

Conceptual Article

## Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi

L.Lismanto<sup>1\*</sup>, Yos Johan Utama<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Walisongo Semarang

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

\*lismanto.id@gmail.com

### ABSTRACT

The process of democratization in Indonesia has the consequence that the state should prioritize its role in terms of service and entrepreneurship, not the aspects of power and authority. The state does not merely function as a "nachtwakerstaat" who only maintains order, security, peace and order, but also organizes public welfare in all social life. This study aims to introduce state administrative law as a tool for the welfare of the people in a welfare-democratic state. This study uses a normative legal research method with a conceptual approach. This research shows that the state needs administrative law as a tool for the welfare of the people that should be grounded, with trust without prioritizing penal and prejudice suspicion aspects and not as a means of power or authority. The state also needs norms in administrative law that can provide space for administrators, so that the state can realize the concept of the welfare state well.

Keywords: Administrative law; Welfare state; Democracy.

### ABSTRAK

Proses demokratisasi dalam masyarakat Indonesia memberikan konsekuensi logis bahwa negara semestinya tidak mengutamakan perannya dari sisi kekuasaan dan kewenangan, tetapi lebih mengutamakan perannya dari aspek pelayanan dan kewiraswastaan. Pemerintah dalam sebuah negara kesejahteraan memiliki tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum di segala kehidupan bermasyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk membumikan hukum administrasi negara sebagai alat untuk menyejahterakan masyarakat dalam sebuah negara kesejahteraan di era demokrasi-modern. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual. Penelitian ini menunjukkan bahwa negara membutuhkan hukum administrasi sebagai alat penyejahtera rakyat yang seharusnya membumi, dengan trust dengan tidak mengutamakan aspek penal dan prejudice suspicion dan bukan sebagai alat kekuasaan atau kewenangan. Negara juga membutuhkan norma-norma dalam hukum administrasi yang dapat memberikan ruang gerak bagi administrator, sehingga negara dapat mewujudkan konsep negara kesejahteraan dengan baik.

Kata Kunci: Hukum Administrasi; Negara Kesejahteraan; Demokrasi

## A. PENDAHULUAN

Demokrasi menyebabkan hubungan antara negara dan rakyat memiliki kedudukan yang sejajar sebagai subyek. Demokrasi juga melahirkan konstruksi politik di Indonesia yang semula bertumpu pada single majority party menjadi no single majority party yang berdampak dalam proses dan materi penyusunan regulasi dan aktivitas pemerintahan. Kondisi tersebut bersamaan dengan adanya keterbukaan informasi publik yang dijamin oleh undang-undang dan peradilan administrasi yang diperkuat dengan undang-undang, sehingga memengaruhi cara pandang dan budaya dalam memaknai hukum administrasi.

Era demokrasi menyebabkan perubahan yang cukup besar terutama dalam kaitannya hubungan antara masyarakat dan pemerintah sebagai representasi dari negara. Tujuan demokrasi yang menyebabkan kedudukan "negara" dan "rakyat" dalam posisi sejajar antara "eksekutif" dan "legislatif" adalah untuk mewujudkan negara kesejahteraan (welfare state). Untuk mewujudkan welfare state yang bercita-cita pada kesejahteraan masyarakat (social welfare), maka dibutuhkan semacam alat untuk mewujudkannya, yaitu hukum administrasi. Dalam hal ini, negara kesejahteraan yang diatur menggunakan alat hukum administrasi akan melahirkan negara paripurna (par excellence) yang dalam konteks negara-bangsa Indonesia, negara paripurna diikat kuat oleh Pancasila sebagai recht idee, sumber dari segala sumber hukum, dan dasar ideologi bangsa, mengingat Indonesia memiliki kemajemukan sosial, kultural dan teritorial.

Dalam sebuah negara demokrasi, hukum administrasi negara menjadi alat bagi pejabat pemerintahan untuk mewujudkan negara kesejahteraan tidak menempatkan hukum sebagai sarana bagi kekuasaan dan kewenangan, tetapi menjadi sarana atau alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, hukum administrasi menemukan momentumnya pada era demokrasi dalam mewujudkan cita-citanya sebagai alat untuk menyejahterakan masyarakat melalui konsep negara kesejahteraan.

Di Indonesia, konsep demokrasi dijamin dalam sila keempat Pancasila yang berbunyi "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan". Sila tersebut merupakan upaya untuk memenuhi hak-hak sipil dan politik dengan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi atau lebih mudah dikatakan sebagai demokrasi sosial (social-democracy) yang memiliki watak kekeluargaan. Demokrasi sosial adalah suatu ideologi sekaligus konsep demokrasi. Sebagai ideologi, demokrasi sosial mencita-citakan sistem politik yang memberikan keseimbangan antara pemenuhan hak-hak sipil dan politik dengan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi dengan memberi peran penting pada negara dalam memberikan layanan kesejahteraan seperti kesehatan dan pendidikan kepada warganya. Dalam hal demokrasi ekonomi, demokrasi sosial mendukung sepenuhnya negara kesejahteraan yang demokratis dengan anasir-anasir sosialisme maupun kapitalisme, terkadang dikenal dengan ekonomi campuran (Latif, 2011).

