

Discretion of State Administrative Officials as a Progressive Legal Instrument: A Critical Analysis of Legitimacy, Accountability, and Judicial Control

(Diskresi Pejabat Administrasi Negara Sebagai Instrumen Hukum Progresif: Analisis Kritis terhadap Legitimasi, Akuntabilitas, dan Kontrol Peradilan)

Aziz Syahputra^{1*}, Muhammad Dimas Kesuma²

^{1,2}Universitas Battuta, Indonesia

*Correspondence: syaputraaziz91@gmail.com

Keyword:	Abstract
Discretion, State Administrative Law, Principle of Legality, Good Governance, AUPB	The principle of legality in State Administrative Law (HAN) often conflicts with the need to create an effective and responsive public administration. Discretion exists as an alternative, providing officials with flexibility to address gaps or ambiguities in the law in the public interest. In this article, discretion is analyzed from a progressive legal perspective, focusing on how this discretionary action can be maximized without sacrificing legal certainty and the protection of citizens' rights. This analysis focuses on three main aspects: Formal-Material Legitimacy, Multilevel Accountability Mechanisms, and the Control Function of the State Administrative Court (PTUN). The conceptual analysis shows that the effectiveness of discretion depends heavily on full adherence to the General Principles of Good Governance (AUPB), which serve as a guideline for assessing administrative actions. Discretion that aligns with progressive principles is transparent, involves public participation, and focuses on public benefits, thus supporting the principles of Good Governance.

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum yang mengacu pada Pancasila, Indonesia mendasarkan tindakan pemerintah pada supremasi hukum. Dalam konteks HAN, ini tercermin melalui asas legalitas, yang mengharuskan semua tindakan pejabat berdasarkan peraturan yang berlaku. Namun, hukum yang cenderung kaku dan lambatnya proses legislasi sering tidak mampu mengikuti dinamika masalah sosial, ekonomi, dan teknologi yang dihadapi oleh birokrasi.

Kekurangan untuk bertindak dalam situasi mendesak atau baru, meskipun untuk kepentingan masyarakat, dapat dianggap sebagai ketidakaktifan administrasi atau kebuntuan dalam menjalankan fungsi. Oleh karena itu, hukum memberikan peluang untuk diskresi (kebebasan bertindak) kepada pejabat sebagai mekanisme untuk menjaga agar administrasi tetap berjalan dengan baik. Penegasan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).

Meskipun diskresi diakui dan diterima, penerapannya tetap menghadapi risiko penyalahgunaan kekuasaan (*détournement de pouvoir*) yang bisa merugikan masyarakat. Isu utama yang dibahas dalam artikel ini adalah:

1. Bagaimana cara mengharmoniskan konsep diskresi dengan asas legalitas tanpa mengurangi perlindungan hukum bagi masyarakat ?
2. Bagaimana cara mekanisme akuntabilitas dan kontrol peradilan bisa secara efisien membatasi ruang lingkup diskresi agar tetap dalam jalur AUPB dan Good Governance ?

Diskresi pada dasarnya berbeda dari kebijakan (beleid) atau wewenang yang terikat (gebonden bevoegdheid). Diskresi diberikan karena adanya ruang bebas (vrije ruimte) dalam peraturan yang memberikan pilihan kepada pejabat, baik dalam hal tindakan yang akan diambil, kapan harus mengambil tindakan, maupun bentuk tindakan yang akan dilakukan.

UUAP mendefinisikan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk menangani masalah konkret yang belum diatur dalam peraturan yang ada ketika terjadi kekosongan hukum, adanya pilihan hukum, atau peraturan yang berpotensi berdampak negatif.

