

PERLUASAN PENGATURAN DISKRESI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Nur Wahyuni Utami

Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: nurwahyuniutami@mail.ugm.ac.id

Diterima:30/6/2022 Direvisi:29/10/2022 Disetujui:12/12/2022

Abstract

The enactment of Law Number 11 of 2020 on Job Creation has changed various provisions, one of which is regarding the provisions of discretion which causes an expansion of the regulation on the use of discretion by government officials. This study aims to, first, find out the urgency of expanding the regulation in the enforcement of the Job Creation Act. Second, knowing the legal application of the regulations in the Job Creation Act. The research method applied is normative with the application of laws and conceptual. The results of the study show that, first, the urgency of the abolition of one of the conditions for the use of discretion, namely the condition, "not contrary to the provisions of laws and regulations" is the ineffectiveness of exercising discretion by government officials, especially in issuing discretionary policies related to investment acceleration. Expand discretionary arrangements that result in the opening of unlimited power potential through discretionary arrangements that are not limited by the provisions of laws and regulations and open up opportunities for authority that lead to the rights of citizens.

Keywords: Job Creation Act, Discretion, Statutory Regulations Expansion of the Regulation

Abstrak

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) telah mengubah berbagai ketentuan, salah satunya adalah mengenai ketentuan diskresi yang menyebabkan adanya perluasan pengaturan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk, pertama, mengetahui urgensi perluasan pengaturan dalam pemberlakuan UU CK. Kedua, mengetahui implikasi hukum atas perluasan pengaturan dalam UU CK. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, urgensi dihilangkannya salah satu syarat penggunaan diskresi yakni syarat, "tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan" adalah adanya ketidakefektikan pelaksanaan diskresi oleh pejabat pemerintahan, khususnya kebijakan diskresi terkait percepatan investasi. Kedua, perluasan pengaturan diskresi berakibat pada terbukanya potensi kekuasaan tidak terbatas melalui pengaturan diskresi yang tidak dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang yang bermuara pada pelanggaran terhadap hak warga masyarakat.

Kata kunci: Undang-undang Cipta Kerja, Diskresi, Peraturan perundang-undangan, Perluasan Pengaturan

A. Pendahuluan

Kewenangan diskresi (*freies Ermessen*) merupakan konsekuensi dari adanya konsep negara hukum kesejahteraan.¹ Diskresi itu sendiri mengandung arti kebebasan memutuskan sendiri tentang sesuatu dalam situasi yang dihadapi.² Ridwan dengan mengutip pendapat Philipus M. Hadjon mengartikan bawa 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.³ Pemberian kewenangan diskresi atau *freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara adalah konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*. Walaupun demikian, namun dalam kerangka negara hukum, diskresi tidak dapat digunakan tanpa batas.

Bagi negara yang bersifat *welfare state* seperti Indonesia, asas legalitas saja tidak cukup dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, terlebih lagi jika urusan tersebut menyangkut pelayanan publik. Menurut Laica Marzuki, diskresi merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.⁴

Sayangnya, pada tahun 2019, *Global Competitiveness Index (GCI)* menggambarkan efisiensi birokrasi Indonesia mengalami penurunan peringkat maupun skor. Dalam laporannya, GCI menunjukkan bahwa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah ternyata justru menjadi beban. Padahal efisiensi birokrasi adalah modal utama untuk meningkatkan kepercayaan asing berinvestasi di Indonesia.⁵ Oleh karena itu, pemerintah merasa perlu sesegara mungkin melakukan langkah perbaikan, yakni melalui penyederhanaan regulasi melalui pembentukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK). Dengan menggunakan metode *omnibus law*⁶ dalam penyusunannya, undang-undang ini dibagi dalam 10 klaster, yang salah satunya terdapat perubahan pengaturan yang berkaitan dengan dukungan penyelenggaraan administrasi pemerintahannya, misalnya pengaturan diskresi, terkhusus pada syarat penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan.

Secara yuridis, syarat penggunaan diskresi diatur di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) bahwa Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; f. dilakukan dengan iktikad baik.⁷

Namun, Pasal 175 Angka 2 UU CK menghapus salah satu persyaratan penggunaan diskresi, yaitu syarat "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Penghapusan ketentuan tersebut dilatarbelakangi karena adanya ketidakefektifan pada pelaksanaan diskresi, khususnya pada kewenangan diskresi yang dimiliki Presiden.⁸ Akibatnya terdapat perluasan pengaturan pada konsep diskresi yang selama ini dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan.

¹Patuan Sinaga, "Hubungan Antara Kekuasaan Dengan *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", dalam S. F Marbun, et.al., *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), 89.

²Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, "Kamus Besar Bahasa Indonesia", (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), 208.

³Ridwan, "Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah", (Yogyakarta: Penerbit FH UII, 2014), 128.

⁴Laica Marzuki, "Peraturan Kebijakan (beleidsregel), Hakekat serta Fungsinya selaku Sarana Hukum Pemerintahan", Makalah disampaikan dalam Rangka Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara pada tanggal 26-31 Agustus (Ujung Pandang: Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 1996), 7

⁵Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Cipta Kerja, 3

⁶Maria Farida Indrati memaknai *omnibus law* sebagai suatu undang-undang baru yang mengandung atau mengatur berbagai macam substansi dan berbagai macam subyek untuk langkah penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Maria Farida, "Omnibus Law", UU sapu Jagat?", *Harian Kompas*, Edisi 4 Januari 2020, 6

⁷Pasal 24 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁸Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Cipta Kerja, 1522

Dalam penelitian ini, penulis memaknai penghapusan persyaratan “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” membawa implikasi berupa perluasan pengaturan, karena sebelumnya pengaturan konsep diskresi dalam UU AP dimaknai secara terbatas dengan menerapkan batasan-batasan prosedural yang begitu detail, salah satunya melalui Pasal 24 UU AP yang mengatur mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi Pejabat Pemerintahan dalam melakukan diskresi. Dihilangkannya syarat tersebut cukup membuat perubahan yang substansial, dengan memberikan ruang gerak yang semakin luas kepada pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan diskresi tanpa harus terikat oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akibat perluasan pengaturan tersebut, potensi menabrak ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penerapan atau penggunaan diskresi menjadi tak terhindarkan. Selain itu, yang juga menjadi polemik adalah adanya ketidakjelasan parameter dalam menilai sejauh mana penerapan atau penggunaan diskresi bisa melanggar peraturan perundang-undangan dalam konotasi ‘negatif’. Persoalan lain yang turut menjadi masalah adalah tidak adanya mekanisme kontrol dalam penggunaan diskresi, tatkala kewenangan diskresi digunakan untuk tujuan koruptif misalnya.⁹ Hal ini membuka peluang bagi para pemangku kebijakan untuk melakukan penyalahgunaan wewenang secara sah (dilindungi oleh hukum).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengkaji: Pertama, apa urgensi perluasan pengaturan diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja? Kedua, Bagaimana implikasi perluasan diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif atau kepastakaan. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepastakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁰ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).¹¹

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai konsekuensi logis dari penelitian hukum normatif. Data sekunder sendiri mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹² Bahan hukum primer yang digunakan yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif),¹³ yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan topik penelitian. Penelitian ini juga membutuhkan bahan hukum sekunder yang terdiri dari hasil karya dari para pakar hukum dan hasil penelitian,¹⁴ baik itu berupa buku, jurnal, artikel serta dokumen-dokumen lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian.

Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif-induktif. Metode deduktif dilaksanakan berpangkal dari prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang diteliti.¹⁵ Analisis hasil dengan menggunakan cara deduktif memudahkan peneliti dalam menjelaskan suatu hal yang bersifat umum dan menariknya pada kesimpulan yang bersifat khusus.¹⁶ Sementara metode induktif berpangkal dari fakta atau peristiwa konkrit dari fakta atau peristiwa khusus selanjutnya mencari hubungan sebab akibat, dan kemudian mereka-reka probabilitas.¹⁷

⁹Sigit Riyanto, et. al., “Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap Undang-undang Nomor 11 tahun 2020”, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), 92

¹⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, “Penelitian Hukum Normatif”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 14

¹¹Soerjono Soekanto, “Pengantar Penelitian Hukum”, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1991), 12

¹²Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014, *Op.cit.*, 13

¹³Zainuddin Ali, “Metode Penelitian Hukum”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 47

¹⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc.cit*

¹⁵Peter Mahmud Marzuki, “Penelitian Hukum,” (Jakarta: Kencana, 2006), 84

¹⁶*Ibid.*, 134

¹⁷Amiruddin dan Zainal Asikin, “Pengantar Metode Penelitian Hukum”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 16.

B. Pembahasan

B.1. Urgensi Perluasan Pengaturan Diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, administrasi negara dalam hal ini pemerintah memerlukan adanya perlindungan serta kepastian hukum mengingat setiap tindakan yang akan diambilnya harus memiliki landasan yang jelas. Namun, mengingat begitu besarnya campur tangan pemerintah dalam aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat, maka tidak semua permasalahan yang dihadapi dan tindakan yang diambil oleh administrasi negara telah tersedia aturannya.

Dalam kondisi demikian, pemerintah memerlukan kewenangan bebas atau kemerdekaan bertindak untuk menyelesaikan persoalan genting yang timbul secara tiba-tiba sementara aturan penyelesaiannya belum tersedia. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan tersebut dikenal dengan istilah diskresi.

Secara etimologis, diskresi (*dicretion*) berasal dari akar kata bahasa latin *discernere*, yang dalam bahasa inggris memiliki padanan kata *discrenment* dan *judgement*. Sementara dalam bahasa Jerman, diskresi dikenal dengan istilah *freis Ermessen* yang berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, merdeka, lepas, tidak terikat dan orang bebas.¹⁸ Sedangkan *Ermessen* memiliki arti mempertimbangkan, menilai, menduga, memperkirakan, penilaian, pertimbangan dan keputusan.¹⁹ Maka dapat dipahami bahwa *freis Ermessen* adalah orang yang mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan.

Pemberian kewenangan diskresi atau *freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara adalah konsekuensi logis dari konsepsi negara kesejahteraan. Dalam konteks Indonesia, kewenangan diskresi muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”. Realisasi memajukan kesejahteraan umum salah satunya dilakukan dengan melakukan upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Upaya tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui pembentukan Undang-undang Cipta Kerja (UU CK) yang disusun dengan menggunakan metode omnibus law.

Menurut Audrey O'Brien dan Marc Bosc, omnibus law diartikan sebagai teknik pembentukan perundang-undangan dengan cara mencabut, mengubah dan/atau memberlakukan beberapa dari berbagai undang-undang, sehingga perubahan beberapa undang-undang dapat dilakukan hanya dengan satu undang-undang dalam rangka memfasilitasi satu kebijakan yang diambil oleh negara.²⁰ Penerapan omnibus law menjadi solusi untuk mengatasi permasalahan yang disebabkan karena tumpang tindih peraturan (*overlapping*) atau karena terlalu banyaknya peraturan (*over regulasi*).

Di Indonesia, rendahnya peringkat kemudahan berusaha disebabkan oleh beberapa faktor, seperti rumitnya perizinan dalam memulai berusaha, pengadaan lahan yang rigid, sulitnya mendapatkan akses pembiayaan dan penyelesaian kepailitan. Indikator-indikator demikian yang tidak hanya memiliki peringkat rendah, namun pada tahun 2020 mengalami penurunan yang bahkan dapat dikatakan memburuk, sehingga perlu dilakukan sebuah upaya serius agar iklim investasi dapat menjadi lebih baik.²¹ Investasi memiliki peran yang penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Hal tersebut dikarenakan pembangunan nasional yang membutuhkan pendanaan besar untuk dapat menunjang tingkat pertumbuhan ekonomi yang tidak hanya diperoleh dari sumber pendanaan dalam negeri, melainkan juga dari luar negeri.²² UU CK kemudian menjadi bentuk upaya pemerintah dalam melakukan penataan regulasi dengan harapan akan berdampak baik pada kemudahan investasi dan pembukaan lapangan kerja di Indonesia.