Namun demikian, sistem demokrasi yang sangat mendukung suatu negara modern dalam mewujudkan negara kesejahteraan akan sulit tercapai apabila alat yang digunakan tidak mampu menjawab tantangan zaman yang terus berkembang dinamis. Karena itu, alat pencapai negara kesejahteraan bernama "hukum administrasi" harus bersifat progresif dan dibangun dengan paradigma kepercayaan (trust). Sikap kecurigaan awal (prejudice suspicion) dan pengutamaan aspek penal dalam masalah administrasi hanya akan menghambat negara dalam mewujudkan negara kesejahteraan di sebuah negara demokrasi-modern yang terus mengalami perkembangan dinamis.

Dalam menyikapi dinamika kehidupan bermasyarakat seiring dengan era revolusi industri 4.0 bahkan menuju revolusi industri 5.0, pemerintah dituntut untuk cepat tanggap dalam mewujudkan kesejahteraan sosial melalui kebijakan-kebijakannya yang strategis dan responsif. Teori yang mendukung hukum administrasi sebagai alat pencapai kesejahteraan sosial, antara lain *freies ermessen* yang dapat diartikan sebagai diskresi.

Dalam konteks hukum administrasi di Indonesia, *freies ermessen* memiliki arti keleluasaan atau kebebasan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak di mana aturannya belum ada, serta tindakan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan (Yulikhshan, 2016).

Sejauh ini, penelitian tentang hubungan antara hukum administrasi dengan negara kesejahteraan

masih sebatas pada pembahasan titik singgung antara aspek administrasi dan aspek penal atau pidana. Titik singgung tersebut memang seringkali bermasalah dalam penerapannya, sehingga menjadikan seorang administrator memiliki kekhawatiran yang berlebihan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Misalnya penelitian yang dilakukan Dijan Widijowati dengan kajian tentang hukum administrasi dan aspek tindak pidana korupsi yang dilakukan seorang administrator atau pejabat pemerintahan.

Pemerintah dituntut untuk menyelesaikan dinamika masalah dengan cepat dan tepat dengan memutuskan suatu kebijakan walaupun tidak memiliki kerangka hukum (*freies ermessen*). Implementasi *freies ermessen* dalam praktik sering digunakan dasar dugaan korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Penerapan *freies ermessen* memiliki risiko keberhasilan dan kegagalan yang bisa merugikan negara, tetapi KPK harus bisa mempertimbangkan kegagalan kebijakan tersebut sebagai bagian dari bisnis dalam *freies ermessen* (Widijowati, 2016).

Penelitian lain dilakukan Arfan Faiz Muhlizi yang membahas prinsip *freies ermessen* dengan reformulasi diskresi dalam penataan hukum administrasi yang juga menjelaskan titik singgung hukum administrasi dan hukum pidana, sehingga menimbulkan kendala bagi administrator dalam menjalankan fungsinya.

Perlu diingat bahwa diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari paham negara

kesejahteraan adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat. Indonesia merupakan negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan dalam bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang membuat administrasi negara tidak bisa menolak untuk mengambil keputusan dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*). Karena itu, pemerintah (administrasi negara) diberikan keleluasaan bergerak yang disebut *freies ermessen* sepanjang tidak ada penyalahgunaan kewenangan (Muhlizi, 2012).

Demikian halnya penelitian yang dilakukan Asisten profesor teori hukum pada Erasmus School of Law, Erasmus University Rotterdam, Belanda, Lukas van den Berge yang mengemukakan konsepnya tentang hukum relasional dalam konteks hukum administrasi sebagai jawaban atas kendala yang dialami lembaga trias politika dalam menjalankan tugasnya. Lukas mengungkapkan teori hukum relasional yang menekankan peran pemerintah sebagai "kekuatan etis" atau "badan etis". Hukum relasional mencegah peran aktif pengadilan melalui model *checks and balances* daripada sistem di mana fungsi legislatif, administrasi dan peradilan dipisahkan secara tegas.

Hukum relasional modern membuka pintu bagi sistem peninjauan yudisial atas tindakan pemerintah di mana pengadilan secara aktif berkontribusi pada dialog berkelanjutan dengan aktor-aktor lain dalam trias politika di mana tidak ada yang memiliki kata terakhir (Berge, 2017). Artinya, pemisahan

kekuasaan kelembagaan dalam konsep trias politika (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dijumpai melalui hubungan relasional dalam rangka mewujudkan hukum administrasi yang luwes, fleksibel, dan responsif dalam menghadapi konteks sosial yang berkembang dinamis.

Lutfil Ansori dalam penelitiannya lebih menitikberatkan pada aspek diskresi dan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan (Ansori, 2015), sedangkan I Gusti Ayu Apsari Hadi lebih melihat hukum administrasi dalam aspek pertanggungjawaban pejabat pemerintahan dalam tindakan diskresi pascaberlakunya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pemberian (Hadi, 2017).

Jika pada sejumlah penelitian sebelumnya fokus pada pembahasan kendala hukum administrasi dalam implementasinya sehingga dibutuhkan solusi berupa prinsip tertentu yang disebut diskresi atau asas *freies ermessen*, tetapi penelitian ini lebih menitikberatkan pada formulasi hukum administrasi yang memiliki peran besar untuk mewujudkan konsep negara kesejahteraan dalam sebuah negara demokrasi. Penelitian ini fokus pada pembahasan korelasi antara hukum administrasi dan negara kesejahteraan-demokrasi seperti Indonesia. Sebab, kesadaran akan pentingnya hukum administrasi sebagai ujung tombak dalam mewujudkan negara kesejahteraan diperlukan agar tujuan negara dalam menyejahterakan rakyatnya dapat tercapai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1). Bagaimana konsep negara kesejahteraan (*welfare state*); 2). Bagaimana konsep demokratisasi dalam hubungannya dengan negara kesejahteraan; dan 3). Bagaimana hukum administrasi hadir sebagai alat untuk mewujudkan negara kesejahteraan?

