



Prinsip *Good Governance* Dalam Penyalahgunaan Wewenang

Jemmy Jefry Pietersz

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura

E-mail: jjpietersz@gmail.com

Abstract: *governance is a way implemented by the government using political, economic and administrative authority in managing economic and social resources for community development. The term governance is more directed to technical matters of governance in a country. By that, the term governance in relation to good governance is directed more towards legal aspects, especially administrative law which in essence more emphasized public service aspect which is addressed to society. Good governance characteristics include Participation, Rule of law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, and Strategic vision. These characteristics are legally sourced on two main grounds, namely the principle of the rule of law and the principle of democracy. The principle of the rule of law becomes the foundation of good governance where every act of government should have a legal basis, in the form of authority, procedure and substance and protection of human rights. The principle of a legal state provides the basis of legality in the administration of government, while the principle of democracy as the basis of government openness and community participation. Power or power essentially contains the rights and obligations of the apparatus of government to take certain legal actions, derived from attribution, delegation and mandate. Abuse of power is an act of government that is inconsistent with the purpose of authorization. the form of abuse of power consists of illegal state administration (onrechtmatige overheidsdaad), the misuse of the state administration (détournement de pouvoir or ultra vires) and the arbitrary acts of state administration (abus de droit). Abuse of power may occur against bound and free power. Parameters testing abuse of power from power are tied to the legality of government action, while the abuse of power from free power using the Good Governance Principles (GGP). GGP is the principle of proper administration*

Keywords: *good governance, abuse of power*

A. PENDAHULUAN.

Korupsi merupakan perbuatan atau

tindakan dalam hukum publik terkait dengan kekuasaan pemerintahan Korupsi merupakan tindakan penyimpangan

terhadap kekuasaan pemerintahan. Tindakan penyimpangan ini dapat berupa penyalahgunaan wewenang, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sewenang-wenang.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir/abuse of power*) sebagai salah satu bentuk dasar pembatalan terhadap tindakan pemerintahan oleh pengadilan mulai dikenal secara normatif dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344 (selanjutnya disingkat UU PERATUN). Penyalahgunaan wewenang sebagai dasar pembatalan terhadap tindakan pemerintahan yang dilakukan dengan menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

Selain penyalahgunaan wewenang sebagai dasar pembatalan terhadap tindakan pemerintahan, dalam UU PERATUN juga dikenal adanya dasar pembatalan lain, yaitu tindakan pemerintahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (*onwettmatig van bestuurs*) sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a UU PERATUN dan sewenang-wenang (*abus de droit/ willekeur/unreasonableness*) sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PERATUN.

Istilah penyalahgunaan wewenang dalam kaitannya dengan korupsi secara normatif mulai dikenal dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi – Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2958 (selanjutnya disebut Undang-Undang

Nomor 3 Tahun 1971). Istilah penyalahgunaan wewenang dikenal dengan istilah ”menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b, yang menyebutkan bahwa:

” barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Setelah adanya reformasi, istilah menyalahgunakan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 kemudian diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi – Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 – Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150 (selanjutnya disebut UU PTPK). Istilah menyalahgunakan kewenangan diatur dalam Pasal 3 yang menyebutkan bahwa:

” Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Rumusan penyalahgunaan wewenang dalam UU PTPK dikategorikan sebagai tindak pidana atau perbuatan yang dapat dipidana dalam perkara korupsi. Malahan unsur penyalahgunaan wewenang ini dikategorikan sebagai delik inti (*bestanddeel delict*) dalam Pasal 3 UU PTPK. Penyalahgunaan wewenang sebagai delik inti (*bestanddeel delict*) dalam tindak pidana korupsi sebagaimana dikemukakan oleh **Indriyanto Seno Adji**, yang menyatakan bahwa: ”*Strafbale handeling* (perbuatan yang dapat dipidana) dalam Pasal 1 ayat (1) sub b UU No. 3 Tahun 1971 terletak pada rumusan unsur yang menyatakan ”*me-nyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan*”, artinya rumusan unsur ini merupakan *bestanddeel delict* (delik inti), sedangkan rumusan unsur yang berbunyi ”dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan” hanyalah merupakan *element delict* saja dan karenanya tidak menentukan perbuatan yang dirumuskan sebagai *strafbare handeling*”.¹

Terkait dengan unsur penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi, maka perbuatan penyalahgunaan wewenang harus dikaitkan dengan adanya kesalahan dari perbuatan yang dapat dipidana dan harus dipertanggungjawabkan. Sebagai delik inti dari tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UU PTPK, maka harus dibuktikan adanya unsur kesalahan (*schuld*) dalam perbuatan penyalahgunaan wewenang.

Adanya putusan bebas dalam perkara Ir. Akbar Tanjung berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 572 K/Pid/2003 tanggal 14 Februari 2004 merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang tidak dapat dibuktikan terhadap pelaku tindak pidana. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Agung berpendapat terhadap tindakan Ir. Akbar Tanjung selaku Terdakwa-I tidak dapat dipertanggungjawabkan karena tidak adanya unsur kesalahan dalam menyalahgunakan wewenang. Terlepas dari persoalan pro dan kontra yang mengakibatkan terjadinya debatabilitas permasalahan tindak pidana korupsi yang terkait dengan unsur penyalahgunaan wewenang, fakta hukum dalam perkara dimaksud telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Penyalahgunaan wewenang sebagai istilah yang dikenal dalam Hukum Administrasi, namun pada sisi lainnya merupakan salah satu unsur dari tindak pidana korupsi bahkan merupakan delik inti (*bestanddeel delict*) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTPK. Kenyataannya ini menyebabkan penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi berada pada wilayah ”*grey area*” antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana.