¹⁸Krishna Djaya Darumurti, “Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks”, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), 23

¹⁹*Ibid.*

²⁰Bayu Dwi Anggono, 2020, “Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 1: 22

²¹Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hlm. 4

²²Yuni Priskila Ginting, 2021, “Perspektif Pluralisme Hukum Pasca Pembentukan Undang-undang Cipta Kerja”, *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 51 No. 1: 65

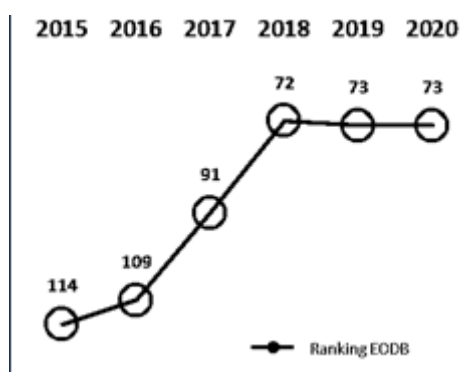
Dalam kesepuluh ruang lingkup yang diatur dalam UU CK, terdapat beberapa perubahan pengaturan yang berkaitan dengan dukungan penyelenggaraan administrasi pemerintahan, salah satunya dalam Pasal 24 UU AP yang mengatur tentang syarat penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan. Pada poin b dijelaskan bahwa setiap Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan kewenangan diskresinya haruslah bersesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, persyaratan tersebut dihilangkan melalui Pasal 175 angka 2 UU CK.²³

Masuknya UU AP ke dalam daftar undang-undang yang beberapa ketentuannya diubah mengalami perubahan melalui UU CK disebabkan karena UU AP dinilai sebagai salah satu penghambat laju pertumbuhan investasi di Indoensia, khususnya di bidang perizinan. Dalam Naskah Akademik Pembentukan UU CK dijelaskan bahwa diperlukan adanya pengaturan kembali mengenai persyaratan diskresi, mengingat persyaratan diskresi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 UU AP menimbulkan ketidaefektifkan.²⁴

Sebelumnya, pemerintah telah melakukan berbagai usaha dalam mengatasi rumitnya proses perizinan untuk mendorong peningkatan investasi di Indonesia. Salah satunya melalui kewenangan diskresi Presiden dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 91 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Simplikasi prosedur perizinan berusaha mejadi substansi utama dalam pembentukan Peraturan Presiden Nomor 91 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha, yang kemudian melahirkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau Online Single Submission (OSS).

Namun, usaha pemerintah dalam menyederhanakan prosedur perizinan berusaha melalui Online Single Submission (OSS) belum menunjukkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Pradany Hayyu dalam tulisannya memaparkan bahwa investasi dunia terhadap Indonesia masih terbilang rendah, yakni 1,97% dari rata-rata per tahun (2012-2016) sebesar USD 1.417,8 miliar serta capaian target rasio investasi 32,7% (2012-2016), yaitu di bawah targer Rencana Pembangunan Jangka Mengengah Nasional (RPJMN) sebesar 38,9% pada tahun 2019.²⁵ Pandangan tersebut mengartikan bahwa masih banyak yang perlu dibenahi oleh pemerintah dalam iklim kemudahn berusaha.²⁶ Tidak maksimalnya penerapan kebijakan OSS juga dibuktikan melalui indeks kemudahan berusaha (Ease of Doing Business/EoDB) Indonesia yang pada tahun 2019 dan 2020 mengalami penurunan.²⁷

Grafik 1. Peringkat Kemudahan Berusaha Indonesia tahun 2019-2020



Sumber: Laporan EoDB 2020.²⁸

²³Pasal 175 Angka 2 Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengatur bahwa Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (2); b. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); c. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; d. Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; e. dilakukan dengan iktikad baik.

²⁴Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang Tentang Cipta Kerja, 1522

²⁵Pradany Hayyu, 2018, "Sinyal Baik dalam Kemudahan Berusaha", *Mediakeuangan*, Vol. 13 No. 128: 17.

²⁶Ibid.

²⁷The World Bank, "Ease of Doing Business Rankings", <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>, diakses tanggal 22 September 2021

²⁸Ibid.

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa peringkat kemudahan berusaha di Indonesia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Namun, di tahun 2019 dan 2020 terjadi penurunan peringkat dari peringkat 72 pada tahun 2018 menjadi peringkat 73 di tahun 2019. Sementara di tahun 2020, peringkat kemudahan berusaha di Indonesia tidak berubah, yaitu tetap berada di posisi 73. Apabila dibandingkan dengan negara terdekat seperti Malaysia yang berada di peringkat 12 dan Thailand di peringkat 27, peringkat kemudahan berusaha/Ease of Doing Business (EoDB) di Indonesia masih rendah bahkan dapat dikatakan tertinggal.²⁹ Hal inilah yang kemudian menghambat laju pertumbuhan investasi di Indonesia. Padahal selain dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, investasi juga dapat mempercepat pembangunan serta membuka peluang lapangan kerja yang lebih besar bagi masyarakat.

Dalam konteks perubahan persyaratan penggunaan diskresi, dengan menghapus ketentuan “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” melalui UU CK, bertujuan untuk memudahkan para pejabat pemerintah ketika menggunakan kewenangan diskresinya, terkhusus di bidang perizinan berusaha sebagai upaya percepatan investasi. Namun, wacana penghapusan ketentuan tersebut menemui pertentangan oleh beberapa fraksi dalam Rapat Panja DPR RI bersama Pemerintah dengan agenda pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) Rancangan UU CK tanggal 22 September 2020. Dalam Risalah Rapat, Irmadi Lubis dari Fraksi PDIP menyatakan sebagai berikut:

“...bahwa di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bahwa pelaksanaan diskresi Presiden itu sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangannya. Sehingga, tidak bisa berjalan/ Sehingga, perlu ada diskresi pemerintahan agak sedikit keluar daripada ketentuan Perundang-Undangannya. Saya kira pernyataan itu kalau benar itu sangat berbahaya. Karena, jelas-jelas di konstitusi, di Pasal 9 itu sebelum presiden memegang sumpah jabatannya, dia mengatakan, dia bersumpah akan memegang teguh Undang-Undang Dasar dan melaksanakan Undang-Undang dan segala peraturannya dengan selurus lurus dan seadil-adilnya.”³⁰

Lebih lanjut, Taufik Basari dari Fraksi Partai Nasdem mempertanyakan kejelasan dari konsep diskresi yang tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan:

“Nah, tapi memang ini harus dikaji ulang. Ya karena, kan konsepnya sebenarnya diskresi itu muncul karena adanya kekosongan hukum atau di Undang-Undang nya sendiri memberikan satu keleluasaan bagi pejabat yang melaksanakannya untuk mengambil langkah-langkah lain terkait dengan penafsiran terhadap hukum itu sendiri, terhadap aturan Perundang-Undangannya yang memang tidak secara legit diatur di dalam Undang-Undang. Saya setuju yang dikatakan oleh Pak Irmadi tadi. Kalau misalnya kita menempatkan bahwa diskresi artinya boleh melanggar Undang-Undang, nah itu bahaya. Saya mohon penjelasan seperti apa nih konsepnya, jangan sampai kemudian kita keluar dari konsep hukum administrasi yang memang selama ini kita pelajari”³¹

Terdapat pertentangan pendapat terkait adanya pengaturan kembali syarat penggunaan diskresi yang diinisiasi oleh Pemerintah, sebagaimana Elen Setiadi selaku Staf Ahli Kemenko Perekonomian sekaligus mewakili Pemerintah dalam Rapat Panitia Kerja Pembahasan Rancangan Undang-undang Cipta Kerja mengatakan bahwa:

“...di Pasal 24 Undang-Undang administrasi pemerintahan itu, sudah ditentukan syarat-syarat diskresi, ya Pak. Jadi yang pertama, A sesuai dengan tujuan diskresi itu sudah pasti, Pak. Yang kedua, awalnya adalah tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangannya. Yang ketiga, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kemudian, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, yang kemudian E tidak menimbulkan konflik kepentingan dan F dilakukan dengan itikad baik.”³²

²⁹Ibid.