## B. PEMBAHASAN

### 1. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*)

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) memiliki makna yang luas, sehingga sering dijumpai beberapa perbedaan pendapat dari para ahli tentang negara kesejahteraan. Pada prinsipnya, negara kesejahteraan merupakan konsep pemerintahan di mana negara yang diwakili pemerintah melaksanakan perannya untuk melindungi dan menyejahterakan masyarakatnya baik dalam konteks ekonomi maupun sosial. Beberapa pendapat dari ahli tentang negara kesejahteraan sebagaimana dijelaskan berikut:

Menurut *Black's Law Dictionary*, negara kesejahteraan didefinisikan sebagai berikut (Garner, 1990):

"Welfare state a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf-also termed welfare-regulatory state."

Dalam pengertian ini, negara kesejahteraan dapat dimaknai sebagai suatu bangsa di mana pemerintahannya menjalankan berbagai program

asuransi sosial seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli, termasuk pengertian kesejahteraan di mana negara dalam hal ini pemerintah sebagai pengaturnya.

*Collin Colbuild English Dictionary* mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi warga tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran atau sakit (Nugraha, 2004).

Jan M. Boekman mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai berikut (Teubner, 1986):

"The welfare state is generally understood as the integrations of economics facts and general and general ideas about justice. It also includes the pervavise presence and functioning of law in various aspects of social life. It is thus evident that law is intertwined with the welfare state."

Pengertian yang diberikan Jan M. Boekman tersebut menjelaskan bahwa negara kesejahteraan merupakan suatu integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan, termasuk keberadaan dan fungsi hukum dalam berbagai aspek kehidupan sehingga hukum menjadi bukti yang selalu terkait dengan negara kesejahteraan di mana keadilan menjadi tujuan utama dari negara kesejahteraan itu sendiri.

Dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah sosial ekonomi yang dihadapi

rakyat. Negara perlu, bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Dalam hal ini, fungsi negara meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti social security, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan (Asshiddiqie, 1994).

Konsep negara kesejahteraan merupakan keadaan di mana negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Manan, 1996). Bagir Manan dengan tegas menjelaskan bahwa fungsi pemerintah dalam negara kesejahteraan juga meliputi tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (social welfare).

Negara kesejahteraan dapat dilihat dari sudut pandang terbatas dan sudut pandang luas. Dari perspektif terbatas, negara kesejahteraan adalah tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga (konsumsi dalam negeri, penghasilan, asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orang tua. Dari sudut pandang yang luas, negara kesejahteraan dapat digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk kebijakan perumahan, peraturan

tenaga kerja, undang-undang perpajakan, kebijakan lingkungan yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat (Elviandri, Dimiyati, & Absori, 2019).

Rumusan sistem negara kesejahteraan diorientasikan untuk (Latif, 2011): (1) mempromosikan efisiensi ekonomi; (2) mengurangi kemiskinan; (3) memperkuat kesetaraan sosial; (4) mengembangkan integrasi social atau menghindari eksklusi sosial; (5) menjamin stabilitas sosial; (6) mempromosikan kemandirian individu.

Dalam konteks sejarah negara kesejahteraan di Indonesia, Yudi Latif mengemukakan bahwa negara Indonesia tidak dikehendaki sebagai negara liberal tetapi negara kesejahteraan. Para pendiri bangsa menginginkan Indonesia dibawa sebagai negara kesejahteraan, yaitu suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial. Dalam negara kesejahteraan Indonesia, yang dituntut oleh etika politiknya bukanlah penghapusan hak milik pribadi, melainkan bahwa hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat.

Negara kesejahteraan di Indonesia terdapat dalam sila kelima Pancasila yang berbunyi: "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Negara kesejahteraan juga ada dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi: "Perekonomian berdasar

atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang."

Sebagai negara-bangsa yang majemuk, Indonesia memiliki kemajemukan sosial, kultural dan teritorial yang dapat menyatu dalam suatu komunitas politik kebangsaan Indonesia. Kondisi yang demikian diikat kuat oleh sila ketiga Pancasila yang berbunyi "Persatuan Indonesia". Demikian halnya dalam distribusi keadilan dalam negara-bangsa yang majemuk, kemajemukan masyarakat diikat oleh sila kelima Pancasila yang berbunyi: "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dari kondisi Indonesia sebagai bangsa majemuk paripurna (*par excellence*) itulah dalam sejarah pembentukan bangsa, para *founding fathers* akhirnya merumuskan bahwa konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mampu menjawab kepentingan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam ikatan persatuan.

Konsep negara kesejahteraan hadir sebagai sebuah konsepsi yang dianggap mampu menjawab kebutuhan dan tantangan "negara paripurna" bernama Indonesia yang lahir dari kemajemukan sosial, kultural, dan teritorial. Konsep negara kesejahteraan hadir sebagai jawaban atas lahirnya "negara paripurna" Indonesia yang semula tercerai-berai dalam bentuk kerajaan-kerajaan kecil yang masing-masing memiliki konsepsi-konsepsi kenegaraan yang berbeda-beda.