Legitimasi diskresi perlu dilihat dari dua perspektif:

1. Legitimasi Formal: Keputusan diskresi harus dikeluarkan oleh Pejabat yang memiliki wewenang, sesuai dengan prosedur yang berlaku, dan didasarkan pada adanya dasar hukum (baik metode atribusi, delegasi, atau mandat).
2. Legitimasi Materiil: Ini merupakan esensi dari pengawasan kualitas diskresi, yaitu kepatuhan terhadap AUPB. AUPB mencakup prinsip kebermanfaatan, prinsip tidak sewenang-wenang, prinsip kehati-hatian, dan prinsip profesionalisme, yang bertindak sebagai norma etis dan hukum dalam menentukan kelayakan tindakan diskresi. Diskresi dinyatakan sah secara materiil jika tujuannya demi kepentingan publik dan pelaksanaannya sesuai dengan standar etika administrasi yang tinggi.

Diskresi memerlukan pertanggungjawaban internal yang ketat. Pejabat yang menggunakan diskresi harus mendokumentasikan dan melaporkan alasan dan tujuan dari diskresinya. Akuntabilitas ini meliputi: Justifikasi Tertulis: Kewajiban bagi pejabat untuk menyusun penjelasan rasional mengenai keputusan diskresi. Audit Kinerja: Proses pengawasan oleh Inspektorat atau Badan Pengawas Fungsional lainnya untuk menilai apakah diskresi telah mencapai tujuan publik yang diinginkan dengan efisien.

PTUN memiliki peran utama sebagai lembaga pengawasan eksternal yang berfungsi dengan baik. Dalam konteks diskresi, pengujian oleh PTUN tidak hanya terbatas pada aspek legalitas formal, tetapi juga melakukan pengujian substansial terhadap kemanfaatan dan kelayakan berdasarkan AUPB. Pengujian AUPB : AUPB menjadi acuan bagi Hakim PTUN untuk membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dihasilkan dari diskresi, walaupun KTUN itu mungkin telah mengikuti prosedur yang benar. Pelanggaran terhadap AUPB menunjukkan penyalahgunaan kekuasaan meskipun pejabat bertindak berdasarkan diskresi. Contoh: Hakim memiliki kewenangan untuk membatalkan KTUN yang berdasarkan diskresi apabila ditemukan pelanggaran terhadap prinsip tidak sewenang-wenang atau prinsip proporsionalitas.

Pengakuan atas diskresi sebagai kekuasaan yang sah perlu diimbangi dengan pengawasan eksternal yang efisien, yaitu melalui PTUN. PTUN berfungsi sebagai pengadilan yudisial, memastikan bahwa pergerakan pejabat tidak melebihi batas kewenangannya. Kontrol PTUN terhadap keputusan diskresi meliputi dua dimensi utama: Pengujian *Rechtmatigheid* (Legalitas Formal). Pengujian ini berfokus pada aspek formal dari keputusan administrasi, yaitu apakah pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memiliki izin yang sah, apakah prosedur yang diikuti benar, dan apakah substansi keputusan melanggar undang-undang yang mengikat. Dalam konteks diskresi: Penyalahgunaan Wewenang Absolut: Jika diskresi digunakan oleh pejabat yang *de jure* tidak berwenang (misalnya, Pejabat A memakai wewenang Pejabat B), maka KTUN tersebut batal demi hukum. Melanggar Tujuan Undang-Undang: Diskresi yang digunakan untuk tujuan di luar yang diatur oleh UUAP, seperti kepentingan pribadi atau politik, merupakan pelanggaran terhadap legalitas formal-materiil.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menempatkan diskresi pejabat administrasi negara sebagai objek kajian utama. Pendekatan ini dipilih untuk menganalisis norma hukum yang mengatur diskresi, khususnya dalam konteks hukum administrasi negara dan hukum progresif, dengan fokus pada legitimasi, akuntabilitas, serta mekanisme kontrol peradilan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal, yang menelaah peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, serta doktrin dan teori hukum yang relevan. Penelitian ini mengkaji secara mendalam ketentuan mengenai diskresi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan penggunaan diskresi oleh pejabat publik.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji norma positif, sementara pendekatan konseptual bertujuan memahami diskresi dalam perspektif hukum progresif. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis praktik diskresi yang diuji melalui putusan pengadilan. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang berupa kamus hukum dan ensiklopedia.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode interpretasi sistematis dan teleologis. Analisis difokuskan pada hubungan antara norma diskresi dan tujuan hukum progresif, yaitu keadilan substantif, kemanfaatan, dan perlindungan kepentingan publik. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif-analitis untuk menjawab permasalahan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskresi pejabat administrasi negara memiliki legitimasi hukum yang kuat sepanjang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Diskresi dipandang sebagai instrumen penting untuk mengatasi kekosongan hukum dan kondisi darurat yang tidak dapat diselesaikan melalui prosedur administratif yang kaku. Dalam perspektif hukum progresif, diskresi berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan substantif dan responsivitas negara terhadap kebutuhan masyarakat. Diskresi memungkinkan pejabat publik bertindak fleksibel dan inovatif, selama tindakan tersebut berorientasi pada kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar hukum.

Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa praktik diskresi berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang memadai. Lemahnya dokumentasi, minimnya transparansi, dan tidak adanya standar evaluasi yang jelas menjadi faktor yang memperbesar risiko penyimpangan diskresi.

Peran kontrol peradilan, khususnya melalui Peradilan Tata Usaha Negara, terbukti menjadi instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara kebebasan diskresi dan kepastian hukum. Pengadilan tidak hanya berfungsi menguji legalitas formal, tetapi juga mulai mempertimbangkan aspek rasionalitas, proporsionalitas, dan tujuan penggunaan diskresi. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menyimpulkan bahwa diskresi pejabat administrasi negara merupakan instrumen hukum progresif yang relevan dan diperlukan, namun harus dibatasi oleh prinsip legitimasi, akuntabilitas, dan kontrol peradilan yang efektif. Penguatan pedoman pelaksanaan diskresi dan peningkatan kualitas pengawasan yudisial menjadi kunci untuk memastikan diskresi benar-benar berorientasi pada kepentingan publik dan keadilan sosial.

Konsep diskresi sebaiknya tidak hanya dianggap sebagai pengecualian dari hukum, tetapi sebagai alat yang penting dan terintegrasi dalam mencapai Good Governance. Sebuah pemerintahan yang baik memerlukan manajemen yang efisien, terbuka, inklusif, dan bertanggung jawab. Ketika diskresi dikelola secara tepat, ia bisa menjadi penghubung antara ketatnya hukum dan keperluan nyata masyarakat.

1. Responsivitas dan Efisiensi Pelayanan Publik

Prinsip utama dalam Good Governance adalah responsivitas, yakni kemampuan pemerintah untuk menanggapi kebutuhan masyarakat dengan cepat dan tepat.

- a) Mengatasi Kekosongan Regulasi : Dalam keadaan darurat (seperti bencana alam, pandemi, atau krisis ekonomi), peraturan yang ada seringkali tidak mencukupi. Diskresi memungkinkan para pejabat untuk mengambil tindakan luar biasa tanpa harus menunggu proses legislasi yang lambat, sehingga layanan penting dapat segera diberikan. Ini menjadikan pemerintahan berfungsi sebagai entitas yang melayani, bukan sekadar sebagai pengatur.
- b) Inovasi dalam Administrasi : Diskresi memberikan kesempatan bagi pejabat untuk menciptakan dan menerapkan solusi yang lebih efektif dan efisien di tingkat lokal, yang mungkin belum diatur oleh

peraturan pusat. Contohnya, pengujian program layanan terpadu yang lebih sederhana dapat muncul dari diskresi untuk meningkatkan efisiensi.