³⁰DPR RI, Risalah Rapat Rancangan Undang-undang Cipta Kerja, Minggu 22 September 2020, 101

³¹Ibid., hlm. 102

³²Ibid., hlm. 105

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa keinginan Pemerintah yang mengusulkan agar persyaratan “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dihapus Pasal 24 UU AP dipicu oleh pelaksanaan diskresi yang tidak efektif, sehingga nantinya diskresi akan memberikan keleluasaan untuk sedikit bergeser dari peraturan perundang-undangan. Penghapusan persyaratan tersebut membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap pemaknaan konsep diskresi yang selama ini dianut oleh rezim UU AP. Sebelumnya, pengaturan mengenai persyaratan diskresi dalam UU AP membuat diskresi tidak lagi dimaknai sebagai tindakan bebas, melainkan hanya sebagai tindakan biasa yang dibatasi oleh syarat dan prosedur.³³

Dihapusnya ketentuan “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam syarat penggunaan diskresi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 175 Angka 2 UU CK, maka membuat pemaknaan konsep diskresi menjadi lebih luas. Hal tersebut memungkinkan pejabat pemerintah memiliki ruang gerak yang lebih leluasa ketika mengeluarkan diskresi karena tidak lagi terikat dengan peraturan perundang-undangan. Namun, penghapusan ketentuan tersebut dinilai terlalu luas sehingga menimbulkan polemik terkait sejauh mana pejabat pemerintah dapat melanggar peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan diskresi. Hal inilah yang membuat pengaturan diskresi dalam UU CK menimbulkan dilema. Pasalnya di satu sisi perluasan pengaturan diskresi dilakukan untuk meningkatkan iklim investasi di Indonesia, namun di sisi lain perluasan pengaturan yang demikian malah membuka kesempatan adanya penggunaan diskresi yang tidak tepat sehingga berujung pada tujuan koruptif.

Penulis dapat memahami bahwa pemberian wewenang diskresi kepada pemerintah adalah konsekuensi logis dari konsepsi negara kesejahteraan, namun bukan berarti wewenang tersebut dapat digunakan dalam arti bebas yang seluas-luasnya tanpa batas, mengingat adanya wewenang bebas tersebut membuka peluang adanya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) yang dapat merugikan masyarakat.

Di samping itu, pejabat pemerintah sebagai pengguna diskresi adalah manusia biasa yang dapat setiap saat berbuat keliru atau salah. Menurut Wayne La Farve sebagaimana disitir oleh Soerjono Soekanto bahwa diskresi berkaitan dengan pengambilan keputusan yang sangat tidak terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi dalam hal ini pejabat pemerintah sebagai pemangku jabatan memiliki peranan penting.³⁴ Lantas kemudian, peluang penyalahgunaan wewenang semakin terbuka lebar setelah persyaratan yang mengharuskan pejabat pemerintahan selalu berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penggunaan diskresi dihapus melalui Pasal 175 Angka 2 UU CK. Untuk itu, penting kiranya memikirkan kembali konsep pembatasan diskresi yang dikemukakan oleh Muchsan, pembatasan yang dimaksud adalah:

- (1) Tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah positif). Artinya bahwa setiap penggunaan diskresi oleh pejabat atau badan-badan administrasi negara tidak boleh melanggar suatu peraturan perundang-undangan yang ada.
- (2) Hanya ditujukan untuk kepentingan umum. Artinya bahwa setiap penggunaan diskresi oleh pejabat atau badan-badan administrasi negara harus didasarkan untuk kepentingan masyarakat secara luas bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan diskresi di atas sepaham dengan semangat lahirnya UU AP yaitu menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, menjamin akuntabilitas serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.³⁵

³³M. Ro'i Adhi Pamungkas dan Budi Ispriyarso, 2020, “Kajian Paradigmatik Terhadap Konsep Diskresi Pejabat Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, Vol.10, No. 1 Mei: 114

³⁴Soerjono Soekanto, “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 15.

³⁵Muchsan, “Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Ke Peradilan Administrasi Negara”, (Yogyakarta: Liberty, 1981), 27

³⁶Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

B.2. Implikasi Perluasan Pengaturan Diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya bahwa UU CK telah membawa perubahan yang cukup fundamental terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Salah satunya yang paling signifikan adalah terkait dengan pengaturan penggunaan diskresi yang membuat pejabat pemerintah tidak lagi terikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam melakukan diskresi. Perubahan yang membuat konsep penggunaan diskresi bergeser menjadi lebih luas tersebut, menimbulkan beberapa implikasi yang akan penulis uraikan lebih lanjut pada pembahasan berikut ini:

a) Potensi Kekuasaan Tidak Terbatas (Absolutisme) Melalui Pengaturan Diskresi Yang Tidak Dibatasi Ketentuan Peraturan Perundang-undangan

Pemberian kewenangan diskresi kepada pemerintah atau pejabat administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi dan paham negara kesejahteraan atau welfare state, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermesen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas dengan dalih kekosongan hukum dan untuk kepentingan umum, sebab hal ini justru akan membawa pada praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of the power* atau *detournement de pouvoir*. Terlebih lagi dengan disahkannya UU CK membuat penggunaan diskresi kini tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, yang semakin diperparah dengan tidak adanya mekanisme pengawasan.³⁷