Negara paripurna Indonesia lahir dari historisitas, rasionalitas, dan aktualitas Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara. Kondisi Indonesia sebagai bangsa majemuk paripurna

tersebut yang membuat para pendiri bangsa memutuskan bahwa konsep negara kesejahteraan lebih tepat untuk Indonesia, bukan sebagai negara penjaga malam (*night-watchman state*).

Ide dasar konsep negara kesejahteraan berawal dari upaya negara mengelola semua sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan negara dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Cita-cita ideal diterjemahkan dalam kebijakan yang telah dikonsultasikan kepada publik sehingga dapat dilihat apakah negara benar-benar dapat mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak. Problem kemiskinan dan kesehatan masyarakat menjadi sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspons oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan (Sukmana, 2016).

Meskipun menekankan pada peran negara dalam pelayanan sosial, negara kesejahteraan pada hakekatnya bukan sebagai bentuk dominasi negara, tetapi wujud adanya kesadaran warga negara atas hak-haknya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Negara diberikan mandat untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak-hak warga negara (Fuadi, 2015).

Permasalahan yang dihadapi negara berkembang adalah kesejahteraan warga negaranya. Kesejahteraan menjadi bagian penting dari sebuah negara. Bahkan tujuan pembentukan sebuah negara adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berbagai cara, metode, aturan, alat, pendekatan maupun kebijakan dipilih dan dilakukan oleh sebuah negara untuk mencapai tujuan tersebut (Purwana, 2014).

Praktik negara kesejahteraan di Indonesia termanifestasi dalam bentuk pembangunan kesejahteraan sosial yang mendekati konsep welfare pluralism, mengingat sampai saat ini belum ada satu negara yang menganut konsep welfare society secara murni. Indonesia menganut sistem welfare state dengan varian baru, yaitu participatory atau contributory welfare state yang merujuk pada konsep welfare pluralism (Kiswanto, 2005).

Namun, kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia belum terwujud secara merata. Hal itu diperkuat dengan data lapangan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia termasuk ke dalam kategori sedang, yaitu peringkat 108 (Kholis, 2015). Karena itu, arah kebijakan perekonomian nasional harus diorientasikan pada pelembagaan staatsidee bangsa Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Wahana untuk melembagakan staatsidee tersebut sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah konsepsi negara kesejahteraan (Prasetyo, 2012).

## 2. Konsep Demokratisasi dalam Hubungannya dengan Negara Kesejahteraan

Demokrasi menurut asal kata berarti rakyat berkuasa, *government or rule by the people*. Kata Yunani "demos" berarti rakyat, *kratos/ kratein* berarti kekuasaan/ berkuasa (Budiardjo, 1996). Dari pengertian ini, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Hal tersebut berarti bahwa pada tingkat terakhir, rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan

negara yang ikut menentukan kehidupan mereka (Noer, 1983).

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana semua warga negara memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum, baik secara langsung atau melalui perwakilan. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara. Demokrasi merupakan seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, serta praktik dan prosedurnya. Demokrasi bermakna penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia (Sumodiningrat, & Agustian, 2008).

Definisi demokrasi sebagai suatu gagasan politik adalah paham yang universal, sehingga demokrasi mengandung beberapa elemen sebagai berikut (Gaffar, 2005): (1) Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat; (2) setiap pemegang jabatan dipilih oleh rakyat harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang akan dan telah ditempuhnya; (3) diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung; (4) rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai; (5) adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; (6) adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar,



dalam demokrasi setiap warga masyarakat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul, berserikat, dan lain-lain.

Pendapat populer mengenai definisi demokrasi dikemukakan oleh Abraham Lincoln. Menurut Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Artinya, kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki hak, kesempatan dan suara yang sama dalam mengatur kebijakan pemerintahan.

Proses demokratisasi telah mendelegitimasi banyak peran negara dari pendekatan yang lebih mendekati pada sisi kekuasaan (*powerness*) dan kewenangan (*authority*) bergeser ke pendekatan pelayanan (*services*) dan kewiraswastaan (*entrepreneurship*). Hal itu disebabkan negara demokrasi lahir dari "rahim rakyat" sehingga pemerintah sebagai representasi dari negara bukan dihadirkan untuk sebuah kekuasaan, tetapi kesejahteraan. Di Indonesia, demokrasi yang diciptakan oleh para pendiri bangsa tidak serupa dengan demokrasi barat yang lebih dekat dengan liberalisme-kapitalisme. Demokrasi di Indonesia menggunakan konsep demokrasi Pancasila yang lahir dari penggalan nilai-nilai yang hidup dalam kemajemukan negara-bangsa Indonesia sebagai sebuah negara paripurna.

Demokrasi Pancasila sebagai demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat mengandung unsur-unsur berkesadaran religius berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur,

berkepribadian Indonesia, serta berkesinambungan (Hatta, 1998).

Dalam demokrasi Pancasila, kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial. Dalam demokrasi Pancasila, universalitas cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas (Latif, 2011).

