara juga dibentuk sebagai alat politik dalam upaya untuk mencapai *polity* (masyarakat politik) yang terbaik atau *ed dam onia* (Plato dan Aristoteles) atau dengan tujuan menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal dan memungkinkan rakyat dapat berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin. Dengan demikian tujuan akhir dari semua negara adalah menciptakan kebahagiaan

bagi rakyatnya atau *bonum publicum, common good, common wealth*²².

Tujuan negara menunjukkan apa yang secara ideal hendak dicapai oleh negara itu. Pada umumnya tujuan negara yang terpenting adalah:

1. Melindungi masyarakat dan bangsanya dari berbagai bahaya kehancuran yang datangnya dari luar;
2. Melindungi masyarakat terhadap kehancuran dari dalam karena pertentangan warga sendiri dengan jalan membentuk dan menegakkan hukum untuk memelihara keadilan para warganya; dan
3. Mempertinggi dan menyelenggarakan kesejahteraan umum dan memajukan kebudayaan²³.

Adapun tujuan negara yang disampaikan oleh Charles E. Meriam adalah:

1. Keamanan keluar: *External security*
2. Ketertiban kedalam: *Internal Order*
3. Keadilan: *Justice*
4. Kesejahteraan umum: *Generale welfare*
5. Kebebasan: *freedom*²⁴

Dari tujuan negara yang sudah dikemukakan diatas dapat kita lihat bahwa kesejahteraan masyarakat adalah prospek yang utama dalam sebuah negara. Kesejahteraan umumlah yang menjadi kebahagiaan bagi sebuah negara kesejahteraan. Jadi setiap tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat publik harus menempatkan asas kemanfaatan bagi masyarakat pada tempat yang paling utama dalam setiap pertimbangan sebelum mengeluarkan suatu keputusan. Tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan pada saat ini mengalami banyak kepincangan dan cacat hukum. Terutama dalam kasus penyalahgunaan kewenangan yang masih marak terjadi di kehidupan pemerintahan saat ini. Kehilangan citra yang sebenarnya mungkin sedang dihadapi negara kita. Tidak jarang juga penyalahgunaan dalam hal ini melakukan diskresi dengan menyalahi kewenangan yang diberikan undang-undang bahkan berujung tindak pidana. Kasus bullog mungkin salah satu dari segelintir kasus penyalahgunaan

²¹ Bram Yaser, "Penguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi", Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 14 Juli 2018, hlm. 62.

²² Anwar arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 38.

²³ Soelistiati Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 73.

²⁴ Charles Meriam, *Systematics Politics*, (Chicago: University Of Chicago Press, 1957), hlm. 31.

kewenangan yang berujung diskresi dimana dalam kasus itu negara mengalami kerugian sebesar 40 miliar. Menurut saya masyarakat menjadi salah satu pihak yang dirugikan ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan yang berujung korupsi. Adapun dampak yang dirasakan masyarakat ketika terjadi penyalahgunaan wewenang dalam hal diskresi oleh pejabat publik adalah:

1. Dengan melihat kasus yang sudah pernah terjadi, banyak masyarakat yang kurang mampu tidak mendapatkan bantuan seperti yang seharusnya ketika terjadi bencana alam;
2. Kebingungan akan terjadi di masyarakat ketika mendapati pejabat publik yang mengeluarkan keputusan yang tidak sesuai dengan undang-undang;
3. Timbulnya rasa tidak percaya kepada pemerintah ketika mendapati pejabat publik yang bekerja tidak sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan sehingga terjadi ketidak harmonisan antara pemerintah dan masyarakat; dan
4. Ketika terjadi ketidakharmonisan antara pemerintah dan masyarakat, fungsi negara tidak akan berjalan dengan lancar karena sudah timbul banyak perpecahan yang terjadi.