Korupsi bukan satu-satunya suatu tindakan yang berada dalam ranah hukum pidana dengan memberikan pemidanaan. Korupsi sebagai tindakan penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Subyek utama dalam tindakan korupsi terletak pada aparatur pemerintah yang dengan jabatannya dan melakukan tindakan menyimpang yang didasarkan pada perilaku yang buruk untuk tujuan dan kepentingan pribadi.

Pengertian korupsi terkait dengan jabatan tertentu yang dimiliki oleh aparatur pemerintahan yang melakukan tindakan-tindakan yang tidak sesuai

¹ Indriyanto Seno Adji, **Perspektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi**, Jurnal Hukum Pro Justisia, Oktober 2007, Volume 25 No. 4, h. 292.

dengan hukum atas dasar kepentingan pribadi. Pengertian ini berarti korupsi berkaitan dengan perilaku aparaturnya pemerintahan dalam pelayanan publik (*public service*)

Pelayanan publik yang berjalan dengan baik yang disebabkan adanya perbuatan korupsi mengakibatkan adanya kerugian keuangan negara. Buruknya pelayanan publik selain menimbulkan kerugian keuangan negara, juga menimbulkan kerugian pada masyarakat dan pihak swasta yang tidak mendapatkan pelayanan publik tersebut.

Adanya penyimpangan dalam pelayanan publik yang tidak diperoleh masyarakat merupakan isu utama muncul konsep *good governance*. Hal ini didasarkan pada hasil evaluasi lembaga-lembaga donor internasional yang berorientasi pada pengentasan kemiskinan pada negara-negara berkembang disebabkan karena minimnya pelayanan publik.

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.²

Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan saat ini, tuntutan internasional dan nasional agar dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa didasarkan pada *good governance*. *Good governance* tidak saja

sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun *good governance* juga berkaitan dengan pendekatan fungsionaris untuk mengontrol tindakan aparaturnya pemerintahan.

B. PEMBAHASAN

1. Prinsip *Good Governance*

1.1. Karakteristik *Governance*

Konsep *good governance* berkembang menjadi paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Definisi *governance* oleh *United Nation Development Programme (UNDP)* adalah "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*". Dengan demikian kata "*governance*" berarti "penggunaan" atau "pelaksanaan", yakni dalam penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini penekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.³

Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP ini, menurut Lembaga Administrasi Negara mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *politic* dan *administrative*. *Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang memengaruhi secara langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara yang bersangkutan atau berhubungan dengan

² Hafifah Sj. Sumarto, **Inovasi, Partisipasi dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 5.

³ Sadu Wasistiono, **Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, edisi II, Fokusmedia, Bandung, 2003, h. 30.

ekonomi lainnya. Karenanya *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. *Political governance* menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* dan *otoritatif*. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, efektif, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.⁴

Menurut Lembaga Administrasi Negara, pengertian "governance" adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*. Lebih lanjut ditegaskan bahwa dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.⁵

Beranjak dari pengertian "governance" sebagaimana dikemukakan di atas, maka istilah "governance" merupakan cara yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan menggunakan politik, ekonomi dan kewenangan administratif untuk menyelesaikan masalah-masalah nasional pada semua tingkatan dalam mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

⁴ Paulus E. Lotulung, **Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi**, dalam Philipus M. Hadjon, et.al, **Hukum Administrasi dan Good Governance (Philipus M. Hadjon, et.al. I)**, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 38; Paulus E. Lotulung, **Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan**, Penerbit Salemba Humanika, Jakarta, 2013, h. 142.

⁵ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, **Akuntabilitas dan Good Governance**, Jakarta, 2000, h. 1.; Paulus E. Lotulung dalam Philipus M. Hadjon, et.al I, Op.Cit., h. 37-38; Paulus E. Lotulung, Op. Cit., h. 141.

Pengertian "governance" sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk tersedianya fasilitas publik dan pelayanan publik. Hal ini berarti, "governance" pada hakikatnya lebih menitikberatkan aspek pelayanan publik yang ditujukan kepada masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan guna pelayanan publik, pelibatan pihak non pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*) sangat diperlukan. Adanya pelibatan pihak non pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*), maka pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik. Melalui pelibatan pihak non pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*) dimaksud, pemerintah diharapkan tidak bertindak secara sepihak, namun bersama-sama dalam mengambil keputusan guna tersedianya *public goods and services*.

1.2. Good Governance Dalam Perspektif Hukum Administrasi

Istilah *governance* lebih diarahkan pada hal teknis penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara. Olehnya itu, istilah *governance* dalam hubungannya dengan *good governance* lebih diarahkan pada aspek hukum, terutama hukum administrasi. Dalam hal ini, *good governance* sebagai fungsi pemerintahan yang menitikberatkan pada perilaku aparaturnya pemerintahan yang didasarkan pada prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi. Prinsip negara hukum memberikan dasar legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan prinsip demokrasi sebagai landasan keterbukaan pemerintah dan peran serta masyarakat.

Menurut UNDP, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Ketiga elemen dengan fungsi yang dimiliki

masing-masing harus berjalan secara baik untuk mencapai *good governance*. Pemerintah harus berfungsi sebagai pengatur dan pengendali penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan memberikan ruang peran serta masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan adanya keterbukaan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap setiap kebijakan yang akan ditempuh. Sektor swasta berfungsi menciptakan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan, dan sektor masyarakat berfungsi melalui peran serta dalam menunjang fungsi pemerintahan dan interaksi sosial.

Istilah *good governance* apabila disadur dalam bahasa Indonesia memiliki arti yang variatif. **I.G. Ngurah Wairocana**⁶ dalam disertasinya menyebutkan ada 7 (tujuh) istilah yang dipergunakan oleh para sarjana yakni Sistem Pemerintahan Layak, Tata Pemerintahan, Pemerintahan yang baik, Pengelolaan yang baik, Tata Pemerintahan yang baik, dan Kepemerintahan Yang Baik.

Berkaitan dengan istilah "*good governance*" yang variatif di atas, penulis menggunakan istilah "kepemerintahan yang baik" sebagai padanan dari istilah "*good governance*". Istilah "*good governance*" sebagai "kepemerintahan yang baik" didasarkan pada pertimbangan bahwa istilah "*governance*" dalam "*good governance*" lebih diarahkan pada fungsi dan perilaku aparatur pemerintah. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2000, peristilahan "*Good*" dalam "*Good Governance*" pada hakikatnya mengandung dua pengertian, yaitu:⁷

⁶ I.G. Ngurah Wairocana, Op. Cit, h. 3-5.

⁷ Paulus E. Lotulung dalam Philipus M. Hadjon, et.al I, Op.Cit., h. 41

1. Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
2. Aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Karakteristik *good governance* menurut Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD) meliputi:⁸

1. *Human rights observance and democracy*
2. *Market reforms*
3. *Bureaucratic reform (anti corruption and transparency)*
4. *Environmental protection and sustainable development*
5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapons of mass destruction.*

Selain OECD, UNDP juga merumuskan karakteristik *good governance* meliputi *Participation, Rule of law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, and Strategic vision*⁹.

⁸ Carolina G. Hernandez disitir oleh Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, **Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi)**, disampaikan dalam Seminar Nasional Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata, dan Bertanggungjawab, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar, 24 Mei 2002, h. 1. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati I)

⁹ Carolina G. Hernandez, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al, I, h. 5; Pemikiran Good Governance menurut UNDP sebagaimana

Karakteristik *good governance* ini kemudian dirinci oleh Lembaga Administrasi Negara, meliputi:¹⁰

1. Partisipasi (*participation*), Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya;
2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*), *Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*);
3. Transparansi (*transparency*), Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik;
4. Daya tanggap (*responsiveness*), sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholder*;
5. Berorientasi pada konsensus (*consensus orientation*), *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur;
6. Keadilan (*equity*), Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama

- untuk memperoleh kesejahteraan.
7. Efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin;
8. Akuntabilitas (*accountability*), Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal dan eksternal organisasi;
9. Visi strategis (*strategic vision*), Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Karakteristik *good governance* di atas secara hukum bersumber pada dua landasan utama, yaitu asas negara hukum dan asas demokrasi. Asas negara hukum menjadi landasan dalam *good governance* dimana setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar legalitas, berupa wewenang, prosedur dan substansi serta perlindungan hak asasi. Untuk asas demokrasi berkaitan dengan keterbukaan pemerintah dan peran serta masyarakat.

Good governance dengan dua landasan dimaksud menjadi penentu kaitan antara *good governance* dengan hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum administrasi dikenal adanya 3 (tiga) pendekatan utama, yaitu :¹¹

1. pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah
2. pendekatan hak asasi
3. pendekatan fungsional

Pendekatan kekuasaan berkaitan

dikutip oleh Kusnu Goesniadhie S., Op. Cit., h. 202-204.

¹⁰ Sadu Wasistiono, Op.Cit., h. 7-8

¹¹ Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli – Agustus 2004, h. 353.

dengan wewenang yang diberikan menurut undang-undang berdasarkan asas legalitas atau asas *rechtmatigheid*. Dengan demikian pendekatan ini menentukan kontrol atau pengawasan penggunaan kekuasaan. Dalam hal terdapat pelanggaran atau penyimpangan dalam penggunaan kekuasaan oleh pemerintah, maka tanggung gugat negara dilakukan atas dasar *rechtmatigheid* atau asas legalitas. Asas legalitas dibedakan atas Asas legalitas formal dan asas legalitas substansial. Legalitas formal berkaitan dengan keabsahan wewenang dan prosedur, sedangkan legalitas substansial bertumpu pada asas tujuan. Dalam literatur Belanda asas tujuan ini dikenal dengan "*Specialiteit Beginsel*".

Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah menekankan segi-segi *rechtmatigheid* atau legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar *rechtmatig* (legalitas). Dalam penggunaan kekuasaan pemerintah, kekuasaan itu merupakan kekuasaan hukum dalam wewenang pemerintahan. *Rechtmatigheid* tindakan pemerintahan diukur melalui parameter wewenang, prosedur dan substansi. *Rechtmatigheid* tindakan pemerintahan melalui wewenang, prosedur dan substansi sekaligus merupakan batasan dalam penyelenggaraan tindakan pemerintahan karena melalui aspek *rechtmatigheid* sekaligus menjadi kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintahan (*rechtmatigheidcontrole*). Penggunaan kekuasaan pemerintahan oleh aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang *rechtmatigheid*, merupakan wujud *good governance*.

Dalam pendekatan hak asasi manusia, berkaitan dengan fungsi hukum administrasi yaitu perlindungan hukum kepada masyarakat. Pendekatan hak asasi manusia ini menekankan pada peran kontrol atau pengawasan atas penggunaan wewenang oleh pemerintah. Dalam penggunaan wewenang pemerintah harus senantiasa mempertimbangkan asas-asas

umum pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain: *legality, procedural propriety, participation, openness, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty and proportionality*.

Pendekatan fungsional melengkapi kedua pendekatan lainnya dengan fokus pada aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Dengan demikian di samping norma-norma pemerintahan yang baik sebagai parameter fungsi pemerintahan, juga harus dikaitkan dengan norma perilaku aparat yang meliputi sikap melayani (*dienstbaarheid*) dan terpercaya (*betrouwbaarheid*).

Titik pijak pendekatan fungsionaris bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang). Dengan demikian, hukum administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan saja, tetapi juga norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Norma perilaku diukur dengan konsep maladministrasi.

Melalui *good governance*, aparatur pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan memiliki kekuasaan yang terbatas sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas tidak sendiri, tetapi bersama-sama dengan swasta dan masyarakat. Keterlibatan pihak swasta dan masyarakat merupakan wujud keterbukaan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dengan adanya peran serta swasta dan masyarakat secara bersama-sama.

Secara yuridis upaya terwujudnya *good governance* diawali dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Tindak lanjut dari Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/1998 ini kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851). Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 diatur Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara, antara lain:

1. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian negara.
3. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan
7. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas-Asas Umum Penyelenggaraan

Negara ini kemudian sering disebutkan sebagai *good governance*. Padahal asas-asas tersebut tidak secara jelas menggambarkan karakteristik *good governance* sebagai telah dikemukakan sebelumnya. Dengan didasarkan pada pengertian dari Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara di atas, maka asas-asas ini dilakukan dalam upaya untuk terwujudnya *good and clean government*.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, definisi dan karakteristik *good governance* dalam pendekatan hukum selalu berkaitan dengan fungsi administrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan wewenang aparatur pemerintahan. *Good governance* dalam hukum administrasi berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

2. Karakteristik Penyalahgunaan Wewenang

2.1. Konsep Wewenang Pemerintahan

Kewenangan atau wewenang pada hakikatnya berisikan hak dan kewajiban bagi aparatur pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Hak untuk melakukan tindakan tertentu merupakan kebebasan dalam tindakan pemerintahan, sedangkan kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu merupakan suatu keharusan. Hal ini sesuai dengan pendapat **P. Nicolai** sebagaimana dikutip dalam **F.A.M. Stroink** dan **J.G. Steenbeek**, disebutkan bahwa "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of the (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een*

ander. Een plicht empliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten"¹²

Wewenang dalam konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu komponen pengaruh, komponen dasar hukum, dan komponen konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹³

Sebagai bagian dari konsep hukum publik, wewenang senantiasa berada dalam lingkup organisasi pemerintah yang berkaitan dengan kekuasaan memerintah. Hal ini lebih lanjut dikemukakan oleh **H.D. Stout**, yang menyatakan *'Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer'*.¹⁴

Pengertian wewenang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik

didalam hubungan hukum publik, mengenai kekuasaan memerintah dari organisasi pemerintah yang adalah merupakan objek kajian hukum administrasi. Melalui wewenang aparatur pemerintah diberikan kekuasaan hukum untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat. Penggunaan wewenang sebagai kekuasaan hukum ini tidak serta merta bahwa wewenang itu tidak dapat dikontrol. Setiap wewenang pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya dalam mengendalikan dan mengatur kehidupan masyarakat.

Lebih lanjut menurut **Tatiek Sri Djatmiati** dalam disertasinya yang berjudul *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, menguraikan hubungan antara hukum administrasi dengan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan ("*administratiefrecht*" atau "*bestuursrecht*") berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum ("*improper legal*" or "*improper illegal*"), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara "*improper illegal*" maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan.¹⁵ Hal yang sama pun dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon**, bahwa: "Hukum administrasi pada hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan

¹² F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, *Inleiding in Het Staats-en Administratief Recht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, p.26,

¹³ Philipus M. Hadjon (Philipus M. Hadjon I), *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, h. 1-2.

¹⁴ H.D. Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, p. 102

¹⁵ Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h. 62-63.

tersebut”¹⁶

2.2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.¹⁷

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat, **H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt** mendefinisikan sebagai berikut:¹⁸

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan;*
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het een bestuursorgaan een ander;*
- c. *Mandat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid names hem uitoefenen door een ander.*

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu dan yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Atribusi dari bahasa Latin dari kata

ad tribuere artinya **memberikan kepada**. Konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan wewenang atribusi adalah wewenang yang **diberikan** atau **ditetapkan** untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang **melekat** pada suatu jabatan. Jabatan yang dibentuk oleh Undang-undang Dasar (UUD) memperoleh atribusi wewenang dari UUD misalnya wewenang atribusi Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD adalah melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Demikian pula wewenang atribusi yang ditetapkan UUD untuk lembaga-lembaga negara lain.²⁰

Lebih lanjut, **Suwoto Mulyosudarmo**²¹ menyebutkan ciri-ciri atribusi kewenangan sebagai berikut:

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif;
2. Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan.
3. Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan-badan yang lain tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang atau delegasi ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu :²²

¹⁶ Philipus M. Hadjon I, *Op. Cit.*

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Utrecht : Uitgeverij Lemma BV, 1995, p.129.

¹⁹ *Ibid.*_

²⁰ Philipus M. Hadjon, et.al. *Op. Cit.*, h. 20.

²¹ Suwoto Mulyosudarmo, **Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritiik dan Yuridis**, Disertasi, Universitas Airlangga, 1990, h. 79

²²*Ibid.*, h. 4-5.

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berkaitan dengan mandat, **Philipus M. Hadjon** menyatakan bahwa mandat berasal dari bahasa Latin *mandare* yang artinya **memerintah**. Dengan demikian konsep mandat mengandung makna **penugasan**, bukan pelimpahan wewenang.²³ Lebih lanjut **Philipus M. Hadjon**, menyatakan bahwa "Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat. Atas dasar itu penerima mandat tidak dapat menjadi tergugat dalam sengketa tata usaha negara (Pasal 1.12 UU No. 5 th. 1986 jis UU No. 9 th. 2004 dan UU No. 51 th. 2009). Namun demikian atasan (pemberi mandat) tidak bertanggung jawab atas maladministrasi yang dilakukan penerima mandat. Dalam hal ini asas *vicarious*

²³ Philipus M. Hadjon, et.al. I, Op. Cit., h. 21.

liability (*superior respondeat*) tidak berlaku.²⁴

Berdasarkan beberapa pendapat yang telah dikemukakan di atas mengenai sumber dan cara memperoleh wewenang, baik atribusi, delegasi, dan mandat, dapat dikemukakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang asli yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar dan minimal ditemukan dalam undang-undang. Melalui wewenang atribusi dimaksud kemudian ditransfer dalam wewenang delegasi dimana telah terjadi pengalihan kekuasaan dari *delegans* kepada *delegataris*. Menyangkut wewenang mandat, terjadi adanya penugasan dari atasan kepada bawahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Philipus M. Hadjon dalam tulisannya memberikan perbedaan antara delegasi dan mandat yang disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut.²⁵

Tabel 2

Perbedaan Mandat dan Delegasi

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada orang lain: dengan peraturan perundang-undangan
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab jabatan dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> "
d. Tata Naskah Dinas	a.n., u.b., a.p.	Tanpa a.n. dll (langsung)

²⁴ Philipus M. Hadjon, et.al. II, Op. Cit., h. 13-14.

²⁵ Philipus M. Hadjon et.al. I, Op. Cit.

Selain pembagian wewenang berdasarkan sumber dan cara memperoleh wewenang, dalam kepustakaan terdapat pula pembagian wewenang berdasarkan sifat wewenang, antara lain wewenang terikat, wewenang fakultatif dan wewenang bebas yang berkaitan dengan tindakan aparatur pemerintah. Pembagian wewenang berdasarkan sifat wewenang ini, **Indroharto**²⁶ mengemukakan bahwa:

1. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.
2. Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
3. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Terkait dengan wewenang bebas (diskresi) yang dimiliki oleh aparatur pemerintah, maka wewenang bebas (diskresi) ini merupakan konsekuensi dari

tuntutan *public servant* dan *the rights to receive* karena wewenang dalam tindakan pemerintah tidak selamanya secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Apalagi dalam konsep *bestuur* (*besturen*) yang berakibat kekuasaan pemerintah tidak semata-mata sebagai kekuasaan terikat. **N.M. Spelt – J.B.J.M. ten Berge** sebagaimana dikutip oleh **Philipus M. Hadjon** membedakan dua macam kebebasan pemerintahan (*vrijbestuur*) dalam uraiannya sebagai berikut ”*De vrijheid die een wettelijke regeling aan een bestuursorgaan kan laten bij het geven van een beschikking wordt wel onderscheiden in beleidsvrijheid en beoordelijngsvrijheid*” (kebebasan yang diizinkan peraturan perundang-undangan bagi organ pemerintahan untuk membuat keputusan dapat dibedakan dalam kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian).

Selanjutnya tentang kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) diuraikan sebagai berikut: ”*Er is beleidsvrijheid (ook wel discretionare bevoegdheid in enge zin) indien een wettelijke regeling een bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid verleent, terwijl het aan het orgaan vrij staat van het gebruik van die bevoegdheid af te zien, ook al zijn de voorwaarden voor rechtmatige uitoerening daarvan vervuld*” (ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi).

Mengenai kebebasan penilaian dikatakan: ”*Beoordelingsvrijheid (ook wel discretionare bevoegdheid in oneigenlijke zin) bestaat voorzover het rechtens ann het bestuursorgaan in overgelaten om zeltrstanding en exclusier te beoordelen or de voorwaarden voor een rechtmatige uitoepening van een bevoegdheid rijen vervuld*” (kebebasan

26

penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi).²⁷

2.3. Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindakan Pemerintahan

Terkait dengan parameter suatu tindakan pemerintah dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir* atau *abuse of power*), setiap tindakan pemerintah tentu didasarkan pada wewenang yang dimiliki. Adanya wewenang pemerintahan ini didasarkan pada asas legalitas, karena substansi dari asas legalitas adalah wewenang itu sendiri. Dikatakan demikian karena melalui wewenang yang diberikan, maka aparatur pemerintah memiliki legalitas untuk menyelenggarakan tindakan hukum tertentu.

Konsep penyalahgunaan wewenang diantara pakar hukum masih berbeda mengenai bentuknya. **Sjachran Basah** menyebutkan bentuk penyalahgunaan wewenang terdiri dari perbuatan administrasi negara yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), perbuatan administrasi negara yang menyalahgunakan wewenang (*détournement de pouvoir* atau *ultra vires*) dan perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*).²⁸

Lebih lanjut **Asep Warlan Yusuf** menyebutkan ciri-ciri tindakan pejabat/badan administrasi negara yang merupakan penyalahgunaan wewenang

(*ultra vires, détournement de pouvoir, abuse the power*) sehingga berakibat pada tidak sahnya tindakan pejabat/badan administrasi negara, yaitu:²⁹

- a. Mengabaikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan dalam prosedurnya. Ada kemungkinan penggunaan wewenang yang salah oleh pejabat/badan administrasi negara (di luar wewenangnya atau sudah tidak berwenang lagi). Hal ini dapat terjadi karena misalnya pejabat/badan administrasi negara mendapatkan delegasi wewenang, padahal peraturan umum tidak membolehkan adanya pendelegasian wewenang itu. Dapat pula terjadi, wewenangnya sudah dicabut dan dialihkan kepada pejabat/badan administrasi negara yang lain.
- b. Suatu tindakan bukan menjadi wewenang pejabat atau badan administrasi negara yang bersangkutan. Ada kemungkinan tindakan pejabat/badan administrasi negara itu memang merupakan wewenangnya, namun dalam penggunaannya melampaui wewenang yang ada padanya; atau penggunaannya itu tidak sesuai menurut hukum.
- c. Suatu tindakan dilarang oleh peraturan untuk dilakukan. Tindakan pejabat/badan administrasi negara itu ternyata dilakukan dengan tujuan salah atau keliru, dengan alasan-alasan yang tidak logis dan secara substansial tidak dipertimbangkan dengan cukup rasional dan relevan. Dengan perkataan lain telah terjadi pelanggaran hukum atau tindakan tersebut berada di luar hukum yang berlaku dengan cukup rasional.

Tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur

²⁷ Philipus M. Hadjon (Philipus M. Hadjon II), **Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-En Rechtmatig Bestuur)**, Penerbit Yuridika, Surabaya, 1993, h. 2-3.

²⁸ Sjachran Basah, **Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1985, h. 238-239.

²⁹ Asep Warlan Yusuf, **Silabus Hukum Administrasi Negara**, Bahan Kuliah, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2006, , h. 25-26.

pemerintah karena tindakan yang dilakukan tersebut tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari wewenang yang diberikan. Hal ini berarti aparatur yang bersangkutan secara normatif memiliki wewenang untuk melaksanakan tindakan dimaksud. Tindakan aparatur pemerintah dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila tindakan dimaksud dilaksanakan di luar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut hal ini dikemukakan oleh **Sjachran Basah** yang membedakan antara tindakan penyalahgunaan wewenang dengan tindakan sewenang-wenang, yang menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) mengandung pengertian "perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*) merupakan perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

Terkait dengan penyalahgunaan dalam sistem hukum di Indonesia, pengertian penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum (ditujukan untuk kepentingan pribadi dan kelompok) serta penyalahgunaan wewenang yang ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan di Indonesia. Penyalahgunaan wewenang dimaksud diuji dengan menggunakan parameter asas spesialitas sebagai cacat substansi dari tindakan aparatur pemerintah. Sementara penyalahgunaan wewenang yang disebabkan oleh penyalahgunaan

prosedur termasuk dalam kategori cacat prosedur.

Tindakan penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan jenis wewenang bebas sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya. Tindakan penyimpangan dari wewenang terikat terjadi karena tindakan itu tidak sesuai dengan tujuan wewenang sebagaimana yang telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan tindakan penyimpangan dari wewenang bebas pun diukur berdasarkan tingkat pelaksanaan wewenang dengan tujuan yang dicapai.

Terhadap suatu tindakan pemerintah yang dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang, maka parameter pengujiannya bahwa tindakan pemerintah dimaksud dalam menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Dalam sistem hukum Indonesia, parameter ini pernah ada dalam Pasal 53 ayat (2) butir b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Prinsip Good Governance Sebagai Dasar Pengujian Adanya Tindakan Penyalahgunaan Wewenang

3.1. Parameter Pengujian Tindakan Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir/abuse of power*) merupakan tindakan aparatur pemerintah yang menggunakan wewenang tidak sebagaimana mestinya, dapat terjadi pada wewenang pemerintahan yang bersifat terikat maupun bebas. Dalam hal ini, penggunaan wewenang tersebut, baik wewenang terikat dan wewenang bebas untuk tujuan lain dari tujuan wewenang sebagaimana diatur dalam peraturan

³⁰ Sjachran Basah, Op. Cit., h. 223.

perundang-undangan.

Tindakan penyalahgunaan wewenang tentunya dilakukan oleh aparat pemerintah. Dikatakan demikian, karena yang dapat melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang hanyalah pemegang wewenang yang bersifat hukum publik, yaitu aparat pemerintah. Subjek hukum lain yang tidak memiliki wewenang tidak mungkin melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang, karena tindakan subjek hukum selain aparat pemerintahan merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig* = hukum perdata, *wedderrechtelijk* = hukum pidana).

Konsep penyalahgunaan wewenang berada dalam ranah Hukum Administrasi. Oleh karena itu, pengujian terhadap adanya penyalahgunaan wewenang harus menggunakan pendekatan dalam Hukum Administrasi. Hukum Administrasi untuk komponen "hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan" berkaitan dengan norma-norma tentang wewenang pemerintahan, dan komponen "hukum oleh pemerintah" yang berkaitan dengan keputusan pemerintah dan parameter untuk menguji keabsahan keputusan pemerintah. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang sebagai konsep dalam Hukum Administrasi harus diuji dengan menggunakan parameter Hukum Administrasi.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, tindakan penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan pemerintahan yang menyimpang dari tujuan wewenang. Pengujian terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang dilakukan untuk menguji ada tidaknya tindakan pemerintahan tidak sesuai dengan tujuan wewenang.

Pengujian tindakan penyalahgunaan wewenang yang disebabkan oleh penyimpangan terhadap wewenang terikat, parameter pengujian berdasarkan

legalitas tindakan pemerintahan. Untuk pengujian tindakan penyalahgunaan wewenang yang disebabkan oleh tindakan penyimpangan terhadap wewenang bebas, parameter pengujian berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Penggunaan AAUPB sebagai parameter pengujian didasarkan pada pertimbangan bahwa penggunaan wewenang bebas dalam tindakan pemerintahan tidak dapat diukur dengan parameter *wetmatigheid* (berdasarkan peraturan perundang-undangan).

Pengujian penyalahgunaan wewenang terhadap wewenang terikat merupakan pengujian legalitas tindakan pemerintahan secara substantif. Untuk menguji tindakan penyalahgunaan wewenang dilakukan dengan menggunakan asas spesialitas (asas tujuan).

Legalitas tindakan pemerintahan menurut **Philipus M. Hadjon**³¹ meliputi Wewenang, Prosedur, dan Substansi. Selanjutnya dijelaskan bahwa "Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan substansi.

Setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental.

Legalitas atau keabsahan tindakan pemerintahan dilakukan dengan menggunakan parameter wewenang, prosedur dan substansi. Akibat dari tidak terpenuhinya parameter wewenang,

³¹ Philipus M. Hadjon, **Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum** dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al. I, *Op. Cit.*, h. 22

prosedur dan substansi, maka tindakan pemerintahan dimaksud memiliki cacat yuridis. Cacat yuridis suatu tindakan pemerintahan dapat diklasifikasi dalam tiga macam, yaitu: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi.³²

a. Cacat Wewenang

Keabsahan wewenang merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam tindak pemerintahan, artinya tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang yang diterima, baik yang diperoleh secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Wewenang atribusi bersumber dari undang-undang dasar dan minimal dari undang-undang, wewenang delegasi merupakan wewenang yang dilimpahkan dari wewenang atribusi, sedangkan wewenang mandat merupakan wewenang yang diserahkan pelaksanaan tugas kepada bawahan. Mengenai wewenang atribusi, delegasi dan mandat telah dikemukakan sebelumnya.

b. Cacat Prosedur

Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yakni asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental.

Asas negara hukum dalam **prosedur** utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya *privacy*.

Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas **keterbukaan** dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan

atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Asas instrumental meliputi asas **efisiensi** (*doelmatigheid*: daya guna) dan asas **efektivitas** (*doeltreffendheid*: hasil guna). Dewasa ini mungkin masih banyak prosedur di bidang pemerintahan di Indonesia yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hubungan itu deregulasi di bidang pemerintahan khususnya menyangkut prosedur pemerintahan masih sangat dibutuhkan yang masih menunjukkan beberapa segi yang tidak efisien dan tidak efektif.

c. Cacat Substansi

Aspek substansial menyangkut **"apa"** dan **"untuk apa"**. Cacat substansial **"apa"** merupakan tindakan sewenang-wenang; cacat substansial **"untuk apa"** merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.³³

Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat, dibatasi secara **substansial**. Sebagai contoh misalnya: wewenang menetapkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), secara substansial dibatasi pada luas tanah dan luas bangunan dan tidak menyangkut isi rumah tersebut. Aspek substansial menyangkut **"apa"** dan **"untuk apa"**. Cacat substansial menyangkut **"apa"** merupakan tindakan sewenang-wenang; cacat substansial menyangkut **"untuk apa"** merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.

Untuk menguji suatu tindakan pemerintahan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang, parameter yang digunakan adalah cacat substansi

³² Philipus M. Hadjon, **Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi**, dalam Philipus M. Hadjon, et.al., II, *Op. Cit.*, h. 17-19.

³³ *Ibid*, h. 23-24.

dalam tindakan pemerintahan. Cacat substansi dari suatu tindakan pemerintahan dapat berupa tindakan dimaksud sebagai sewenang-wenang maupun penyalahgunaan wewenang. Hakikat dalam pengujian tindakan sewenang-wenang dengan menggunakan aspek substansial menyangkut "apa" dari tindakan pemerintahan yang menyimpang dari logika atau rasionalitas. Sementara hakikat dalam pengujian tindakan penyalahgunaan wewenang dengan menggunakan aspek substansial menyangkut "untuk apa" dari tindakan pemerintahan, apakah pelaksanaannya wewenang sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang itu atau tidak.

Secara substansial *Specialiteits beginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan mengandung suatu tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum Administrasi sudah lama dikenal asas "Zuiverheid van oogmerk" (ketajaman arah atau tujuan). Menyimpang dari asas ini lahirah *detournement de pouvoir*. Menurut Tatiek Sri Djatmiati,³⁴ *Specialiteits beginsel* dari segi substansi dapat diterjemahkan dalam bahasa hukum Indonesia dengan "asas tujuan".

Mengenai pengujian tindakan penyalahgunaan wewenang yang disebabkan oleh tindakan penyimpangan terhadap wewenang bebas dengan parameter pengujian berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) akan dibahas kemudian. AAUPB merupakan norma perilaku aparat (*overheid gedrag*) untuk mengawasi tindakan pemerintahan yang tidak baik.

3.2. Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Dengan Good Governance

Mengenai pengujian tindakan penyalahgunaan wewenang yang

disebabkan oleh tindakan penyimpangan terhadap wewenang bebas dengan parameter pengujian berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). AAUPB merupakan norma perilaku aparat (*overheid gedrag*) yang didasarkan pada norma-norma umum perilaku yang baik (*algemene normen van goed overheidsgedrag*).

Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tidak keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUP adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.³⁵

AAUPB pada hakekatnya merupakan asas-asas hukum tidak tertulis yang pada mulanya dihasilkan dari penelitian putusan-putusan hakim atau yurisprudensi di negeri Belanda, R. Crinice Le Roy pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara – Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 1976 mengemukakan sebelas asas pemerintahan yang baik (*principle of good administration*) dan yang oleh Kuntjoro Purbopranoto di Indonesia menambah dua asas lagi, yaitu :³⁶

³⁵ Philipus M. Hadjon, et.al., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 270. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon, et.al. III)

³⁶ Paulus E. Lotulung, **Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi**, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al. I, *Op. Cit.*, h. 43; Ateng Syafrudin, **Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Badi Pengabdian Kepala Daerah**, Pidato

³⁴ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati I, *Op. Cit.*, h. 9.

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh) – (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Secara normatif, AAUPB diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan

Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dalam buku Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, penyusun Paulus E. Lotulung, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 38-39.

bahwa "Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik".

Dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "Yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas,

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

AAUPB atau yang disebut dengan *principle of good administration* sebagaimana dikemukakan di atas, dalam pendekatan hukum administrasi memiliki kesamaan dengan karakteristik *good governance* sebagaimana oleh **G.H. Addink** disebut sebagai *principle of Good Governance*. Dibagi dalam 8 kategori, antara lain :³⁷

- a. *Principle of proper administration*;
- b. *Principle of public participation in the administration*;
- c. *Principle of transparent administration*;
- d. *Principle of accountable*

³⁷ G.H. Addink, *Principle of Good Governance* dan lampiran makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 28-30 Oktober 2008.

- administration;*
 e. *Principle of effective administration;*
 f. *Principle of human rights administration.*

Penyalahgunaan wewenang merupakan larangan dalam *principle of proper administration*, dan pengujiannya pun menggunakan asas specialitas. Larangan adanya penyalahgunaan wewenang terkait dengan aspek tujuan wewenang, tujuan yang salah, penggunaan yang tepat serta secara konsisten dengan tujuan wewenang.

Pengujian penyalahgunaan wewenang berdasarkan *principle of proper administration* yang merupakan bagian dari *principle of good governance* dengan menggunakan asas spesialisitas sebagaimana dikemukakan di atas, merupakan parameter untuk mengetahui ada tidaknya tindakan penyalahgunaan wewenang. Suatu tindakan pemerintahan dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang, maka tindakan pemerintahan dimaksud termasuk dalam kategori tindakan maladministrasi.

Mengenai istilah maladministrasi, **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati** berpendapat bahwa "*The concept of maladministration is related to administrative behavior. Maladministration as derived from Latin mal – malum meaning bad or evil and administration – administrare meaning service. In thus sense, maladministration stands for bad service*".³⁸

³⁸ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, **Maladministrasi Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (*Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour*)**, disampaikan dalam Seminar Non-Judicial Enforcement of Human Rights and Good Governance: The Ombudsman – And The Human Rights Commissions in a Comparative Perspective, Kerjasama Universitas Airlangga – Universiteit Utrecht, Surabaya, 15-17 April 2004. (selanjutnya

Ada dua alasan yang mendasar dalam penggunaan istilah maladministrasi sebagaimana dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati**, yaitu :³⁹

1. *to make a clear distinction between the criteria of review as conducted by the administrative court and the criteria of review as conducted by the National Ombudsman. The criteria of review of administrative action by the administrative court is based the principle of legality.*
2. *The concept of maladministration is related to administrative behaviour. Maladministration as derived from Latin mal – malum meaning bad or evil and administration – administrare meaning service. In thus sense, maladministration stands for bad service.*

Tindakan penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu indikator tindakan maladministrasi. Tindakan maladministrasi memiliki kaitan erat dengan sikap dan perilaku aparatur pemerintahan. Hal ini berarti, tindakan penyalahgunaan wewenang merupakan perilaku aparatur pemerintahan yang tidak baik dan bertentangan dengan konsep *good governance*.

C. PENUTUP

Good Governance dalam perspektif hukum administrasi dilandasi pada asas negara hukum dan asas demokrasi. *Good Governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi pemerintah untuk kepentingan.

Penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan pemerintahan yang

disebut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati II).

³⁹ *Ibid.*

tidak sesuai dengan tujuan pemberian wewenang. Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi terhadap wewenang terikat dan wewenang bebas. Parameter pengujian penyalahgunaan wewenang dari wewenang terikat dengan legalitas tindakan pemerintahan, sedangkan penyalahgunaan wewenang dari wewenang bebas dengan menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB merupakan *principle of proper administration* yang merupakan bagian *principles of good governance*. Melalui *principle of proper administration*, pengujian terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang dilakukan dengan menggunakan asas legalitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Addink, G.H., *Principle of Good Governance* dan lampiran makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 28-30 Oktober 2008.
- Basah, Sjachran, 1985, **Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia**, Alumni, Bandung.
- Bell, John, **General Report on Legal Means for Eliminating Corruption in the Public Service**, makalah.
- Black, Henry Campbell, 1979, **Black's Law Dictionary**, Fifth Edition, St. Paul, Minn West Publishing.
- Brouwer J.G dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998.
- Djatmiati, Tatiek Sri, **Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia**, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.
- _____, **Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara**, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli – Agustus 2004.
- Goesniadhie S., Kusnu, 2010, **Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik**, Nasa Media, Malang.
- Hadjon, Philipus M., 1993, **Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-En Rechtmatig Bestuur)**, Penerbit Yuridika, Surabaya.
- _____, **Tentang Wewenang**, Yuridika, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997.
- _____, et.al., 2002, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, et.al., 2010, **Hukum Administrasi dan Good Governance**, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- _____, et.al., 2011, **Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi**, Gajah Mada University Press, Jogjakarta.
- Huisman, R.J.H.M., *Algemene Bestuursrecht, een inleiding*, Amsterdam; Kobra, tt.
- Indroharto, 1993, **Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara**, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Le Roy, R. Crince, 1986, *Bestuur en Norm, Bundel Opstellen Opgedragen aan*, R. Crince Le Roy, Kluwer-Deventer.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, **Akuntabilitas dan Good Governance**, Jakarta, 2000.
- Lotulung, Paulus E., 1994, **Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lotulung, Paulus E., 2013, **Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan**, Penerbit Salemba Humanika, Jakarta.
- Prodjohamidjojo, Martiman, 2001, **Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Tindak Pidana Korupsi**, Mandar Maju, Bandung.
- Seno Adji, Indriyanto, **Perspektif Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi**, Jurnal Hukum Pro Justisia, Oktober 2007, Volume 25 No. 4.
- Seno Adji, Indriyanto, 2009, **Korupsi dan Penegakan Hukum**, Diadit Media, Jakarta.
- Stroink, F.A.M. en Steenbeek, J.G., 1985, *Inleiding in Het Staats-en Administratief Recht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Stout, H.D., 1994, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Sumarto, Hafifah Sj., 2003, **Inovasi, Partisipasi dan Good Governance**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- van Wijk. H.D./ Konijnenbelt, Willem, 1995, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Utrecht : Uitgeverij Lemma BV.
- Wairocana, I.G. Ngurah, **Implementasi Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Bali**, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.
- Wasistiono, Sadu, 2003, **Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, edisi II, Fokusmedia, Bandung.
- Widodo, Joko, 2001, **Good Governance**, Insan Cendekia, Surabaya.