Demokrasi Indonesia yang berlandaskan Pancasila mengembangkan sistem pemerintahan yang berperan penting pada negara dalam mengembangkan kesejahteraan masyarakat sebagai ekspresi dari demokrasi yang memiliki semangat keadilan. Dasar legitimasi negara-pengurus sebagai konsep negara kesejahteraan ala Indonesia bersumber pada empat jenis tanggung jawab atau tanggung jawab, yaitu perlindungan, kesejahteraan, pengetahuan, dan keadilan-perdamaian.

Negara kesejahteraan di Indonesia memiliki legitimasi sejauh dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan mengatasi paham perseorangan dan golongan. Negara memiliki legitimasi kesejahteraan sejauh dapat menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, menguasai bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Negara kesejahteraan lahir dari proses demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat yang

menggeser kedudukan negara atau pemerintah sebagai "kekuasaan" menjadi alat kesejahteraan rakyat. Melalui proses demokratisasi, pemerintah atau negara sebagai kepanjangan dari "kedaulatan rakyat" diharapkan mampu menjalankan konsepsi negara kesejahteraan yang memiliki tujuan akhir berupa kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sistem demokrasi yang berjalan dengan baik dan efektif dapat memengaruhi sebuah negara yang sedang mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan. S. Richard Hirsch Associate Professor of European Studies pada the Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington DC, Mitchell A. Orenstein menjelaskan adanya korelasi yang tinggi antara demokrasi yang berjalan baik dengan upaya menciptakan sebuah negara kesejahteraan.

Ia menjelaskan hubungan antara konsep demokrasi dan negara kesejahteraan di Uni Eropa sebagai berikut (Orenstein, 2008):

"...well-functioning democracy is highly correlated with welfare-state effort, inequality has increased rapidly in the new EU member states."

Hubungan negara, rakyat, dan demokrasi dianalogikan sebagai berikut (Suryono, 2014):

"Peran dan fungsi negara sebagai analog lembaga legal-formal dipercaya oleh rakyat untuk mengelola lahan kebun rakyat, hasilnya dibagikan kembali untuk kesejahteraan rakyat. Adapun tugas pemerintah analog dengan satpam yang berkewajiban melindungi dan menjaga kebun rakyat dari segala ancaman dan gangguan, baik

yang datangnya dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Jika hal ini bisa dilakukan, kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat merefleksikan bahwa pemerintahan atau negara yang ada telah melaksanakan asas pemerintahan yang demokratis, yaitu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk (kesejahteraan) rakyat."

Kaitannya dengan hukum administrasi, ia dihadirkan sebagai dasar, alat atau instrumen bagi pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui konsep negara kesejahteraan. Hukum administrasi berfungsi sebagai pemandu bagi pemerintah dalam mewujudkan negara kesejahteraan.

### 3. Hukum Administrasi sebagai Alat Mewujudkan Negara Kesejahteraan

Sejak bergesernya paradigma negara penjaga malam yang sering disebut dengan istilah *nachtwakerstaat* atau *watchdog state*, terjadi perubahan mendasar yang ditandai dengan perubahan fungsi negara yang semula hanya bertugas di bidang keamanan dalam negeri berubah menjadi pengelola kesejahteraan warga negara (*bestuurzorg*). Perubahan fungsi negara tersebut memasuki ranah kehidupan privat warga yang selama ini berada dalam konteks negara penjaga malam seolah terisolasi dari jangkauan negara. Negara kemudian memberlakukan sistem administrasi untuk mengurus segala kegiatan pemerintahan yang tujuannya untuk menciptakan kesejahteraan bagi warganya. Masuknya administrasi negara dalam kehidupan privat warga bertujuan untuk menjalankan fungsi *bestuurzorg*. Hal

tersebut membutuhkan satu instrumen yang dapat memberikan dasar legalitas bagi negara untuk melaksanakannya. Instrumen tersebut berfungsi sebagai dasar atas aktivitas negara yang berusaha mengatur hal-hal yang sifatnya privat tersebut. Instrumen tersebut berbentuk suatu sistem hukum administrasi negara (Utama, 2014).

Kehidupan negara modern yang cenderung berusaha memenuhi kebutuhan rakyat, terutama masalah pelayanan kesejahteraan masyarakat, membutuhkan instrumen untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Instrumen atau alat yang digunakan oleh negara untuk mengelola pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan kesejahteraan masyarakat tersebut adalah administrasi negara. Alat tersebut berfungsi menata segala aspek kehidupan negara melalui birokrasi, tata kelola, penyiapan, pelaksanaan, dan pengawasan segala tindakan pemerintah agar sistem pemerintah tersebut dapat berjalan dengan stabil dan terukur. Keterukuran dan kestabilan tersebut diperlukan supaya hasil yang dituju oleh kegiatan pemerintahan bisa tercapai dengan kualitas dan kuantitas yang terukur, sebagaimana rancangan awal pada proses perencanaan kegiatan pemerintahan.

Administrasi negara bertujuan untuk membantu dan mendukung pemerintah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk menyejahterakan masyarakatnya. Sebagaimana dijelaskan Leonard D. White, administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara untuk menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara.

Administrasi negara sebagai suatu sistem yang menjadi *guidance* dalam mencapai tujuan negara tersebut membutuhkan dasar legalitas yang disebut dengan hukum administrasi negara. Apabila administrasi negara dimaknai sebagai suatu sistem untuk mencapai tujuan negara, maka hukum administrasi negara dapat dimaknai sebagai hukum yang mengatur sistem tersebut dalam rangka mencapai tujuan negara.