Dengan melihat dampak yang terjadi di masyarakat ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat publik yang sangat merugikan masyarakat, tujuan yang sebenarnya dari negara harus kita raih agar tercipta kesejahteraan rakyat dan terselenggaranya negara hukum berdasarkan Pancasila. Sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila "Kemanusiaan yang adil dan beradab" menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang nondiskriminatif; sila "Persatuan Indonesia" menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" menjadi landasan

politik hukum dalam hidup masyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomi tidak ditindas oleh mereka yang kuat sewenang-wenang²⁵. Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpijak pada lima dasar untuk mencapai tujuan negara, juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*) yakni:

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi);
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan;
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi);
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama²⁶.

Dari apa yang sudah dikemukakan diatas, pengetahuan tentang tujuan dari suatu negara oleh pejabat publik juga merupakan aspek penting dalam proses penyelenggaraan administrasi negara dalam hal ini dengan memikirkan betul setiap keputusan yang akan dikeluarkan. Prinsip kehati-hatian harus terus membayangi setiap pejabat publik ketika mengeluarkan suatu keputusan apalagi berkaitan dengan orang banyak. Dan terlepas dari ideologi dari masing-masing negara, pejabat publik juga harus mengetahui fungsi mutlak yang harus diselenggarakan yaitu:

1. Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai "stabilisator".
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara demokrasi.
3. Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan²⁷.

²⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006) hlm. 17-18.

²⁶ *Ibid*

²⁷ Ellya Rosana, "Negara Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia". *Jurnal TAPIS*, Vol. 12, No. 1 Januari-juni 2016, hlm. 23-44.

Etika dari pejabat publik juga menentukan kualitas dari keputusan itu sendiri. Etika yang bagus dari pejabat publik pasti menghasilkan suatu keputusan yang bermanfaat bagi orang banyak tak terkecuali dalam mengambil keputusan diskresi. Sebaliknya etika yang buruk dari pejabat publik menghasilkan suatu keputusan yang tidak berkualitas dan bisa terindikasi cacat hukum. Adapun karakter kepemimpinan pemerintahan yang beretika antara lain:

1. Akomodatif, seorang memimpin pemerintahan harus dapat menerima kritik atau usulan dari berbagai pihak, hal ini harus dilakukan karena kebenaran itu tidak hanya datang dari satu pihak, tetapi dari semua orang;
2. Sensitif, karakter kepemimpinan ini ditandai dengan kemampuan untuk secara dini memahami dinamika perkembangan masyarakat, mengerti apa yang mereka butuhkan, dan mengusahakan agar menjadi pihak pertama yang memberi perhatian terhadap kebutuhan itu, dengan kata lain pemimpin yang baik harus turun dari kantor atau rumah, lalu melihat kekurangan-kekurangan yang dihadapi rakyat;
3. Responsif, karakter ini ditandai aktifnya pemimpin jika berhadapan dengan rakyat, pemimpi dalam hal ini lebih banyak berperan menjawab aspirasi atau tuntutan masyarakat yang disalurkan melalui media massa. Setiap usulan rakyat tidak hanya didengar saja, tetapi ditindak lanjuti dengan aksi; dan
4. Proaktif, karakter ini ditandai sikap antisipasi terhadap kejadian-kejadian yang akan timbul yang merugikan masyarakat mislanya banjir, wabah penyakit, kelaparan dan sebagainya²⁸.

Sifat pemimpin seperti inilah yang harus dimiliki oleh setiap pejabat publik yang akan memimpin. Bukan hanya ingin menjadi penguasa dan menindas orang-orang yang menurut dia lemah. Pemimpin harus memiliki sifat yang sesuai dengan asas Pancasila antara lain:

1. *Ing Ngarsa Sung Tuladha* : Pemimpin harus mampu dengan sifat dan perbuatannya menjadikan dirinya pola panutan dan ikutan bagi orang-orang yang dipimpinya;
2. *Ing Madya Mangun Karsa* : Pemimpin harus mampu membangkitkan semangat berwakarsa dan berkreasi pada orang-orang yang dibimbingnya; dan
3. *Tut Wuri Handayani* : pemimpin harus mampu mendorong orang-orang yang diasuhnya berani berjalan di depan dan sanggup bertanggung jawab²⁹.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-undang sudah menjelaskan mengenai diskresi serta melandasi tiap tindakan pemerintahan. Namun diskresi yang semula dimaksudkan untuk kebaikan karena hakikat diskresi yang sebenarnya adalah semata-mata mencari dan menemukan suatu kesejahteraan seluruh rakyat indonesia dan meningkatkan roda perekonomian negara sebagai penopang terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Sering dibengkokkan atau dipatahkan, agar cocok dengan selera penggunaannya merupakan cara yang sudah diluar konteks diskresi yang sejati, melainkan sudah terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan hukum. Yang demikian itu tidak terletak pada persoalan hukumnya melainkan cara pikir dan cara pandang aparatur dan masyarakat, sehingga menjelma menjadi perilaku. Hukum atau peraturan itu sendiri tidak akan menimbulkan berbagai ketegangan jika tidak digerakan oleh perilaku manusia yang mencapai tujuan yang tidak semestinya.
2. Penyalahgunaan wewenang merupakan hal yang sering terjadi dikalangan pejabat administrasi negara. Yang jika tidak diberikan efek jerah akan memakan korban terus-menerus dan menghasilkan kepincangan dalam proses administrasi. Hal ini menandakan bahwa para pejabat kurang cermat dalam mengambil setiap keputusan atau tindakan, dan tidak

²⁸ Muhadam Labolo, *Modul Etika Pemerintahan*, Institut Pemerintahan Dalam Negri, Tahun 2016, hlm. 79-80.

²⁹ *Ibid.*

terlepas dari kepentingan sekelompok orang sehingga menimbulkan suatu keputusan yang tidak bermanfaat. Kewenangan yang diberikan undang-undang sudah cukup jelas menjelaskan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh pejabat publik, dan jika terjadi penyalahgunaan wewenang itu karena sifat manusia yang ingin mementingkan diri sendiri.

B. Saran

1. Sehubungan dengan timbulnya kesalahpahaman mengenai arti dari diskresi, diharapkan kepada setiap orang yang akan menjadi pejabat publik agar belajar dan mengetahui apa saja tindakan yang semestinya harus dilakukan oleh pejabat publik serta seleksi bagi pejabat publik yang berkompeten harus benar-benar dilaksanakan supaya mengurangi resiko penyalahgunaan wewenang, dalam hal ini diskresi.
2. Pengawasan kepada setiap pejabat publik harus terus diperketat agar supaya roda pemerintahan berjalan sesuai dengan koridornya. Dan memberikan sanksi yang tegas juga kepada setiap pejabat publik yang melakukan perbuatan melawan hukum sehingga menimbulkan efek jera. Masyarakat juga harus dilibatkan setiap pejabat publik membuat keputusan, mengingat salah satu faktor terjadi penyalahgunaan wewenang juga akibat oleh minimnya partisipasi yang diberikan pejabat publik kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Patiro Yopi, *Diskresi Pejabat Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung ,Keni Media 2012)
- Suryana, *Metodologi Penelitian* (Univeritas Pendidikan Indonesia 2010)
- Soekanto Soerjono & Mamuji Sri , *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001
- Koentjoro Diana, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004

- Adji Oemar, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1996
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta,UI-Press,1995)
- Marbun S. F dan MD Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta: Liberti,200)
- Wijaya Made, *Keberadaan Konsep Rule By Law(Negara Berdasarkan Hukum) Didalam Teori Negara Hukum The Rule Of Law*, (Denpasar,Program Pasca Sarjana Magister ilmu Hukum Universitas Udayana, 2013)
- Titus Harol, *Living Issues In Philosophy*, (Jakarta, Bulan Bintang 1984)
- Saputra Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1998
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Ridwan, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*,(Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press,2014)
- Yulikhsan Eri, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*
- Sinaga Patuan, *Hubungan Antara Kekuasaan Dengan pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UUI Press, 2001
- Moeis Syarif, *"Kekuasaan, Wewenang dan Kepemimpinan"*. Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung 2008
- Syafrudin Ateng, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab*, Bandung, 2000
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992
- Marzuki Laica, 1996, *Peraturan Kebijaksanaan Hakekat serta Fungsinya*

Fletcher George, "Some Unwise Reflection About Discretion", (1984) 47 Law and Contemporary Problems

Islamuddin Amri, "Konsep Diskresi Pejabat Pemerintah", Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Meraih Gelar Sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negri Alauddin Makasar, Juli 2019

Sinamo Nomensen, "Hukum Administrasi Negara"

Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981

Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1995

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bahan ajaran Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1960

Yaser Bram, "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi", Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 14 Juli 2018

Arifin Anwar, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015)

Gani Soelistiati, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984)

Meriam Charles, *Systematics Politics*, (Chicago: University Of Chicago Press, 1957)

MD Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006)

Labolo Muhadam, *Modul Etika Pemerintahan*, Institut Pemerintahan Dalam Negri, Tahun 2016

Santosa Achmad, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta : Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2001), Bab III

Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Cetakan II

Sumber Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 20 tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Sumber Internet dan Jurnal

Susilo (2015), "Makna Dan Kriteria Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Publik Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik". Jurnal Hukum Dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1, Hal 135

Muabezi (2007), "Negara Berdasarkan Hukum bukan kekuasaan". Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, Hal: 421

Sayuti (2011), "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia". Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan, Volume 4, Nomor 2, hlm. 83

https://www.academia.edu/POKOK_PEMIKIRAN_NICCOLO_MACHIAVELLI_TENTANG_NEGARA (diakses pada September 2019 Pukul 22.00)

Dwipayana (1999), "Antara Leviathan Dan Hukum Ikan". Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol 3, No 2, hlm. 197

Siallagan (2016), "Penerapan Prinsip Negara Hukum Indonesia". Jurnal Sosiohumaniora, Volume 8, Nomor 2, hlm. 133.

https://www.academia.edu/Negara_Hukum_Indonesia (Diakses pada 10 November 2019, pukul 23.35)

http://www.academia.edu/9633647/Negara_Hukum_dan_huku_administrasi_negara, (di akses pada 23 November Pukul 15.34)

Susilo (2015), "Makna Dan Kriteria Keputusan Dan/atau Tindakan Pejabat Publik Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik". Jurnal Hukum Dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1, 133-152

Sihotang (2017), "Diskresi Dan Tanggung Jawab Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat". Jurnal Law Reform, Volume 13, Nomor 1, hlm. 63.

Munaf (2018), "Diskresi Sebagai Kebebasan Bertindak Pemerintah (Tinjauan Konseptual dan Empiris)". Jurnal Kajian Pemerintahan, Volume 4, hlm. 14.

Ansori (2015), "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". Jurnal Yuridis, Volume 2, 134-150

- Mohammad Yudi, "Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Volume 15, Nomor 1, hal. 73.
- Muhlizi (2012), " Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi". Jurnal Rechts Vinding, Volume 1, Nomor 1, hlm. 102
- Syahyudi (2017), "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara". Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum, Vol. 17 No. 1, hlm. 13.
- Rahmawati (2017), "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perintah Perjalanan Dinas Yang Berimplikasi Korupsi". Jurnal IUS, Volume 5, Nomor 3, hlm 437-447.
- <http://maritimnews.com/2018/11/penyalahgunaan-wewenang-mengakibatkan-terjadinya-tindak-pidana-korupsi-berdampak-pada-lemahnya-pengawasan-keselamatan-pelayaran/>, pada 17 November 2019 Pukul 22.42
- Rini (2018), "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi". Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 8, Nomor 2, hlm. 263.
- Hadjon (2015). "Konsep Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan". Disampaikan dalam Colloquium Membedah Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Hotel Graden Place, hlm. 4
- Simanjuntak (2018), "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". Jurnal Hukum Dan Peradilan, Vol. 7, No. 2, hlm. 242