

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kewenangan diskresi sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari ide-ide atau gagasan tentang negara hukum. Gagasan tentang Negara hukum berkembang secara bertahap dalam rentang waktu yang sangat panjang, pemikiran Negara hukum pertama kali muncul dalam peradaban Yunani Kuno yang dicetus oleh Plato, seorang ahli pikir (filsuf) bangsa Yunani melalui karyanya *nomoi (The Law)*. Menurut Plato penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.¹

Ide (gagasan) Plato tersebut merupakan wujud keprihatinannya akan kondisi Negara kota Athena yang dipimpin oleh raja yang bertindak bengis dan kejam, sehingga dapat dikatakan pula bahwa ide Negara hukum merupakan wujud dari semangat untuk menentang kekuasaan raja yang bertindak sewenang-wenang yang mengakibatkan rakyat tertindas karena hak-haknya dilanggar. Pemikiran Plato tersebut dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan

¹ Ni'Matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit FH UII, Yogyakarta, hlm. 173.

konstitusi dan berdasarkan hukum. Setelah Aristoteles, pemikiran Negara hukum sempat hilang dan tidak mendapat perhatian dari para pemikir (filsuf).

Gagasan tentang Negara hukum muncul kembali sekitar abad ke-17 dan abad ke-18 di daratan eropa, yang dipelopori oleh ahli pemikir seperti John Locke dan Montesqueiu, dapat disebut sebagai karya-karya yang memberikan dasar pembenaran terhadap gerakan-gerakan yang menentang kekuasaan raja yang absolut.² John Locke mengemukakan bahwa manusia memiliki hak alamiah (*natural right*) yang mencakupi hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty dan property*) dan Montesqueiu dengan doktrin *trias politica*.³ Gagasan John Locke dan Montesqueiu di atas mendorong lahirnya Negara hukum di Eropa yang dinamakan dengan Negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*). Disebut Negara hukum penjaga malam karena Negara hanya mempunyai tugas pasif yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam.⁴ Sedangkan urusan perekonomian atau kesejahteraan rakyat dianggap sebagai urusan masing-masing individu.

Negara hukum penjaga malam juga sering disebut sebagai Negara hukum liberal, karena yang memperjuangkan gagasan Negara hukum penjaga malam adalah kaum liberal borjuis, kaum liberal borjuis merupakan orang-orang kaya

² Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 22.

³ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 111.

⁴ Ibid, hlm. 114.

dan pandai. Negara hukum ini lebih didasari pada kepentingan ekonomi dari kaum borjuis bukan didasari pada kepentingan politis masyarakat luas, oleh sebab itu hanya kepentingan orang-orang liberal borjuis saja lah yang mendapatkan perhatian dan dilindungi oleh hokum, sehingga Negara hukum penjaga malam dipandang tidak mampu atau gagal mewujudkan kesejahteraan dan hak-hak asasi warga negaranya, bagi masyarakat hal tersebut mendorong munculnya negara hukum formal.

Gagasan Negara hukum formal muncul sebagai akibat gagalnya Negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*) atau negara hukum liberal untuk melindungi hak-hak asasi masyarakat, sebab hakekat dari Negara hukum formal itu sendiri ialah Negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang.⁵ Jadi dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya pemerintah senantiasa harus berpegang pada undang-undang yang dikehendaki oleh rakyat prinsip semacam inilah yang disebut sebagai asas Legalitas.

Ditinjau secara garis besar konsep Negara hukum formal/klasik meliputi konsep Negara hukum versi Eropa kontinental dengan istilah *rechstaat* dan versi *Anglo Saxon* dengan istilah *the rule of law*. Negara hukum formal/klasik versi *eropa continental* diperkenalkan oleh FJ. Stahl dalam bukunya *philosophie des*

⁵ Ni'Matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 7.

recht yang dipengaruhi oleh pemikiran liberal dari Rousseau dengan unsur-unsur utama meliputi:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
2. Penyelenggara Negara harus didasarkan atas teori *trias politica* supaya menjamin terlindungnya hak-hak asasi manusia tersebut,
3. Penyelenggaraan pemerintah didasarkan atas undang-undang,
4. Apabila dalam pelaksana kewenangannya pemerintah melanggar hak-hak asasi warga Negara, maka harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.⁶

Berkaitan dengan Negara hukum dalam sistem common law AV Dicey ahli pemikir dari Anglo Saxon memberikan ciri-ciri *the rule of law* meliputi:

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang wenangan, sehingga seorang boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan putusan pengadilan.⁷

Negara hukum formal/klasik versi eropa kotinental atau sering juga disebut dengan negara hukum *rechstaat* dan versi *anglo saxon* atau sering juga disebut dengan negara hukum *the rule of law* pada dasarnya memiliki

⁶ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 3.