Definisi hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur dan mengikat alat administrasi negara dalam menjalankan wewenang yang menjadi tugasnya dalam melayani warga negara harus memperhatikan kepentingan warga negara (Asyiah, 2018).

Philipus M. Hadjon membagi hukum administrasi menjadi hukum administrasi positif sebagai lapangan hukum administrasi khusus dan lapangan hukum administrasi umum. Hukum administrasi khusus merupakan peraturan perundang-undangan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, sedangkan hukum administrasi umum merupakan peraturan hukum yang tidak terikat pada bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Adapun deskripsi hukum administrasi negara menurut Logemann meliputi peraturan-peraturan khusus di samping hukum perdata positif yang berlaku umum, termasuk mengatur cara-cara organisasi negara ikut serta dalam lalu lintas masyarakat (Hadjon dkk, 1994).

Adapun ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi sebagai berikut (Atmosudirdjo,

1983): (1) Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara; (2) hukum tentang organisasi negara; (3) hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis; (4) hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara; (5) Hukum administrasi pemerintah daerah dan wilayah, yang dibagi menjadi hukum administrasi kepegawaian, hukum administrasi keuangan, hukum administrasi materil, hukum administrasi perusahaan negara, dan hukum tentang Peradilan Administrasi Negara.

Hukum administrasi negara memiliki ciri-ciri khusus, yaitu: 1) adanya hubungan istimewa antara negara dan warga negara; 2) adanya sekumpulan norma yang mengatur kewenangan pejabat atau lembaga negara; 3) adanya pejabat-pejabat negara sebagai pelaksana dari perjanjian istimewa tersebut (Utama, 2014).

Dalam konteks hukum administrasi negara yang bercirikan adanya sekumpulan norma yang mengatur kewenangan pejabat atau lembaga negara tersebut, salah satu pengaturannya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diatur dalam Pasal 4, yaitu meliputi semua aktivitas: (1) Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif; (2) Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; (3) Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang

menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga; (4) Badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Pengaturan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan dan sanksi administratif (Nuswardani, 2019).

Administrasi pemerintahan yang dimaksud sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang tersebut adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, sedangkan badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagai pelaksana pemerintahan diharapkan dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam mencapai tujuan negara. Artinya, administrasi pemerintahan berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat dan/atau badan pemerintahan dalam melaksanakan kebijakannya, sedangkan administrasi negara berfungsi sebagai instrumen yang dipakai negara dalam mengelola pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.

Di Indonesia, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dijadikan sebagai rambu-rambu dalam setiap keputusan diskresi yang dikeluarkan pejabat pemerintahan, terutama asas tidak menyalahgunakan kewenangan dan asas

kepentingan umum (Hadi, 2017). Sebagai negara yang menganut konsep welfare state, asas legalitas saja tidak cukup berperan maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat. Diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas (Ansori, 2015).

Meski demikian, pemberian diskresi yang dibatasi melalui rambu-rambu AUPB pada kenyataannya masih mengekang ruang gerak administrasi negara dalam menjalankan kebijakannya. Terbukti dalam beberapa kasus, pejabat pemerintahan masih ada yang takut menggunakan anggaran karena tipisnya benang pembatas antara "maladministrasi" dengan "korupsi". Akibatnya, serapan anggaran yang seharusnya terdistribusikan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersendat disebabkan kekhawatiran administrator dalam berurusan dengan hukum pidana atau aspek penal. Karena itu, konsep hukum relasional yang ditawarkan Lukas van den Berge dapat menjadi pendamping bagi asas *freies ermessen*, di samping hukum administrasi dibangun dengan trust yang tidak mengedepankan *prejudice suspicion* dan aspek penal, sehingga hukum administrasi dapat "membumi" dan menjadi sarana bagi terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.

Hukum administrasi negara dibutuhkan dalam rangka mengatur dan mengontrol pelaksanaan administrasi negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah seperti pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hakikat hukum administrasi negara, memungkinkan administrasi negara menjalankan

fungsinya dan melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan salah menurut hukum (Basar, 1992). Karena itu, keberadaan hukum administrasi negara sangat vital bagi kehidupan bernegara karena eksistensinya sebagai alat untuk mengimplementasikan negara kesejahteraan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

Dalam perkembangannya di negara modern yang mengedepankan demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, hukum administrasi bukan lagi sebagai alat kekuasaan atau kewenangan, melainkan sudah menjelma menjadi instrumen atau alat (tool) untuk menyejahterakan rakyatnya. Hal itu disebabkan bangunan negara pemerintahan tidak lagi berupa bangunan kekuasaan di mana pejabat pemerintah hadir sebagai manajer tertingginya, melainkan hadir sebagai representasi negara yang berada dalam "kedaulatan rakyat" untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, negara memberlakukan sistem administrasi untuk mengurus segala kegiatan pemerintahan dengan tujuan menciptakan kesejahteraan bagi warganya. Dalam perkembangan arus teknologi informasi yang sedemikian pesat seperti saat ini, administrator sudah seharusnya diberi ruang hukum yang cukup untuk menampung kecepatan perubahan aktivitasnya supaya mencapai kesejahteraan yang diharapkan.