2. Transparansi dan Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan Diskresioner

Diskresi sering dianggap sebagai tindakan yang bersifat tertutup. Good Governance mendorong agar proses tersebut diungkap :

- a) Kewajiban untuk Mengumumkan Diskresi : UUAP mengharuskan pejabat untuk memberi tahu publik mengenai rencana penggunaan diskresi, kecuali untuk hal-hal yang bersifat rahasia negara. Ini adalah salah satu bentuk penerapan prinsip transparansi. Pemberitahuan ini harus mencakup alasannya, dasar pertimbangannya, serta tujuan dari diskresi yang dimaksud.
- b) Meningkatkan Keterlibatan : Untuk keputusan diskresi yang memiliki dampak besar (misalnya, perubahan tata ruang atau izin proyek besar), melibatkan pemangku kepentingan (masyarakat, LSM, akademisi) dalam proses konsultasi dapat meningkatkan legitimasi substansi keputusan itu. Partisipasi ini mengubah cara pandang terhadap diskresi dari hanya kekuasaan individu menjadi keputusan bersama.

3. Mengaitkan Diskresi dengan Akuntabilitas Kinerja

Dalam konteks Good Governance, perhatian terhadap akuntabilitas beralih dari sekadar kepatuhan terhadap prosedur menjadi akuntabilitas yang berbasis hasil.

- a) Pengukuran Hasil : Diskresi yang diterapkan harus dinilai berdasarkan dampaknya terhadap tujuan publik yang telah ditetapkan. Misalnya, diskresi dalam penggunaan dana darurat dievaluasi dari seberapa cepat dan efektif dana tersebut dapat mencapai sasaran yang memerlukan bantuan.
- b) Sistem Peringatan Dini : Institusi perlu membangun sistem check and balance internal dan peringatan dini untuk mendeteksi kemungkinan penyalahgunaan diskresi sebelum menimbulkan konsekuensi hukum. Ini merupakan bagian dari manajemen risiko yang baik dalam administrasi.

Dengan menghubungkan diskresi secara mendalam dengan prinsip transparansi, partisipasi, serta akuntabilitas kinerja, kebebasan bertindak ini dapat diintegrasikan sebagai alat yang kuat untuk mendorong reformasi birokrasi dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang responsif serta berintegritas.

KESIMPULAN

Kajian ini menegaskan bahwa diskresi pejabat administrasi negara bukan lagi anomali terhadap asas legalitas, melainkan telah menjadi instrumen hukum yang sah dan esensial dalam tatanan administrasi modern, sebagaimana diakui oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Tegangan antara legalitas dan efektivitas diselesaikan melalui penerapan ketat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Temuan utama dari analisis ini adalah : Rekonsiliasi Legitimasi : Diskresi hanya memperoleh legitimasi materiil ketika dilakukan untuk kepentingan umum dan memenuhi semua kriteria AUPB. Pelanggaran terhadap AUPB, seperti asas tidak sewenang-wenang atau asas proporsionalitas, secara otomatis mengubah diskresi dari wewenang yang sah menjadi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*). Peran Kontrol Yudisial yang Krusial : Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memainkan peran vital sebagai institusi kontrol eksternal yang tidak hanya menguji legalitas formal (*rechtmatigheid*) tetapi juga kepatutan dan tujuan (*doelmatigheid*) keputusan diskresi, menggunakan AUPB sebagai standar pengujian (*toetsingsnorm*). Katalisator Good \ Governance : Diskresi yang dikelola dengan transparansi dan akuntabilitas adalah motor penggerak Good \ Governance. Hal ini memungkinkan administrasi untuk menjadi responsif terhadap kebutuhan publik yang dinamis dan mendorong inovasi dalam pelayanan, jauh dari kekakuan birokrasi tradisional. Dengan demikian, diskresi adalah wewenang bersyarat yang menuntut integritas moral dan profesionalisme tinggi dari pejabat, serta sistem pengawasan internal dan eksternal yang tak terhindarkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2012). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hadjon, P. M. (2015). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. (2014). Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Sinar Grafika.
- Marzuki, P. M. (2017). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahardjo, S. (2010). Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ridwan HR. (2018). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Wignarajah, R. (2016). Administrative Discretion and Judicial Control. London: Routledge.
- Zainal Asikin. (2019). Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Rajawali Pers.