⁷ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 28.

karakteristik yang berbeda. Negara hukum *rechstaat* berkarakter *administrative* sedangkan negara hukum *the rule of law* berkarakter *judicial*. Perbedaan karakter tersebut disebabkan oleh latar belakang dari kekuasaan raja, karena tujuan dari negara hukum itu sendiri untuk membatasi kekuasaan raja maka karakter dari negara hukum sesuai dengan karakter kekuasaan raja pada waktu itu juga.

Perbedaan *rechstaat* dan *the rule of law* juga dapat dilihat pada ciri-ciri dari kedua negara hukum itu sendiri, yakni pada konsep negara hukum *the rule of law* tidak adanya keharusan untuk membentuk peradilan administrasi, sedangkan didalam konsep negara hukum *rechtstaat* adanya keharusan untuk membentuk secara khusus peradilan administrasi. Namun terkait dengan hal ini, W. Riawan Tjandra⁸ menyatakan sebagai berikut:

Meskipun dalam unsur negara hukum versi *the rule of law* tidak ditegaskan adanya keharusan membentuk secara khusus institusi peradilan administrasi negara, tetapi fungsi penyelesaian sengketa administrasi negara ternyata tetap ada, hal itu dapat dilihat dari proses pengadministrasi perkaranya yang mengklasifikasikan secara khusus *administrative dispute*, sebagaimana pengadministrasian bagi jenis perkara yang lain, dengan demikian meskipun secara institusional tidak dibentuk lembaga peradilan administrasi negara sebagai konsekuensi dianutnya prinsip *unity jurisdiction*, tetapi fungsi penyelesaian sengketa *administrative* tetap ada untuk mengoreksi maladministrasi .

Meskipun ada perbedaan antara negara hukum *rechstaat* dan *the rule of law* akan tetapi keduanya menghendaki adanya perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia.

⁸W. Riawan Tjandra, 2011, *Teory dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi Revisi)*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 3.

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum formal/klasik dipandang tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di dalam masyarakat yang semakin kompleks. Hal demikian dikarenakan oleh sifat dari negara hukum formal/klasik itu sendiri yang dianggap terlalu kaku atau statis karena lebih mengedepankan asas legalitas untuk melindungi masyarakat dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang dan pada akhirnya tidak bisa mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Kelemahan dari negara hukum formal/klasik inilah yang mendorong lahirnya konsep negara kesejahteraan atau negara hukum materiil.

Dalam konsep negara kesejahteraan pada hakekatnya tugas negara tidak boleh pasif, tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin.⁹ Dengan demikian tugas, wewenang dan tanggung jawab negara atau pemerintah pun menjadi semakin lebih besar. Untuk melaksanakannya tidak cukup memadai apabila hanya didasarkan pada apa yang telah di gariskan oleh undang-undang (legalitas), hal itu disebabkan oleh karakteristik dari undang-undang itu sendiri yang lebih bersifat umum abstrak, sehingga tidak bisa mencakup semua persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan juga disebabkan oleh undang-undang yang dalam praktek seringkali tertinggal oleh perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh sebab itu pemerintah harus

⁹ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm.45.

diberikan kebebasan bertindak atau disebut sebagai kewenangan diskresi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Kewenangan diskresi, *freies ermessen (jerman)* merupakan konsekuensi dari adanya konsep negara hukum kesejahteraan. Diskresi itu sendiri mengandung arti kebebasan memutuskan sendiri tentang sesuatu dalam situasi yang dihadapi. Berdasarkan kamus hukum *discretionair (belanda)* mengandung arti bahwa memutuskan sesuatu tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan atau keadilan. Ridwan dengan mengutip pendapat Philipus M. Hadjon, diskresi atau kebebasan bertindak pada dasarnya berarti: kebebasan untuk menerapkan peraturan dalam situasi konkrit, kebebasan untuk mengatur situasi konkrit tersebut dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas.¹⁰

Ditinjau dari pengertian kewenangan diskresi seperti yang dipaparkan di atas dapat dipahami, bahwa kewenangan diskresi merupakan kewenangan yang tidak terikat, kewenangan tidak terikat yang dimaksudkan disini ialah kewenangan yang tidak didasarkan atau terikat secara langsung dengan undang-undang (*legalitas*), dan juga sebagai pelengkap atas kelemahan dari undang-undang. Dari penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa, ketika melakukan pembahasan mengenai konsep negara kesejahteraan paling tidak ada

¹⁰ Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Penerbit FH UII, Yogyakarta, hlm. 128.

dua hal penting yang menjadi inti dari pembahasan ini, yakni undang-undang (*legalitas*) dan kewenangan diskresi, keduanya dalam konsep negara kesejahteraan mempunyai peranan yang sangat penting sehingga perlu diatur secara yuridis formil.

Asas legalitas diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945) yang menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sebelum nya asas legalitas secara tegas juga pernah diatur dalam penjelasan UUDNRI 1945 sebelum amandemen tepatnya pada bagian Umum, Sub Bagian Sistem Pemerintahan Negara yakni angka 1 yang menyatakan bahwa “*Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (rechstaat)*”, dan angka 1 butir 1 yang menyatakan bahwa “*negara Indonesia berdasar atas negara hukum (rechtstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat)*. Rumusan tersebut di atas jelas terlihat bahwa negara dituntut untuk selalu menjunjung tinggi prinsip negara hukum.

Ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokratis dan (4) tuntutan akal budi.¹¹ Sedangkan kewenangan diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), tepatnya dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32. Meskipun kewenangan diskresi secara yuridis formal

¹¹ Franz Magnis Suseno, 1999, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 295.

diatur dalam UUAP, bukan berarti adanya kewenangan diskresi karena ditentukan oleh pengaturan tersebut, melainkan suatu keharusan apabila negara tersebut menganut konsep negara kesejahteraan. Artinya adanya kewenangan diskresi merupakan konsekuensi dari adanya kewajiban negara untuk memajukan kesejahteraan umum, seperti yang diatur dalam Pembukaan (*Preamble*) dan BAB XIV Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial UUDNRI 1945.

Pengaturan kewenangan diskresi dalam undang-undang nomor 30 tahun 2014, bertujuan untuk membatasi penggunaan kewenangan diskresi dan sekaligus untuk memberikan perlindungan hukum bagi badan/pejabat tata usaha negara dalam menggunakan kewenangan diskresi, mengingat dalam praktek sebelum adanya pengaturan semacam itu, banyak sekali badan/pejabat tata usaha negara ketika dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya enggan untuk menggunakan kewenangan diskresi, sehingga kewajiban pemerintah atau negara untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat tidak bisa berjalan secara efisien dan efektif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan?

2. Apa kendala-kendala pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa kendala-kendala pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan Pemerintahan.
3. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana mengatasi kendala-kendala pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan:

1. Manfaat teoretis

Secara teoritis penulisan hukum ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya terkait pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Manfaat praktis

Sumbangan pemikiran kepada pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan mengenai pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu dengan penelitian ini diharapkan sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

E. Keaslian Penelitian.

Penulisan hukum skripsi ini merupakan hasil karya asli Penulis, bukan merupakan plagiasi ataupun duplikasi dari hasil karya penulis lain. Jika penulisan Hukum/Skripsi ini terbukti merupakan plagiasi ataupun duplikasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku. Setelah penulis menelusuri beberapa penelitian hukum/skripsi, penulis menemukan beberapa judul penelitian yang hampir sama dengan judul penelitian ini, yang ditulis oleh:

1. Muhammad Taufiq Akbar M, B111 13 311, Departemen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar. Judul Skripsi. **Analisis Normatif Terhadap Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Hubungannya Dengan Penyalahgunaan Kewenangan Pada Tindakan Pidana Korupsi.** Masalah yang dikajinya ialah bagaimanakah hubungan hukum antara penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan dan perbuatan penyalahgunaan kewenangan dalam konteks tindak pidana korupsi, bagaimanakah tolak ukur untuk mengkualifikasikan diskresi yang dilakukan

oleh pejabat pemerintahan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang berimplikasi kepada tindak pidana korupsi.. Hasil penelitiannya adalah *pertama*, Hubungan hukum antara diskresi dan penyalahgunaan kewenangan adalah penyalahgunaan wewenang merupakan parameter untuk membatasi untuk membatasi kewenangan diskresi pejabat pemerintahan. Konsep penyalahgunaan kewenangan khusus dalamr anah hukum pidana diadopsi dari konsep konsep penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi Negara yang pada prinsipnya memeberikan makna penyalahgunaan kewenangan sebagai penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan tujuan dari diberikannya kewenangan itu sendiri. Secara teoritis tujuan kewenangan diskresi adalah untuk kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat. *Kedua*, diskresi tidak dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang berimplikasi kepada tindak pidana korupsi apabila tindakan diskresi oleh pejabat pemerintahan tetap berpedoman kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang telah memberikan pengertian, batasan, serta prosedur penggunaan diskresi atau dengan kata lain telah menjadi payung hukum bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan dikresi. Dalam konteks tindak pidana korupsi timbulnya kerugian keuangan Negara baik berupa potensi kerugian keuangan Negara maupun kerugian keuangan Negara secara nyata tidak dapat dijadikan sebagai satu-satunya tolak ukur untuk mengkualifikasikan diskresi sebagai tindak pidana korupsi disebabkan

tindakan diskresi yang merupakan inisiatif sendiri dari pejabat pemerintahan yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan tentunya sangat berpotensi untuk merugikan keuangan Negara. Perbedaan pokok dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada fokus penelitian yaitu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan, kendala-kendala pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan upaya mengatasi kendala-kendala pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Fitriani Kartika Ratnaningsi, 3450402030, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, Judul Skripsi **Pelaksanaan Diskresi Oleh Kepolisian Dalam Penyidikan di Polwiltabes Semarang**. Masalah yang dikaji apakah peraturan perundang undangan yang ada sudah cukup menjamin bagi tindakan diskresi kepolisian dalam sistem peradilan pidana, bagaimana pelaksanaan diskresi yang dimiliki oleh polisi dalam penyidikan di Polwiltabes Semarang, faktor-faktor apa yang mendorong dan menghambat diskresi dalam penyidikan di Polwiltabes Semarang. Hasil penelitian *pertama*, sekalipun diskresi oleh polisi terkesan melawan hukum akan tetapi diskresi tersebut mempunyai dasar hukum yang menjaminkannya, sehingga diskresi oleh polisi bukan perbuatan sewenang-wenang. Dasar hukum tersebut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Hukum tidak tertulis, Pendapat para ahli hukum dan yurisprudensi. *Kedua*, pelaksanaan diskresi oleh polisi di Polwiltabes Semarang pada saat penyidikan ditempuh

guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam sistem peradilan pidana. Wewenang tersebut memang diberikan kepada polisi namun, tetap dalam batas-batas yang telah ditentukan hukum dan demi kepentingan masyarakat yang lebih luas, serta tidak merugikan dan melanggar hak asasi manusia. Dalam pemberian wewenang diskresi tersebut unsur terpenting didalamnya adalah bijaksana dan sikap tanggungjawab dari seorang polisi, *ketiga*, dalam penerapan wewenang diskresi yang dimiliki polisi terdapat faktor-faktor yang mendorong dan menghambat petugas penyidik untuk melakukannya. Faktor yang mendorong tersebut terdiri dari faktor intern maupun faktor ekstern. Faktor intern terdiri dari substansi undang-undang yang memadai, dukungan dari pihak atasan, faktor petugas penyidik dan faktor fasilitas. Sedangkan faktor eksternal terdiri dari masyarakat dan dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat serta faktor budaya. Disamping terdapat faktor pendukung, didalam pelaksanaan wewenang diskresi oleh polisi juga terdapat faktor yang menghambat yang dihadapi oleh polisi yang berupa kendala intern maupun ekstern. Kendala intern berupa kendala struktural, kurang optimalnya profesionalitas dan keahlian polisi dan masih lemahnya penegakan hukum, serta oknum aparat, sedangkan kendala eksternal berupa pemahaman masyarakat yang kurang terhadap diskresi yang dilakukan oleh polisi. Pemerintahan dan kekuasaan yudikatif dalam melakukan penegakan terhadap penyimpangan penyimpangan yang terjadi akibat dilaksanakannya wewenang diskresi tersebut. Hal yang tidak kalah penting nya juga ialah perlu adanya

peran masyarakat. Masyarakat juga perlu memahami esensi dari wewenang diskresi itu sendiri paling tidak dengan begitu masyarakat bisa menilai bagaimana penggunaan dari wewenang diskresi itu sendiri apakah sudah tepat sesuai ketentuan yang berlaku atau malah justru menyimpangi aturan yang ada. Semuanya itu untuk menjamin pelaksanaan wewenang diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan efisien dan efektif dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Perbedaan pokok dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada ruang lingkup penelitian yaitu ruang lingkup pelaksanaan kewenangan diskresi mencakupi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif.

F. Batasan Konsep

1. Pelaksanaan adalah Proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan keputusan dan sebagainya).¹²
2. Kewenangan adalah Kekuasaan badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggaraan Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹³

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima.

3. Diskresi adalah Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.¹⁴
4. Penyelenggaraan adalah Proses, perbuatan cara menyelenggarakan.¹⁵
5. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.¹⁶
6. Ruang lingkup administrasi pemerintahan adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif dan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.¹⁷

¹³ Pasal 1 angka 6, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁴ Pasal 1 angka 9, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima.

¹⁶ Ridwan, *Op. Cit.*, hlm.30

¹⁷ Pasal 4 ayat 1, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

G. Metode Penelitian.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan (bahan hukum primer) sebagai bahan utama dan buku-buku, pendapat para ahli, media massa, surat kabar, maupun majalah (bahan hukum sekunder) sebagai data pendukungnya.

2. Sumber Data

Bahan dan data yang digunakan merupakan data kumulatif yang diperoleh dan dimanfaatkan dari data sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, dan berbagai sumber informasi lainnya yang berasal dan diperoleh dari media cetak maupun media elektronik yang berkaitan dengan penelitian serta mendukung data yang dikumpulkan guna mendukung penelitian yang dilakukan tentang “**Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**”. Penulisan hukum normatif ini, data yang digunakan berupa:

a. Bahan Hukum Primer:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang sebagian isinya telah dirubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 6) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
- 7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- 8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang sebagian isinya telah diubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2004
tentang Rencana Kerja Pemerintah

b. Bahan Hukum Sekunder:

Sumber data yang datanya diperoleh langsung dari obyek penelitian di lapangan melalui wawancara dengan narasumber serta bahan-bahan hukum yang didapat dari pendapat hukum, buku-buku, artikel, internet, yang tentunya berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Metode Pengumpulan Data:

- a. Metode Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan guna memperoleh bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan cara mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta artikel dan jurnal yang diperoleh dari makalah atau internet yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- b. Penulis juga melakukan pengumpulan data melalui wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab dengan narasumber yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti untuk memperoleh data sekunder. Metode wawancara yang digunakan adalah dengan menggunakan metode wawancara terpimpin yaitu dengan menggunakan pedoman daftar pertanyaan yang telah disusun Penulis sehubungan dengan masalah yang diteliti. Penulis melakukan wawancara dengan narasumber yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang diteliti. Sesuai dengan

fokus penelitian ini, maka narasumber dalam penulisan hukum ini mencakup:

- 1) Dr. Ridwan, SH., MHum. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)
- 2) Umar Dani, SH., MH. (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta)
- 3) Suhasto Nugroho, SH. (Kasubbag Dokumentasi Hukum pada Biro Hukum Pemerintah Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta)

4. Metode Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasikan untuk dilakukan analisis. Metode yang digunakan dalam menganalisis adalah deskriptif kualitatif dengan alur berpikir deduktif, yaitu mulai dari peraturan hukumnya dan dibawa ke dalam masalah yang sebenarnya. Deskriptif adalah menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu terkait dengan penulisan hukum ini. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan cara yang didapat dari teori-teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum ini dalam bentuk kalimat yang logis, bersifat ilmiah, dan mudah dipahami.