Mengingat negara kesejahteraan merupakan bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap

kesejahteraan rakyat (social welfare), maka hukum administrasi negara sebagai alat atau pedoman bagi pelaksanaan negara kesejahteraan harus diterapkan secara efektif. Selain itu, hukum administrasi negara sebagai "panglima" bagi berjalannya negara kesejahteraan harus mampu menjawab berbagai perkembangan dan dinamika dalam kehidupan bermasyarakat.

Hukum administrasi yang lebih mengedepankan norma hukum sebagai patron administrasi, sudah saatnya lebih mengutamakan norma hukum sebagai penggerak administrasi dalam upaya menyejahterakan rakyat. Hukum administrasi sebagai patron administrasi memang menghasilkan keteraturan dan keberlangsungan, tetapi pada saat yang sama justru dapat menjadikan posisi "kekuasaan" lebih kuat dari "pelayanan". Kondisi tersebut justru menghambat kecepatan gerak administrasi dalam melaksanakan fungsinya dalam negara kesejahteraan. Bahkan dalam beberapa kasus, kondisi ini tidak jarang menimbulkan kasus hukum yang seharusnya tidak perlu terjadi, karena justru dapat menghambat administrator dalam upaya menyejahterakan rakyat.

Melihat kondisi tersebut, maka administrator harus diberi ruang untuk menampung kecepatan perubahan aktivitasnya. Ruang gerak yang dibutuhkan administrator tersebut, antara lain diskresi atau dikenal juga dengan asas *freies ermesen*. Tujuan prinsip *freies ermesen*, di antaranya untuk memudahkan administrator dalam mencapai tujuan kesejahteraan umum di tengah tantangan perubahan zaman yang serba cepat dan dinamis.

Diskresi menjadi sarana ketika ada kekosongan atau kevakuman atas ketiadaan suatu aturan dalam mekanisme tertentu ketika suatu peristiwa konkrit yang mendesak untuk segera diambil suatu keputusan. Diskresi menjadi terobosan untuk mendobrak stagnasi, mencari jalan pintas supaya suatu program dapat berjalan dengan baik, atau menyiasati sesuatu agar tujuan yang diinginkan cepat tercapai (Safudin, 2020).

Meskipun dalam kasus tertentu, penggunaan diskresi bisa saja melahirkan peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), pelampauan kewenangan (*detournement de pouvoir*), maupun keputusan yang sewenang-sewenang (*willekeur*). Namun tanpa diskresi, administrator juga akan terhambat. Di Indonesia, diskresi dibatasi oleh undang-undang dengan rambu-rambu berupa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Sayangnya, batasan-batasan diskresi yang diberikan hukum administrasi seringkali menjadi multitafsir, sehingga rawan bersinggungan dengan hukum pidana. Dalam beberapa kasus, pejabat masih banyak yang ketakutan menggunakan anggaran karena kekhawatiran akan jerat pidana. Kondisi semacam ini justru akan menghambat negara dalam mewujudkan konsepsi negara kesejahteraan, karena serapan anggaran yang ditujukan untuk rakyat menjadi tersendat.

Penyelesaian kasus yang berkenaan dengan diskresi sering dijumpai adanya titik singgung dari segi pemaknaannya dalam lapangan hukum administrasi negara dan hukum pidana (Susilo,

2015). Di satu sisi, hukum administrasi menjadi alat bagi pejabat pemerintahan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Di sisi lain, hukum pidana menjadi kontrol bagi pemerintah untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang justru akan merugikan negara sendiri. Titik singgung yang dilematis ini membutuhkan solusi agar negara dapat melaksanakan tugasnya dalam menyejahterakan rakyat.

Sebagaimana dijelaskan di atas, Berge menawarkan konsep hukum relasional, yaitu jembatan yang menghubungkan antara tiga lembaga kekuasaan yang saling terpisah antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif supaya dapat membangun komunikasi sehingga setiap keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan tidak kontraproduktif. Artinya, titik singgung hukum administrasi dan hukum pidana dapat diselesaikan melalui konsep hukum relasional. Hal ini untuk menjawab tantangan zaman yang serba cepat dan dinamis dalam rangka memenuhi kesejahteraan rakyat dalam sebuah welfare state.

Hukum relasional menawarkan konsep konektivitas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam membangun komunikasi agar kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk mencapai kesejahteraan sosial dapat tercapai dengan efisien (Berge, 2017). Konsep tersebut jika diakomodasi dalam norma-norma hukum administrasi akan memberikan ruang gerak bagi administrator dalam membuat keputusan-keputusan administratif yang kontekstual. Hal yang sama berlaku jika ada akomodasi asas *freies ermesen* atau diskresi dalam

norma hukum administrasi. Meski demikian, asas *freies ermesen* membutuhkan batasan-batasan tertentu yang bertumpu pada "kesejahteraan sosial" untuk menghindari kebijakan yang mengedepankan *powerness* dan *authority*.

Karena itu, hukum administrasi harus "dibumikan" dengan *trust* dengan tidak mengedepankan *prejudice suspicion* dan aspek penal, sehingga tuntutan untuk menyejahterakan rakyat di segala zaman dapat tercapai dengan baik.