Sejalan dengan itu, kritik tajam juga datang dari beberapa tokoh. Misalnya dari Ahli Hukum Tata Negara sekaligus Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Zainal Arifin Mochtar yang mengungkapkan bahwa ketentuan yang mewajibkan suatu tindakan diskresi harus terikat pada peraturan perundang-undangan telah mempersempit ruang diskresi pejabat pemerintahan yang seharusnya bisa lebih lebar.³⁸ Namun, implikasi yang dapat ditimbulkan akibat penghapusan syarat tersebut (tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan), dikhawatirkan menjadi terlalu lebar. Lebih jauh, ia menyayangkan tidak adanya mekanisme kontrol yang memadai apabila terdapat diskresi yang disalahgunakan, terlebih lagi jika diskresi tersebut cenderung digunakan untuk tujuan koruptif karena secara konsep UU AP ketentuan yang bisa mengontrol pelaksanaan diskresi dilakukan dengan menaikkan pengawasan kepada pejabat yang menjadi atasan.³⁹ Sementara yang memegang jabatan tertinggi dalam administrasi pemerintahan adalah Presiden, artinya Presiden memiliki kontrol atas penggunaan diskresi.⁴⁰ Hal yang serupa juga berlaku pada penggunaan diskresi yang dilakukan oleh Menteri, karena satu-satunya sarana kontrol terhadap penggunaan diskresi Menteri yang ada hanyalah melalui Presiden sebagai atasan langsung.⁴¹ Apabila Presiden telah berkehendak maka dengan sendirinya diskresi tersebut akan terlaksana meskipun dengan tujuan yang tidak benar. Di sinilah letak semakin berbahayanya penumpukan kekuasaan kepada Presiden.⁴²

Hal senada juga disampaikan oleh pengamat hukum tata negara yang, Bivetri Susanti yang menilai bahwa Undang-undang Cipta Kerja yang menghapus persyaratan “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam syarat penggunaan diskresi akan mengembalikan konsep penggunaan diskresi yang tidak terbatas, sama halnya ketika pengaturan diskresi belum diatur melalui UU AP, sehingga pengaturan penggunaan diskresi yang baru akan sangat bertolak belakang dengan salah satu tujuan pembentukan UU AP, yaitu untuk membatasi tindakan diskresi yang saat itu cenderung dilakukan secara

³⁷Sigit Riyanto, et. al., Loc.cit.

³⁸Lebih lanjut lihat Zainal Arifin Mochtar, “Pemerintahan dan Rancangan Undang-undang Cipta Kerja”, diakses melalui <https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/295205/pemerintahan-dan-ruu-cipta-kerja>, pada tanggal 28 Oktober 2022

³⁹Ibid.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Ibid.

⁴²Ibid.

berelebihan seakan-akan boleh melanggar ketentuan undang-undang. Sementara jika dibandingkan dengan konsep diskresi di negara-negara lain yang menganut sistem civil law, diskresi dilakukan dengan tetap berada pada koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁴ Lebih jauh, ia juga mengingatkan akan munculnya potensi terbentuknya kekuasaan tidak terbatas (absolutisme) di bidang pemerintahan akibat penghapusan ketentuan tersebut.⁴⁵

Adanya beberapa kritikan tersebut menjadi gambaran bahwa betapa perluasan pengaturan penggunaan diskresi melalui penghapusan ketentuan “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” akan sangat mempengaruhi penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan ke depannya. Karena peluang akan banyaknya diskresi yang lahir dengan tidak memperhatikan atau bahkan cenderung bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan semakin terbuka lebar. Yang kemudian menjadi polemik adalah terkait sejauh mana batas pejabat pemerintah dapat melanggar peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan diskresi. Karena jika merujuk pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:⁴⁶

- a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila merujuk pada uraian di atas, kemudian muncul pemahaman bahwa pejabat pemerintah dalam melaksanakan kewenangan diskresi boleh melanggar Undang-undang atau bahkan UUD 1945, mengingat UUD 1945 juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Sebagai akibat perluasan pengaturan diskresi sebagaimana yang disebabkan oleh pengaturan Pasal 175 Angka 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menghapus persyaratan “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, maka tidak menutup kemungkinan akan terbentuk diskresi yang inkonstitusional sehingga pelaksanaan diskresi nantinya akan diwarnai oleh kepentingan politik dari pemegang kekuasaan.⁴⁷

Mekanisme pengawasan penggunaan diskresi yang memungkinkan untuk dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan setelah disahkannya UU CK adalah melalui pengawasan berjenjang kepada pejabat yang menjadi atasan. Merujuk pada Pasal 42 Ayat (3) UU AP bahwa Atasan Pejabat terdiri dari:⁴⁸

- a. Presiden bagi menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah;
- b. Menteri/pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungannya;
- c. Kepala daerah bagi pejabat daerah; dan
- d. Atasan langsung dari Pejabat Pemerintahan.

Apabila mencermati pengaturan pasal di atas, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945.⁴⁹ Kekuasaan Pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai

⁴³Bivitri Susanti, “Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokrasi dan Administrasi Pemerintahan Dalam RUU Cipta Kerja”, diakses melalui <https://pshk.or.id/aktivitas/webinar-seri-diskusi-omnibus-vol-7-problem-birokrasi-dan-administrasi-pemerintahan-dalam-ruu-cipta-kerja/>, pada tanggal 28 Oktober 2022

⁴⁴Ibid.

⁴⁵Ibid.

⁴⁶Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

⁴⁷Nurmayani dan Mery Farida, “Problematika Konsep Diskresi dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Pasca Undang-undang Cipta Kerja”, *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Volume 1 Nomor 1, 2021, hlm. 16

⁴⁸Pasal 42 ayat (3) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁹Pasal 5 Ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Urusan Pemerintahan yang dalam Pasal 1 Angka 5 UU Pemda menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.⁵⁰ Oleh karena perluasan pengaturan diskresi yang kini tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, membuat pengawasan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam administrasi pemerintahan⁵¹ menjadi satu-satunya mekanisme kontrol yang dapat diandalkan. Akibatnya kemudian menjadi masuk akal apabila penulis berpandangan bahwa secara tidak langsung, ketentuan tersebut akan memberikan kewenangan diskresi yang luas tanpa kontrol kepada Presiden.

Pengaturan Pasal 175 Angka 2 UU CK, memberikan ruang penafsiran yang begitu lebar kepada Pejabat Pemerintahan termasuk Presiden dengan memaknai bahwa kewenangan diskresi yang dimilikinya dapat dilakukan tanpa harus terikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bahkan secara ekstrim dapat dimaknai dengan memperbolehkan pelaksanaan suatu diskresi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan ini jelas juga memberikan peluang kekuasaan yang sangat absolut kepada Presiden, sehingga dikhawatirkan akan berpengaruh pada terbukanya celah dominansi kepentingan politik Presiden. Kondisi demikian juga ditangkap oleh Bivitri Susanti yang menilai bahwa semangat sentralisasi kekuasaan dengan memusatkan kewenangan pada Pemerintah Pusat, khususnya Presiden sangat kental dalam UU CK.⁵²

Terhadap kekuasaan, Lord Acton mengingatkan bahwa “power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely”⁵³, yang berarti bahwa kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut. Menyadari betapa berbahayanya penggunaan kekuasaan jika tidak dibatasi oleh ketentuan hukum, sehingga diperlukan pembatasan melalui aturan hukum (government limited by law).⁵⁴ Sri Soemantri menyatakan bahwa pembatasan kekuasaan oleh hukum menyangkut 2 (dua) hal, yaitu, 1) berkenaan dengan isi kekuasaan; dan 2) berkenaan dengan waktu di mana kekuasaan itu dijaankan.⁵⁵

Prinsip pembatasan kekuasaan adalah salah satu unsur penting dari negara hukum yang demokratis dengan menegaskan bahwa kekuasaan selalu ada batasnya dan pemerintah yang terbatas kekuasaannya (limited government) adalah ciri dari paham demokrasi konstitusional.⁵⁶ Konsep pembatasan kekuasaan lahir sebagai upaya untuk mengatasi kekuasaan yang terpusat dan terkonsentrasi berada di satu tangan, sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya bahwa kekuasaan itu cenderung korup, terlebih lagi kekuasaan yang absolut akan melahirkan korup yang absolut pula. Kekuasaan yang tidak terkendali akan menjadi pintu masuk bagi tindak korupsi. Bahkan ada postulat yang mengatakan bahwa korupsi akan mengikuti watak kekuasaan, yang mana apabila kekuasaan berwatak sentralis, maka korupsi pun juga

⁵⁰Pasal 1 Angka 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵¹Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dapat bermakna tiga hal: a) Presiden sebagai penguasa eksekutif umum yang menyelenggarakan administrasi negara; b) Presiden sebagai penguasa eksekutif khusus yang menyelenggarakan administrasi negara yang luas terkait setiap perbuatan administrasi negara; c) Presiden sebagai pemegang kuasa dan wewenang administrasi pemerintah. Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 74

⁵²Bivitri Susanti, “Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokasi dan Administrasi Pemerintahan Dalam RUU Cipta Kerja”, diakses melalui <https://pshk.or.id/aktivitas/webinar-seri-diskusi-omnibus-vol-7-problem-birokrasi-dan-administrasi-pemerintahan-dalam-ruu-cipta-kerja/>, pada tanggal 12 November 2021.

⁵³Sjahan Basah, “Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara”, (Bandung: Alumni, 1992), 6.

⁵⁴Government limited by law adalah salah satu unsur penting dari sebuah negara hukum (rule of law). Lihat Brian Z. Tamanaha, 2012, “The History and Elements of The Rule Of Law”, Singapore Journal of Legal Studies, February: 236.

⁵⁵Sri Soemantri M, “Konstitusi Serta Artinya Untuk Negara”, dalam Padmo Wahjono (Editor), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 10.

⁵⁶Margarito Kamis, “Kekuasaan Presiden Indonesia Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi”, (Malang: Setara Press, 2014), 84.

berwatak sentralis.⁵⁷

Oleh karena itu, perluasan pengaturan diskresi dalam UU CK, sekiranya dapat dikaji ulang, mengingat ketiadaan ketentuan yang jelas mengenai sejauh mana pejabat pemerintahan boleh melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan ketika melakukan diskresi, sebab nantinya akan memberikan ruang penafsiran yang sangat lebar kepada pejabat pemerintahan, termasuk jika tindakan itu dilakukan oleh Presiden dengan berdasar pada kehendak pribadinya. Satu-satunya yang dapat membatasi tindakan Presiden dalam melakukan diskresi adalah peraturan perundang-undangan yang sayangnya telah dihapus dalam Pasal 175 Angka 2 UU CK.

b) Potensi Penyalahgunaan Wewenang Bermuara Pada Pelanggaran Hak Warga Masyarakat

Penggunaan diskresi secara berlebihan tidak dapat dibenarkan, mengingat hakikat diskresi yang merupakan kewenangan bebas yang berpeluang untuk disalahgunakan. Seperti yang dikatakan oleh Cora Hexter bahwa kekuasaan diskresi tidak selalu memiliki reputasi yang baik. Para ahli hukum selama beberapa tahun cenderung curiga, lebih suka menempatkan kepercayaan terhadap netralitas, keumuman dan kepastian aturan hukum yang dianggap benar.⁵⁸

Rumusan Pasal 175 Angka 2 UU CK yang menghilangkan ketentuan “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam syarat penggunaan diskresi, secara a contrario dapat menimbulkan penafsiran bahwa pejabat dan/atau badan-badan administrasi negara boleh melakukan diskresi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, bahkan terhadap UUD 1945 sekalipun yang merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Jika demikian, tentu saja pelanggaran terhadap UUD 1945 yang memuat jaminan terhadap perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia⁵⁹ bukanlah hal yang bijak untuk dibenarkan, sekalipun itu atas nama diskresi.

Senafas dengan itu, menurut Zippelius yang dijelaskan oleh Hamid S. Attamimi dan sebagaimana dikutip dari Wahyudi Djafar membagi bahwa prinsip-prinsip negara hukum bertujuan untuk membatasi perluasan dan penggunaan kekuasaan secara totaliter dan sewenang-wenang. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah penegakan terhadap jaminan perlindungan hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan secara pasti dan jelas, penyelenggaraan pemerintahan yang berdasar undang-undang, serta pengawasan judicial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai sumber hukum tertinggi, UUD 1945 menjadi sumber dan pedoman bagi setiap tindakan dan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara negara, termasuk dalam mengambil kebijakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebagaimana tujuan utama pembentukan UU CK tidak boleh dikesampingkan apalagi dilanggar hanya karena kepentingan ekonomi. Hal tersebut dipertegas oleh pandangan Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa ketentuan tentang ekonomi dalam UUD 1945 adalah instrumen pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus sarana untuk merekayasa perkembangan ekonomi dalam mencapai cita-cita bersama, yakni terciptanya keadilan, kemakmuran bersama dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat dan pasar.⁶¹ Pandangan yang demikian seharusnya cukup untuk dipahami bahwa dalam setiap pembuatan kebijakan, pejabat pemerintahan harus selalu berada dalam koridor ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jauh sebelum itu, sebenarnya diskresi pemerintah pernah digugat karena telah menimbulkan kerugian

⁵⁷Arsyad Sanusi, 2009, “Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 Juli: 83.

⁵⁸Cora Hexter dan Rosemary Lyser dalam Ridwan HR, “Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia” (Surabaya: Disertasi, Pascasarjana, Universitas Airlangga, 2013), 169.

⁵⁹Bagir Manan mengatakan bahwa hakikat konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun penduduk di pihak lain. Tim ICCE UIN Jakarta, “Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani”, (Jakarta: Prenada Media, 2003), 93.

⁶⁰Wahyudi Djafar, 2010, “Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5: 154.

⁶¹Jimly Asshiddiqie dikutip dari Elviandri et.al., 2019, “Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia”, *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2: 261

bagi masyarakat luas, yaitu tindakan pemerintah yang melakukan pembatasan dan pemutusan akses internet di Papua dan Papua Barat pada tahun 2019. Gugatan dilayangkan oleh Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI) dan Pembela Kebebasan Berekspresi Asia Tenggara (SAFE-net) kepada Menteri Komunikasi dan Informasi (Tergugat I) dan Presiden RI (Tergugat II) yang kemudian perkara ini diputus melalui Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN-JKT. Gugatan dilakukan oleh AJI dan SAFE-net yang tergabung ke dalam Tim Advokasi Pembela Kebebasan Pers karena pemerintah melalui Menteri Komunikasi dan Informasi melakukan pemutusan akses internet di Provinsi Papua dan Papua Barat melalui Siaran Pers Nomor 15/HM/KOMINFO/08/2019 yang dikeluarkan pada 21 Agustus 2019.

Pemerintah melalui dalilnya menyatakan bahwa tindakan pelambatan dan pemutusan akses internet Papua dan Papua Barat yang dilakukan merupakan bentuk pelaksanaan diktator untuk mengisi kekosongan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 23 UU AP. Kekosongan hukum yang dimaksud Tergugat I adalah belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam pemutusan akses internet.⁶² Namun, dalam perkembangannya Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta menjatuhkan putusan dengan mengabulkan gugatan para penggugat dengan menyatakan bahwa tindakan pelambatan dan pemutusan akses internet Papua dan Papua Barat adalah perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.⁶³

Pemutusan internet secara keseluruhan yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan masyarakat Papua dan Papua Barat kehilangan Hak Digitalnya yang berupa Hak Akses Informasi. Sejalan dengan itu, Dewan Hak Asasi Manusia mengatakan bahwa memutuskan hubungan orang-orang dari internet adalah pelanggaran hak asasi manusia dan melanggar hukum internasional. Hal tersebut berangkat dari pemahaman bahwa hak asasi manusia dan kebebasan dasar merupakan hak atau kebebasan yang dijamin oleh Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan berbagai aturan hukum internasional lainnya.⁶⁴ Pandangan tersebut juga didukung dengan Pelapor Khusus tentang Kebebasan Berekspresi yang telah mengartikulasikan sejumlah prinsip terkait akses internet dalam Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet (2011), bahwa:⁶⁵

“memutus jaringan internet atau bagian dari internet untuk seluruh masyarakat tidak pernah dibenarkan, termasuk dengan alasan ketertiban umum atau alasan keamanan nasional. Hal yang sama juga berlaku untuk pelambatan atas jaringan internet.”

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa pembatasan dan pemutusan akses internet di Papua dan Papua Barat yang dilakukan oleh Kominfo merupakan penyalahgunaan wewenang yang telah menyalahi hak asasi manusia. Padahal perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia merupakan elemen penting dalam prinsip negara hukum.

Kedua, potensi masalah lain yang akan timbul setelah UU CK menghapus syarat “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam syarat penggunaan diskresi adalah terkait dengan pengujian diskresi yang diindikasikan mengandung unsur perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Terkait dengan sengketa administrasi negara yang memiliki indikasi perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan aturan penyelesaiannya tidak diatur secara jelas dalam undang-undang. Namun, pengaturannya dapat ditemukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) (Perma No. 2 tahun 2019). Merujuk pada Pasal 1 angka 4 Perma No. 2 tahun 2019 bahwa sengketa

⁶²Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN-JKT, https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/06/2019_TF_G_230_putusan_akhir.pdf diakses pada 18 Oktober 2021 pukul 16.50 WIB

⁶³Ibid.

⁶⁴Muhammad Fakhurrozi, “Pembatasan Jaringan Internet Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia”, (Yogyakarta: Skirpsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. 202), 78.

⁶⁵Ibid.

perbuatan melanggar hukum badan/atau pejabat pemerintahan/Onrechtmatige Overheidsdaad adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat Pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Lebih jauh, terkait alasan pengajuan gugatan diatur melalui Pasal 3 Perma No. 2 tahun 2019 bahwa warga masyarakat dapat mengajukan gugatan tindakan pemerintahan secara tertulis kepada Pengadilan yang berwenang dengan menyebutkan alasan: a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; dan b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Salah satu ketentuan tersebut menyaratkan kepada masyarakat dalam mengajukan suatu gugatan atas tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan haruslah diajukan secara tertulis dengan menyertakan alasan yang mampu menguraikan secara komprehensif bahwa tindakan tersebut telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di samping juga bertentangan dengan AAUPB.

Jauh sebelum Perma tersebut, ketentuan serupa sebenarnya telah diatur melalui Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa terdapat 2 (dua) alasan yang dapat dijadikan dasar gugatan terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dijadikan objek sengketa, yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Dengan diberlakukannya Pasal 175 angka 2 UU CK, yang mana para pembentuk undang-undang memang menghendaki desain diskresi yang tidak lagi terikat dan terbatas pada ketentuan peraturan perundang-undangan, akan mengurangi ruang atau kesempatan kepada masyarakat, maksudnya adalah bahwa penghilangan salah satu syarat tersebut berpeluang memperlemah legitimasi hak warga masyarakat ketika mengajukan gugatan terhadap tindakan diskresi pejabat pemerintahan. Sebab, apabila suatu tindakan pemerintahan dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut tidak lagi dapat menjadi alasan warga masyarakat mengajukan gugatan kepada pengadilan yang berwenang, dalam hal ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Satu-satunya ketentuan yuridis yang tersisa yang dapat menjadi dasar pengajuan gugatan terhadap tindakan pemerintah adalah alasan “tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”.

Apabila terdapat suatu tindakan diskresi, baik itu secara prosedur maupun substansi mengandung materi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka hal tersebut tetap akan dianggap sah secara hukum, dikarenakan syarat yang mewajibkan pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan telah dihapus.

Berkenaan dengan uraian di atas, bahwa kontrol yudisial dalam hal ini melalui Peradilan Tata Usaha Negara adalah prinsip penting yang senantiasa harus ada dalam menanggulangi penyalahgunaan wewenang, khususnya kewenangan diskresi pemerintah. Kendatipun diskresi dirasionalisasi oleh tujuan yang tepat, namun bukan berarti pemerintah dapat menghalalkan segala cara dengan tidak memperhatikan ketentuan aturan yang ada demi mencapai tujuan tersebut. Mengingat pejabat pemerintah dengan segala sikap-tindaknya terikat oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan bertindak sewenang-wenang.

Sebagai kebebasan bertindak pemerintah apabila tidak dikontrol, diskresi akan tergelincir ke arah perbuatan menyalahgunakan kewenangan (*willekeur*; *a bus de droit*), melampaui wewenang (*ultravires*), perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang bermuara pada pelanggaran hak-hak

⁶⁶Pasal 1 Angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD).

asasi manusia. Untuk itu, diperlukan suatu sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan guna memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun bagi badan atau pejabat tata usaha itu sendiri.⁶⁷

Hakikat diskresi sesungguhnya merupakan saran hukum bagi pemerintahan (*judische intumentarium*) untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum dan mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Namun, tidak jarang dalam pelaksanaannya kerap kali membatasi atau bahkan melanggar hak asasi manusia, digunakan sebagai sarana bertindak sewenang-wenang atau bahkan melakukan penyalahgunaan wewenang.

Di lain sisi, rumusan baru syarat penggunaan diskresi melalui UU CK juga berpotensi menimbulkan ambiguitas dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan, karena tetap mempertahankan syarat “sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)” yang secara teoritis merupakan hukum tidak tertulis (*ongescheven recht*), namun pada akhirnya AAUPB dinormakan ke dalam Pasal 10 UU AP. Sementara dalam salah satu asas yang dimuat dalam AAUPB terdapat Asas Kepastian Hukum yang jika dicermati bahwa asas ini merupakan asas yang dianut negara hukum dengan mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.⁶⁸

Tujuan baik pemerintah dalam membuka ruang investasi yang mampu memberikan peluang lapangan kerja yang lebih besar melalui pembentukan UU CK memang perlu diapresiasi. Hal tersebut dapat dimaknai sebagai bentuk keterlibatan pemerintah dalam aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Kendati pun dianggap ideal oleh pemerintah, namun upaya tersebut justru dianggap berpotensi mereduksi hak-hak warga masyarakat.

C. Penutup

Setelah memaparkan hasil kajian di atas, maka dapat penulis dapat menyimpulkan bahwa: Pertama, urgensi perluasan pengaturan diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dikarenakan adanya ketidakefektifan pada pelaksanaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Syarat yang mengharuskan pejabat pemerintah tidak menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan dalam menggunakan kewenangan diskresinya dianggap telah mempersempit ruang gerak pejabat pemerintah dalam mengeluarkan diskresi, khususnya diskresi terkait percepatan investasi sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Kedua, implikasi dari perluasan pengaturan diskresi dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu menimbulkan adanya potensi kekuasaan tidak terbatas melalui pengaturan diskresi yang tidak dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, serta pelaksanaan diskresi yang tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang yang bermuara pada pelanggaran terhadap hak warga masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini sebagaimana diuraikan oleh penulis adalah: Pertama, perlu dirumuskan kejelasan mengenai pengaturan terkait sejauh mana para pejabat penyelenggara pemerintahan dapat melakukan diskresi dengan tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, berdasarkan doktrin dan konsep hukum administrasi. Hal tersebut dilakukan agar terdapat kejelasan dalam penggunaan diskresi bagi pejabat pemerintahan, kepastian hukum dan menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang yang berpotensi menyalahi hak-hak warga masyarakat. Kedua, terhadap pembentuk undang-undang, yaitu Pemerintah dan DPR perlu segera melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan memberikan indikator-indikator yang

⁶⁷S.F. Marbun, “Hukum Administrasi Negara II”, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), 1-2.

⁶⁸Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

lebih terukur dalam penggunaan diskresi yang tidak lagi dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, serta memberikan batasan kekuasaan terhadap pejabat pemerintah untuk mencegah potensi pelanggaran terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang merupakan dasar hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia". *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. 9 No. 1.
- Basah, Sjahran. 1992. *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Bivitiri Susanti, "Seri Diskusi Omnibus Law Vol. 7: Problem Birokasi dan Administrasi Pemerintahan Dalam RUU Cipta Kerja", diakses melalui <https://pshk.or.id/aktivitas/webinar-seri-diskusi-omnibus-vol-7-problem-birokrasi-dan-administrasi-pemerintahan-dalam-ruu-cipta-kerja/>, pada tanggal 12 November 2021.
- Darumurti, Krishna Djaya. 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djafar, Wahyudi. 2010. "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 7, No. 5.
- Elviandri et.al. 2019. "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia". *Mimbar Hukum*. Vol. 31. No. 2.
- Fakhrurrozi, Muhammad. 2021. *Pembatasan Jaringan Internet Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Ginting, Yuni Priskila. 2021. "Perspektif Pluralisme Hukum Pasca Pembentukan Undang-undang Cipta Kerja". *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 51 No. 1.
- Hayyu, Pradany. 2018. "Sinyal Baik dalam Kemudahan Berusaha". *Mediakeuangan*. Vol. 13 No. 128.
- HR, Ridwan. 2013. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*. Surabaya: Disertasi. Pascasarjana. Universitas Airlangga.
- Kamis, Margarito. 2014. *Kekuasaan Presiden Indonesia Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi..* Malang: Setara Press.
- Marbun, S.F. 2012. *Hukum Administrasi Negara II*. Yogyakarta: FH UII Press
- Marbun, S. F. et.al.. 2001. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Marbun, S. F., dan Mahfud MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrosi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Marzuki, Laica. 1996. "Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel), Hakekat serta Fungsinya selaku Sarana Hukum Pemerintahan", *Ujung Pandang: Makalah Disampaikan dalam Rangka Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Adminsitasi Negara pada tanggal 26-31 Agustus*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Muchsan. 1981. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Ke Peradilan Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: Penerbit FH UII.
- Riyanto, Sigit, et. al. 2020. *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap Undang-undang Nomor 11 tahun*

2020. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Sanusi, Arsyad. 2009. "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 Juli.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono, 1991, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Soekanto, Soerjono, 2002, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tamanaha, Brian Z. 2012. "The History and Elements of The Rule Of Law", *Singapore Journal of Legal Studies*. February.
- Wahjono, Padmo. 1984. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- The World Bank, "Ease of Doing Business Rankings", <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>, diakses tanggal 22 September 2021
- Tim ICCE UIN Jakarta. 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media.
- DPR RI, Risalah Rapat Rancangan Undang-undang Cipta Kerja, Minggu 22 September 2020
- Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan/ Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)
- Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang tentang Cipta Kerja
- Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN-JKT
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Peraturan
- Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.