### C. SIMPULAN

Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan konsep di mana negara tidak hanya semata-mata berfungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi juga bertanggung jawab atas terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara hadir dalam menangani berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin keadilan sosial dan kemakmuran rakyat. Dalam perspektif negara demokrasi, hadirnya negara dalam fungsi yang luas mencakup segala aspek kesejahteraan masyarakat tidak dimaknai sebagai ajang untuk melaksanakan kewenangan (*authority*) dan kekuasaan (*powerness*), melainkan lebih menekankan pada aspek pelayanan (*services*) dan kewiraswastaan (*entrepreneurship*). Hal itu mengingat negara demokrasi lahir dari "rahim rakyat" dengan konsep *government or rule by the people* yang membuat pemerintah sebagai pemegang mandat rakyat dalam mengelola negara tidak hadir untuk sebuah kekuasaan, tetapi kesejahteraan rakyat.

Untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam konsepsi negara kesejahteraan, maka dibutuhkan instrumen yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan rakyat terutama pelayanan kesejahteraan masyarakat. Instrumen yang digunakan negara untuk mengelola pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah administrasi negara. Administrasi negara yang bertujuan membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk menyejahterakan masyarakat diperlukan adanya dasar legalitas yang disebut hukum administrasi negara. Sebagai patron administrasi di sebuah negara demokrasi, hukum administrasi negara yang berisi norma-norma hukum sudah seharusnya hadir sebagai penggerak administrasi sebagai upaya menyejahterakan rakyat. Sebagai alat yang digunakan sebagai dasar legalitas bagi administrasi negara, hukum administrasi negara sudah saatnya dibumikan dengan trust dengan tidak mengutamakan aspek penal dan prejudice suspicion. Dengan demikian, hukum administrasi negara mampu hadir sebagai alat mewujudkan kesejahteraan sosial di tengah tuntutan zaman yang selalu berkembang dinamis.

#### DAFTAR PUSTAKA

#### JURNAL

Ansori, L. (2015). Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Yuridis*, Vol.2, (No.1), pp. 134-150.

Berge, L. (2017). The Relational Turn in Dutch Administrative Law. *Utrecht Law Review*, Vol. 13, (Issue 1), pp.100-111.

Elviandri., Dimiyati, Khuzdaifah., & Absori. (2019). Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia. *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.31, (No.2), p. 254.

Fuadi, A. (2015). Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Pandangan Islam dan Kapitalisme. *Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia*, Vol.V, (No.1), p. 18.

Hadi, I. (2017). Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pascaberlakunya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Kertha Patrika*, Vol.39, (No.1), p. 39.

Kholis, N. (2015). Kesejahteraan Sosial di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam. *Akademika Jurnal Pemikiran Islam*, Vol.20, (No.2), p.243.

Kiswanto, E. (2005). Negara Kesejahteraan (Welfare State): Mengembalikan Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol.9, (No.2), p.105.

Muhlizi, A. (2012). Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechtsvinding*, Vol.1, (No.1), p.96.

Orenstein, M. (2008). Poverty, Inequality, and Democracy: Postcommunist Welfare State. *Journal of Democracy*, Vol.19, (No.4), p.81.



- Prasetyo, K. (2012). Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, (No.3), p.495.
- Purwana, A. (2014). Kesejahteraan dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Jurnal Justicia Islamica*, Vol.11, (No.1), p.22.
- Safudin, E. (2020). Politik Hukum Diskresi di Indonesia: Analisis Terhadap Pembagian Kekuasaan antara Pemerintah dan Legislatif. *Jurnal Penelitian Islam*, Vol.14, (No.1), p.147-170.
- Sukmana, O. (2016). Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State). *Jurnal Sospol*, Vol.2, (No.1), pp.102-120.
- Suryono, A. (2014). Kebijakan Publik untuk Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, Vol.VI, (No.2), p.102.
- Susilo, A. (2015). Makna dan Kriteria Diskresi Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol.4, (No.1), p.137.
- Widijowati, D. (2016). Determining Criminal Actions in Corruption: The Characteristic of Freies Ermessen Principles. *The Southeast Asia Law Journal*, Vol.2, (No.1), pp.46-52.
- BUKU
- Asshiddiqie, J. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Asyiah, N. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish.
- Atmosudirdjo, P. (1983). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Basar, S. (1992). *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Budiardjo, M. (1996). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Gaffar, A. (2005). *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Garner, Bryan A. (1990). *Black's Law Dictionary Seventh Edition*. West Group St Paul. Minn.
- Hadjon, Philipus M., Martosoeignjo, Sri Soemantri., Basah, Sjachran., & Manan, Bagir. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hatta, M. (1998). *Karya Lengkap Bung Hatta—Buku 1: Kebangsaan dan Kerakyatan*. Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Latif, Y. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia.
- Manan, B. (1996). *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. Bandar Lampung: Fakultas Hukum UNLA.
- Noer, D. (1983). *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Jakarta: CV Rajawali.
- Nugraha, S. (2004). *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century A Step Forwards or Backwards*. Jakarta: Fakultas Hukum UI.

Nuswardani, N (2019). Buku Ajar Pengantar Hukum Administrasi. Surabaya: Scopindo Media Pustaka.

Sumodiningrat, Gunawan., & Agustian, Ary Ginanjar. (2008). Mencintai Bangsa dan Negara Pegangan dalam Hidup Berbangsa dan Bernegara di Indonesia. Bogor: PT Sarana Komunikasi Utama.

Teubner, G. (1986). Dilemmas of Law in the Welfare State. Berlin–New York: Walter de Gruyter.

Utama, Yos J. (2014). Hukum Administrasi Negara Edisi 2. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Yulikhsan, E. (2016). Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN). Yogyakarta: Deepublish.

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan