JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455

DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 16 April 2026 | **Revised**: 12 Mei 2026 | **Accepted**: 19 Mei 2026

Keputusan Diskresi Pejabat Pemerintahan dalam Kerangka Hukum Administrasi Pemerintahan di Indonesia: Rekonstruksi Teori Integratif dan Kepastian Hukum Kontemporer

Ratu Sarah Cendikia[1], Bulan Bazla Syasya Sabri[2], Alya Zaida[3]
[1] Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Banten, Indonesia, ratusarah8@gmail.com
[2] Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Banten, Indonesia,
[3] Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Banten, Indonesia,

Corresponding Author: ratusarah8@gmail.com

Abstract: *This study aims to analyze the legal position of government officials' discretionary decisions within the framework of administrative law in Indonesia, specifically regarding efforts to overcome government stagnation and achieve legal certainty amidst uncertain regulations. The focus of this research is on the synchronization between the rigid and flexible nature of law through the lens of integrative legal theory. The research method used is normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches, by analyzing the Makassar Administrative Court Decision Number 81/G/2020/PTUN.Mks. The results show that discretion is a vital instrument to break administrative deadlocks, but its implementation must be subject to the parameters of the General Principles of Good Governance (AAUPB) and good faith. Integration between rigid norms and flexible actions is necessary to ensure that public services continue to operate without violating the principles of the rule of law*

Keyword: *Discretion, Government Stagnation, Administrative Court Decision, Integrative Theory, Legal Certainty.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum keputusan diskresi pejabat pemerintahan dalam sistem hukum administrasi negara di Indonesia, khususnya terkait upaya mengatasi stagnasi pemerintahan dan mewujudkan kepastian hukum di tengah regulasi yang tidak pasti. Fokus penelitian ini adalah pada sinkronisasi antara sifat hukum yang rigid dan fleksibel melalui kacamata teori hukum integratif. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, dengan menganalisis Putusan PTUN Makassar Nomor 81/G/2020/PTUN.Mks. Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskresi merupakan instrumen vital untuk menembus kebuntuan administratif, namun pelaksanaannya harus tunduk pada parameter Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan itikad baik. Integrasi antara norma yang kaku dan tindakan yang fleksibel diperlukan untuk menjamin pelayanan publik tetap berjalan tanpa melanggar prinsip negara hukum.

Kata Kunci: Diskresi, Stagnasi Pemerintahan, Putusan PTUN, Teori Integratif, Kepastian Hukum.

PENDAHULUAN

Perubahan paradigma negara hukum dari formal *rechtstaat* menjadi material *rechtstaat* atau negara kesejahteraan menuntut peran pemerintah yang lebih aktif dan dinamis dalam hal mengatur segala sendi kehidupan masyarakat. Di bawah konsepsi ini, pemerintah tidak hanya berperan sebagai penjaga keamanan, akan tetapi juga bertindak sebagai penyedia kesejahteraan publik. Namun, dalam menjalankan peran aktif tersebut, pejabat pemerintahan acap kali dihadapkan pada sebuah situasi dimana hukum tertulis yang bersifat rigid tidak mampu menjangkau kebutuhan masyarakat yang berkembang sangat cepat. Kondisi tersebut jelas memicu terjadinya stagnasi/tidak ada kemajuan pemerintahan, di mana pelayanan publik terhenti karena ketiadaan regulasi atau adanya norma yang bersifat multitafsir.(Galang Asmara, 2022)

Secara teoritis, guna mengatasi kebuntuan tersebut, hukum administrasi negara memberikan ruang untuk pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif sendiri melalui instrumen diskresi. Diskresi pada dasarnya layaknya sungai di tengah padang pasir legalitas yang kaku, yang memungkinkan pemerintahan untuk tetap bergerak saat undang-undang terdiam. Hanya saja, penggunaan diskresi di Indonesia saat ini berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Di satu sisi, diskresi diperlukan guna inovasi dan efektivitas, di sisi lain diskresi dipandang secara curiga sebagai pintu masuk untuk penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi. Fenomena ini menyebabkan banyak pejabat merasa tidak tahu menetapkan dikarenakan ketakutan akan kriminalisasi kebijakan.(Galang Asmara, 2022)

Ketidakpastian tersebut semakin diperparah dengan dinamika hukum kontemporer pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang kemudian diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Salah satu poin utama adalah pergeseran syarat sah diskresi, di mana UU Ciptaker menghapus syarat bahwa diskresi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam konteks tertentu, yang memunculkan kekhawatiran akan penurunan kepastian hukum. Hanya saja, dalam menghadapi ketidakpastian norma tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) muncul sebagai pertahanan terakhir yang mendefinisikan versi hakim tentang diskresi yang benar dan salah.

Salah satu kasus yang telah berkekuatan hukum tetap berkenaan dengan diskresi Bupati Bulukumba, yaitu Putusan PTUN Makassar Nomor 81/G/2020/PTUN.Mks, di mana hakim haus menguji keabsahan tindakan diskresi di tengah sengketa pemilihan kepala desa.(*Putusan Tata Usaha Negara Makassar Nomor: 81/G/2020/PTUN.Mks*, 2020) Pertimbangan hukum hakim dalam kasus tersebut menunjukkan bagaimana integritas nilai kemanfaatan dan itikad baik menjadi tolah ukur utama dalam membedah diskresi di tengah stagnasi proses demokrasi lokal. Hal tersebut menuntut adanya sebuah model integrasi teori yang dapat menjembatani kebutuhan akan kepastian hukum yang rigid dengan fleksibilitas diskresi yang cair. Teori Hukum Integratif yang dicetuskan oleh Romli Atmasasmita menawarkan kerangka berpikir yang menyatukan sistem norma, sistem perilaku, dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila, yang sangat relevan untuk membedah permasalahan tersebut secara komprehensif.(Eko Prasetio et al., 2021)

Penelitian mengenai diskresi penjabat pemerintahan telah banyak dilakukan sebelumnya. Beberapa literatur terdahulu, seperti kajian yang berfokus pada batasan diskresi dalam ranah negara hukum tata usaha negara, serta studi yang menganalisis implikasi penghapusan frasa konstitusionalitas diskresi pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, telah memberikan fondasi awal. Hanya saja, kajian-kajian terdahulu tersebut mayoritas masih terjebak dalam analisis normatif yang kaku dan belum menyentuh dimensi sosiologis dari ketiadaan kemajuan pemerintahan secara komprehensif. Celah kosong tersebut yang akan diisi oleh penelitian ini, kebaruan penelitian ini terletak pada penggabungan doktrin keadaan darurat administratif dengan Teori Hukum Integratif yang dicetuskan oleh Romli Atmasasmita guna membedah diskresi, sehingga menghasilkan resolusi yang menyeimbangkan kepastian hukum dengan kemanfaatan yang substantif.(Darojad, 2018)

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi bagaimana keputusan diskresi pejabat pemerintahan ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi di Indonesia, dengan fokus pada penyelesaian stagnasi pemerintahan melalui integrasi teori yang seimbang. Alasan mendasar dilakukannya penelitian ini adalah untuk memberikan kejelasan teoretis dan praktis bagi pejabat pemerintahan agar tidak ragu dalam mengambil kebijakan diskresioner, sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan sewenang-wenang. Rumusan masalah yang akan dibahas meliputi: (1) Bagaimana kriteria penggunaan diskresi untuk mengatasi stagnasi pemerintahan menurut regulasi kontemporer dan perspektif peradilan? (2) Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam memutus keabsahan diskresi di tengah ketidakpastian norma? (3) Bagaimana model integrasi teori hukum dapat mensinkronkan sifat rigid dan fleksibel dalam pelaksanaan diskresi pejabat pemerintahan?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dimana penelitian ini akan berfokus pada inventarisasi hukum positif, dimana analisis juga akan dilakukan pada asas-asas hukum, dan penemuan hukum dalam instansi konkret. Adapun bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu landasan yuridis yang mengikat secara hukum, meliputi :
   a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
   b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang
   c) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang
   d) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 81/G/2020/PTUN.Mks.
2) Bahan Hukum Sekunder, mencakup literatur akademik, buku teks doktrin hukum administrasi negara, dan publikasi jurnal ilmiah bereputasi yang memberikan eksplanasi komprehensif atas bahan hukum primer.
3) Bahan Hukum Tersier, berupa Kamus Hukum dan glosarium yang memberikan penegasan terhadap terminologi hukum yang digunakan dalam naskah.

Data dikumpulkan melalui studi dokumen dari berbagai pangkalan data hukum, termasuk direktori putusan Mahkamah Agung. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deduktif-induktif untuk merumuskan simpulan yang menjawab problematika integrasi antara hukum yang rigid dan fleksibel dalam praktik pemerintahan..(Dr. Muhaimin, 2020)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana Kriteria Penggunaan Diskresi Untuk Mengatasi Stagnasi Pemerintahan Menurut Regulasi Kontemporer Dan Perspektif Peradilan?

Tidak adanya kemajuan pemerintahan bukan sekadar istilah teknis semata, melainkan kondisi darurat administratif di mana fungsi-fungsi negara tidak dapat berjalan diakibatkan hambatan regulasi atau situasi nyata yang tidak terduga. Pada praktiknya, kondisi

macet/stagnasi ini sering terjadi disaat pejabat mengalami kondisi takut melangkah dikarenakan tidak adanya dasar hukum yang eksplisit mengatur, sementara masyarakat menuntut pelayanan yang sesegera mungkin. Kondisi ketidakmampuan untuk menetapkan tersebut secara hukum dapat diatasi melalui diskresi sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 23 huruf d UU AP. (Ihfan, 2024)

Tabel 1. Stagnasi, Penyebab Utama dan Contoh Diskresi mengenai Stagnasi Pemerntahan

Jenis Stagnasi	Penyebab Utama	Contoh Diskresi
Hambatan Administrasi	Syarat formal yang kaku tidak terpenuhi dalam kondisi mendesak.	Penunjukan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Sekolah saat ijazah harus segera ditandatangani.
Kekosongan Hukum	Munculnya persoalan baru (misal: teknologi/bencana) yang belum diatur.	Kebijakan camat dalam percepatan dokumen kependudukan darurat.
Konflik Norma	Dua aturan yang setingkat saling bertentangan secara diametral.	Penetapan tindakan diskresi terhadap hasil Pilkades yang bersengketa.
Ketidakpastian Anggaran	Kebutuhan dana darurat yang belum teralokasi dalam APBD.	Pergeseran alokasi anggaran untuk penanganan bencana alam melalui diskresi.

Dalam situasi tersebut, diskresi berfungsi sebagai upaya prefentif, hanya saja UU AP memberikan syarat yang cukup berat untuk diskresi jenis ini, yaitu kewajiban memberitahukan kepada atasan pejabat sebelum penggunaan dan melaporkan setelah penggunaan, terutama disaat keresahan masyarakat berpotensi lahir. Hal ini menunjukkan adanya upaya untuk tetap memasukkan unsur rigid berupa pengawasan ke dalam tindakan yang fleksibel.

Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Memutus Keabsahan Diskresi Di Tengah Ketidakpastian Norma?

Putusan PTUN Makassar Nomor 81/G/2020/PTUN.Mks ini menjadi sangat menarik karena melibatkan diskresi seorang Bupati (Bupati Bulukumba) dalam menetapkan hasil Pemilihan Kepala Desa. Penggugat mendalilkan bahwa tindakan Bupati yang mengeluarkan Surat Keputusan tentang penetapan tindakan diskresi adalah perbuatan melanggar hukum karena tidak sesuai dengan prosedur Pilkades yang ada. Dalam menggali pertimbangan hukum pada putusan tersebut, terlihat bahwa majelis hakim membangun silogisme hukum yang sangat terstruktur. Sebagai premis mayor, hakim berpijak pada Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang melegitimasi penggunaan diskresi apabila terjadi stagnasi pemerintahan.(Dzikry Gaosul Ashfiya, 2023) Sebagai premis minor, fakta persidangan membuktikan adanya kekosongan hukum dalam penetapan hasil Pemilihan Kepala Desa yang berpotensi melumpuhkan roda pelayanan publik secara konkret. Majelis hakim secara eksplisit menguji tindakan Tergugat menggunakan parameter Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kemanfaatan dan asas kecermatan. Hakim menilai bahwa keputusan Tergugat yang menerobos prosedur formal merupakan tindakan yang sangat cermat untuk menghindari kerugian publik yang jauh lebih masif. Konklusi dari silogisme tata usaha negara ini menetapkan bahwa diskresi tersebut bukanlah cacat kehendak, melainkan pengejawantahan murni atas kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan publik.(Dzikry Gaosul Ashfiya, 2023)

Pertimbangan Hukum Hakim: "Versi Hakim tentang Diskresi"

Dalam memutus sengketa tersebut, majelis hakim PTUN Makassar memberikan penafsiran hukum yang mendalam mengenai hakikat diskresi, adapun penafsiran yang diberikan oleh Majelis Hakim diantarnya sebagai berikut:

1) Hakim menegaskan jika diskresi adalah wewenang bebas yang lahir dari inisiatif pemerintah untuk mengisi kekosongan hukum;

2) Hakim menimbang jika tindakan Bupati dilakukan karena adanya kebuntuan dalam proses penetapan hasil Pilkades yang jika dibiarkan akan menyebabkan kekosongan kekuasaan di tingkat desa;
3) Hakim menilai tindakan Bupati selaku Tergugat telah dilakukan dengan berlandaskan "itikad baik" untuk menyelesaikan permasalahan konkret dan telah sesuai dengan tujuan diskresi guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
4) Hakim menggunakan AAUPB sebagai tolok ukur substantif. Diskresi dianggap benar jika ia memberikan "kepastian hukum" dan "kemanfaatan umum," meskipun mungkin menyimpang sedikit dari prosedur administratif yang kaku.(Nurmayani & Mery Farida, 2021)

Kesimpulan hakim dalam kasus ini adalah menolak gugatan Penggugat dan menyatakan tindakan diskresi Bupati adalah sah secara hukum. Putusan ini mengukuhkan bahwa di mata hakim, diskresi yang "benar" adalah yang didasarkan pada kebutuhan mendesak dan bertujuan murni untuk pelayanan publik, bukan untuk kepentingan politik praktis. Berdasarkan rangkaian pertimbangan tersebut, dapat ditarik sebuah benang merah bahwa majelis hakim sesungguhnya menggunakan pendekatan doktrin Keadaan Darurat Administratif. Majelis hakim tidak membaca Undang-Undang secara tekstual buta, melainkan menimbang dampak sosiologis dari kekosongan hukum tersebut. Jika kebuntuan prosedur penetapan hasil Pemilihan Kepala Desa dibiarkan, akan terjadi kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di tingkat desa yang justru akan menghasilkan kerugian publik yang jauh lebih masif, yaitu terhentinya pelayanan administrasi dasar bagi masyarakat setempat. Kepastian hukum dalam rasio decidendi hakim ini tidak lagi ditafsirkan sebagai ketaatan mutlak pada teks prosedur, melainkan jaminan keberlangsungan pelayanan negara. Dengan demikian, diskresi Tergugat divalidasi karena dianggap sebagai satu satunya katup penyelamat untuk memulihkan fungsi pemerintahan desa, yang selaras dengan asas kemanfaatan umum.(Saputra, 2024)

Problematika Kepastian Hukum dalam TUN Kontemporer

Perkembangan hukum tata usaha negara (TUN) kontemporer ditandai dengan adanya pergeseran paradigma yang cukup radikal, terutama pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Terdapat beberapa isu krusial yang menciptakan ketidakpastian:

1) Penghapusan Syarat "Tidak Bertentangan dengan Peraturan"

Dalam UU AP, diskresi tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hanya saja UU Cipta Kerja menghapus poin ini dalam Pasal 24. Hal ini menciptakan pertanyaan apakah pejabat boleh menabrak undang-undang demi diskresi? Secara konseptual, ini berbahaya karena dapat mencederai hierarki norma. Namun, secara praktis, ini memberikan kecepatan dalam investasi. Penghapusan frasa "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan per Undang-Undangan" yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kini telah dipertegas dan dipertahankan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Pergeseran fundamental ini menandakan transisi paradigma tata usaha negara dari Rechtmatigheid (keabsahan hukum yang murni berfokus pada formalitas teks) menuju Doelmatigheid (kemanfaatan publik yang substansial). Meskipun terkesan menciptakan rongga hukum, hilangnya batas formal ini justru mengangkat derajat Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB tidak lagi sekadar pedoman etik atau moralitas birokrasi, melainkan telah bermetamorfosis menjadi norma hukum positif mutlak yang berfungsi sebagai batu uji utama. Artinya, suatu keputusan diskresi yang menerobos teks peraturan tetap dapat dibatalkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara apabila terbukti melanggar asas kecermatan, kepastian hukum, dan proporsionalitas yang terkandung dalam AAUPB.(Sari, n.d.)

Transformasi pengaturan diskresi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang membawa implikasi doktriner yang sangat masif bagi hukum tata usaha negara Indonesia. Secara teoretis, penghapusan larangan bertentangan dengan Undang-Undang seolah mendobrak hierarki norma dasar (*Stufenbau des Rechts*) yang diajarkan oleh Hans Kelsen. Namun, jika dibedah menggunakan optik hukum administrasi kontemporer, hal ini merupakan afirmasi atas prinsip (*Freies Ermessen*) dalam arti yang paling murni.(Wahyudi & Ulum, 2025)

Pejabat pemerintahan kini diberikan ruang gerak (discretionary power) yang paripurna untuk merespons kondisi kedaruratan administratif (Noodtoestand). Meski demikian, ketiadaan batasan tekstual ini bukan berarti cek kosong bagi penguasa. Ruang kosong dari dihapusnya syarat tersebut seketika diisi oleh Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Peradilan tata usaha negara dipaksa untuk beralih dari sekadar corong Undang-Undang (la bouche de la loi) menjadi penguji moralitas administratif. Hakim tidak lagi hanya melihat apakah suatu diskresi melanggar pasal tertentu, melainkan menguji apakah diskresi tersebut mencederai asas proporsionalitas, asas kecermatan, dan asas kemanfaatan. Hal ini menempatkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai norma hukum positif tertinggi dalam menguji keabsahan sebuah diskresi.(Spaltani, 2024)

2) Perluasan Objek Sengketa dan Kompetensi PTUN

Pasca UU AP, objek sengketa TUN meluas tidak hanya pada keputusan tertulis, tetapi juga pada tindakan faktual. Ini memberikan kepastian bagi warga negara untuk menggugat tindakan diamnya pejabat atau tindakan nyata yang merugikan. Namun, di sisi lain, pejabat merasa semakin rentan digugat atas setiap inisiatif yang diambil. Transformasi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) melalui berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menandai pergeseran paradigma dari rezim yang bersifat terbatas menuju rezim yang lebih luas dan responsif. Perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU AP, yang kemudian disinkronkan dengan 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, menegaskan bahwa objek sengketa kini mencakup pula tindakan faktual. Perubahan ini secara fundamental mengubah wajah perlindungan hukum bagi warga negara. Dahulu, warga negara seringkali berada dalam posisi yang tidak berdaya ketika menghadapi sikap diam pejabat atau tindakan nyata yang tidak dituangkan dalam bentuk tertulis. Kini, setiap tindakan materiil pemerintah yang mencederai hak subjektif warga negara dapat langsung diuji melalui mekanisme gugatan di PTUN.(Thani et al., 2025)

Implikasi yuridis dari perluasan ini juga menyentuh aspek kompetensi mengadili yang sebelumnya terfragmentasi antara peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Dengan ditariknya sengketa perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (OOD) ke dalam yurisdiksi PTUN, maka terjadi unifikasi pengujian kebijakan. Hal ini bertujuan untuk menciptakan konsistensi putusan dan kepastian hukum agar tidak terjadi dualisme penafsiran antara hakim perdata dan hakim administrasi. Namun, dalam konteks pelaksanaan diskresi, perluasan ini menciptakan dilema akuntabilitas. Pejabat pemerintahan kini tidak hanya dibatasi oleh apa yang mereka tulis dalam sebuah surat keputusan, tetapi juga oleh apa yang mereka lakukan atau bahkan apa yang tidak mereka lakukan di lapangan.(Thani et al., 2025)

Ketakutan akan kerentanan digugat ini pada akhirnya berdampak pada kecepatan pelayanan publik. Dalam perspektif hukum integratif, perluasan kompetensi PTUN

seharusnya tidak dimaknai sebagai instrumen untuk menghalangi inovasi birokrasi, melainkan sebagai mekanisme kontrol kualitas atas efektivitas pemerintahan. Hakim PTUN dalam menguji tindakan faktual yang berasal dari diskresi dituntut untuk memiliki pemahaman mendalam mengenai orientasi kebijakan dan tidak hanya terpaku pada teks Undang-Undang semata. Pengujian terhadap tindakan faktual menuntut hakim untuk melihat kemanfaatan sosiologis dari suatu tindakan pejabat, sehingga terjadi keseimbangan antara hak asasi warga negara (Sistem Nilai) dengan kewenangan pemerintah untuk bertindak cepat di tengah stagnasi aturan (Sistem Perilaku). Dengan demikian, perluasan objek sengketa ini sejatinya adalah upaya untuk mengaktualisasikan konsep negara hukum kesejahteraan yang mana hukum hadir untuk memfasilitasi kemajuan, bukan menjadi penghambat bagi tindakan pro rakyat yang responsif.(Mhd. Taufiqurrahman, 2024)

3) Hubungan Diskresi dan Tindak Pidana Korupsi

Terdapat ketidaksinkronan antara UU AP dan UU Pemberantasan Tipikor. Seringkali, diskresi yang sah secara administratif dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang secara pidana karena ada unsur kerugian negara. Hal ini menciptakan ketakutan sistemik. UU AP mencoba mengatasinya melalui Pasal 21 yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang sebelum aparat penegak hukum masuk.

Secara doktriner, terdapat garis batas yang tipis namun tegas antara kesalahan administratif (maladministrasi) dan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Sebuah keputusan diskresi, sekalipun pada akhirnya menimbulkan kerugian keuangan negara secara faktual, tidak dapat serta merta ditarik ke ranah pidana apabila tidak ditemukan adanya *Mens Rea* (niat jahat). Niat jahat dalam hukum administrasi bermanifestasi dalam bentuk *Willekeur* (kesewenang-wenangan mutlak tanpa dasar kewenangan) atau *Detournement de Pouvoir* (penyalahgunaan tujuan kewenangan semata mata untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi). Untuk mencegah kriminalisasi kebijakan yang memicu ketakutan sistemik, Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengamanatkan mekanisme pengujian unsur penyalahgunaan wewenang secara administratif di Peradilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu. Hal ini mengukuhkan prinsip *Ultimum Remedium*, di mana instrumen hukum pidana harus menjadi jalan terakhir setelah upaya administratif ditempuh, sehingga pejabat memiliki jaminan keamanan dalam mengambil keputusan inovatif demi kepentingan umum.(Mhd. Taufiqurrahman, 2024)

Guna mewujudkan jaminan perlindungan tersebut dan mencegah kriminalisasi kebijakan yang membabi buta, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Regulasi strategis ini memberikan kewenangan absolut (kompetensi absolut) kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memposisikan diri sebagai penyaring pertama dalam menguji keabsahan tindakan pejabat administratif. Pengujian secara administratif ini menjadi instrumen krusial untuk membuktikan ada tidaknya unsur niat jahat. Apabila sebuah keputusan diskresi terbukti memicu kerugian keuangan negara secara faktual namun diyakini terbebas dari motif memperkaya diri sendiri dan murni ditujukan demi kemaslahatan umum, maka tindakan tersebut absolut merupakan ranah maladministrasi yang berimplikasi pada sanksi administratif, dan tidak dapat ditarik paksa ke dalam yurisdiksi tindak pidana korupsi.(Ernawati Huroiroh et al., 2022)

Problematika terbesar yang memicu stagnasi pemerintahan adalah ancaman kriminalisasi kebijakan. Ketakutan aparatur sipil negara berakar pada interpretasi

penegak hukum yang seringkali menyamakan kerugian keuangan negara akibat kegagalan diskresi administratif dengan tindak pidana korupsi. Padahal, doktrin hukum pidana dan hukum administrasi memiliki garis demarkasi yang sangat tegas terkait elemen kesalahan (*Schuld*).(Thani et al., 2025)

Dalam hukum administrasi, cacat administratif akibat diskresi umumnya bermuara pada (Onrechtmatige Overheidsdaad) atau perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Kesalahan dalam ranah ini bersifat (beleid) atau kebijakan, di mana kegagalan pencapaian target tidak serta merta membuktikan adanya niat jahat. Sebaliknya, rezim hukum pidana korupsi mutlak mensyaratkan adanya elemen (Mens Rea) atau niat jahat yang terejawantah dalam bentuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 hadir untuk menjembatani kekacauan yurisdiksi ini. Melalui regulasi ini, Pengadilan Tata Usaha Negara diberikan kewenangan absolut untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang secara administratif. Apabila hakim tata usaha negara menyatakan bahwa sebuah keputusan diskresi murni didasarkan pada itikad baik untuk menyelesaikan kebuntuan birokrasi dan tanpa motif memperkaya diri, maka keputusan tersebut mutlak terhijab dari jangkauan hukum pidana, meskipun secara faktual melahirkan kerugian negara. Prinsip ini selaras dengan adagium (Geen straf zonder schuld) atau tiada pidana tanpa kesalahan.(Widhi Antoro, 2021)

Bagaimana Model Integrasi Teori Hukum Dapat Mensinkronkan Sifat Rigid Dan Fleksibel Dalam Pelaksanaan Diskresi Pejabat Pemerintahan?

Pertanyaan mendasar dosen dalam revisi adalah: "apa yang harus integratif antara yang rigid dan fleksibel?" Berdasarkan analisis, integrasi tersebut harus diwujudkan dalam tiga tingkat yang selaras dengan Teori Hukum Integratif Romli Atmasasmita :(Eko Prasetio et al., 2021)

Tabel 2. Matriks Integrasi Sifat Rigid dan Fleksibel dalam Pengambilan Keputusan Diskresi

Dimensi	Sifat Rigid (Kepastian)	Sifat Fleksibel (Keadilan)	Titik Integrasi (Integratif)
Prosedur	Wajib ada surat perintah, izin atasan, dan tenggat waktu.	Boleh bertindak cepat dalam keadaan darurat bencana atau stagnasi.	Mekanisme Lapor-Uji: Tindakan cepat dilakukan, namun wajib segera dilaporkan dan dapat diuji secara administratif.
Substansi	Harus sesuai dengan kewenangan atributif/delegatif.	Boleh mengambil tindakan di luar wewenang eksplisit demi *bestuurszorg*.	Parameter AAUPB: Tindakan di luar aturan tertulis tetap sah selama tidak melanggar asas kecermatan, keadilan, dan kemanfaatan.
Pertanggungjawaban	Sanksi administratif/pidana atas setiap penyimpangan teks.	Perlindungan jabatan atas kebijakan yang diambil demi kepentingan umum.	Uji Itikad Baik: Diskresi salah secara teks tetap benar secara hukum jika tidak ada niat jahat (*mens rea*) dan untuk kepentingan publik.

Integrasi ini memastikan bahwa hukum tidak menjadi "besi kaku" yang mematikan pelayanan, namun juga tidak menjadi "karet cair" yang bisa ditarik ke mana saja oleh penguasa. Kepastian hukum dalam TUN kontemporer harus dimaknai sebagai kepastian bahwa setiap tindakan pemerintah, sefleksibel apapun, memiliki pertanggungjawaban yang jelas dan dapat diuji oleh lembaga independen (PTUN). Konsep integrasi antara sifat hukum yang rigid dan fleksibel ini dapat dioperasionalkan secara paripurna apabila dibedah menggunakan tiga pilar utama Teori Hukum Integratif gagasan Romli Atmasasmita. Pertama, Sistem Norma, yaitu wujud rigiditas hukum yang direpresentasikan oleh instrumen per Undang-Undangan seperti

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Sistem norma ini memberikan kepastian melalui batas wewenang yang jelas. Kedua, Sistem Perilaku, yang mewakili sifat fleksibel.(Eko Prasetio et al., 2021) Pilar ini menuntut kultur birokrasi pejabat negara yang responsif, adaptif, dan memiliki keberanian mengambil risiko terukur untuk mengeluarkan diskresi demi mencegah stagnasi pemerintahan. Ketiga, Sistem Nilai, yang berfungsi sebagai katalisator atau titik integrasi dari keduanya. Kebebasan perilaku birokrasi tidak boleh liar, melainkan harus dipandu oleh nilai nilai keadilan sosial Pancasila yang diwujudkan dalam instrumen Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Sistem nilai inilah yang menjadi roh penyeimbang, memastikan bahwa keputusan diskresi selalu berorientasi pada kesejahteraan rakyat tanpa menabrak batasan moral dan hak asasi warga negara.

Elaborasi lebih lanjut dari Teori Hukum Integratif menempatkan Sistem Nilai sebagai roh yang menggerakkan Sistem Norma dan Sistem Perilaku. Dalam konteks diskresi di Indonesia, Sistem Nilai tersebut tidak lain adalah nilai-nilai falsafah Pancasila. Diskresi yang diambil di tengah stagnasi pemerintahan tidak boleh murni bersifat utilitarianisme pragmatis (hanya mengejar hasil akhir operasional), melainkan harus mewujudkan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai contoh, dalam Putusan PTUN Makassar Nomor 81/G/2020/PTUN.Mks, keberanian majelis hakim dalam memvalidasi diskresi Bupati sejatinya adalah manifestasi dari pengutamaan Sistem Nilai atas Sistem Norma yang kaku.(*Putusan Tata Usaha Negara Makassar Nomor: 81/G/2020/PTUN.Mks*, 2020) Ketika Sistem Norma (prosedur pemilihan kepala desa yang rigid) gagal memberikan solusi atas stagnasi kekuasaan di tingkat desa, dan Sistem Perilaku (tindakan Bupati) mencoba menerobos kebuntuan, maka Sistem Nilai (kepastian pelayanan publik dan keadilan bagi masyarakat desa) yang menjadi parameter pengesahannya. Integrasi ketiga sistem ini memastikan bahwa hukum administrasi di Indonesia tidak berjalan secara mekanis tanpa hati nurani, melainkan beroperasi sebagai institusi yang mengayomi dan menyelesaikan persoalan konkret di tengah masyarakat.(Thani et al., 2025)

Menentukan Diskresi: Benar atau Salah

Atas hasil penelitian dan versi hakim dalam putusan, dapat dirumuskan matriks keputusan untuk menentukan apakah sebuah diskresi masuk dalam kategori Benar atau Salah, adapun matrik tersebut diantaranya:

1) Diskresi Benar
   a) Terdapat kondisi stagnan atau kekosongan hukum yang nyata
   b) Tujuan murni untuk kemanfaatan umum atau keselamatan rakyat
   c) Dilakukan dengan itikad baik
   d) Secara substansi tidak melanggar hak asasi manusia
2) Diskresi Salah
   a) Dilakukan oleh pejabat yang sama sekali tidak mempunyai urusan dengan bidang tersebut atau sewenang-wenang
   b) Terdapat motif pribadi, politik, atau memperkaya orang lain
   c) Dilakukan dalam kondisi normal di mana sebenarnya terdapat peraturan tertulis yang jelas namun sengaja diabaikan
   d) Mengabaikan izin atasan secara senaga dalam hal yang diwajibkan secara imperatif.

Ketidakpastian undang-undang seringkali membuat garis pemisah ini menjadi buram. Namun, kehadiran Teori Hukum Integratif memberikan panduan bahwa ketika teks undang-undang tidak lagi memberikan kepastian, maka "Nilai" dan "Tujuan" lah yang menjadi kompas penentu kebenaran sebuah tindakan. Matriks penentuan keabsahan diskresi di atas sejatinya adalah manifestasi konkret dari bekerjanya tiga pilar utama Teori Hukum Integratif. Kategori Diskresi Benar terjadi ketika Sistem Nilai (Pancasila dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang

Baik) berhasil mengkatalisasi Sistem Perilaku (keberanian birokrasi dalam mengambil inisiatif) untuk memecahkan kebuntuan yang terjadi pada Sistem Norma (kekosongan atau ambiguitas Undang-Undang). Sebaliknya, kategori Diskresi Salah mencerminkan kerusakan fundamental pada ranah Sistem Nilai, di mana Sistem Perilaku aparat pemerintah bergerak secara sewenang-wenang tanpa dilandasi itikad baik, sehingga merusak batasan yurisdiksi yang telah ditetapkan oleh Sistem Norma.(Spaltani, 2025)

KESIMPULAN

Atas uraian analisis yang telah dikemukakan, penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1) Bahwa kriteria pengguna diskresi untuk mengatasi kondisi stagnan pemerintahan menurut regulasi kontemporer mutlak yang mensyaratkan urgensi yang nyata, ketiadaan landasan aturan atau konflik norma yang berpotensi menghentikan pelayanan publik. Dalam kacamata peradilan, keputusan diskresioner tersebut divalidasi keabsahannya selama senantiasa patuh pada parameter Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan bersih dari penyalahgunaan wewenang;
2) Bahwa pertimbangan hukum hakim dalam memutuskan perkara keabsahan diskresi di tengah pusaran ketidakpastian norma selalu bertumpu pada doktrin keadaan darurat administratif. Majelis hakim secara pasti menitikberatkan pada pembuktian unsur itikad baik dan proyeksi kemanfaatan substansial bagi masyarakat, yang kedudukannya berani mengesampingkan kekakuan prosedur formal hukum administrasi;
3) Bahwa model integrasi teori hukum terbukti mampu menyelaraskan sifat rigid dan fleksibel dalam pelaksanaan diskresi pejabat melalui harmonisasi tiga pilar Teori Hukum Integratif. Sistem Norma bertugas memberikan batasan legalitas sedangkan Sistem Perilaku mendistribusikan keluwesan tindakan untuk pemangku jabatan, sementara Sistem Nilai (dalam hal ini AUPB) mengambil peran sentral dalam menjembatani penyeimbang yang memastikan bahwa seluruh manuver fleksibel penguasa tetap terkunci dalam koridor keadilan dan rasionalitas negara hukum.

REFERENSI

Darojad, Z. (2018). Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Kaitannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Yang Mengakibatkan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, *5*(2), 125–139.

Dr. Muhaimin, Sh. ,M. H. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.

Dzikry Gaosul Ashfiya. (2023). Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Dan Pengujiannya Pada Peradilantata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, *6*. Https://Doi.Org/10.25216/Peratun.612023.57-88

Eko Prasetio, D., Alvian Adi Nugroho, M., & El Hilmi, H. (2021). *Bertamasya Ke Teori Hukum Romli Atmasasmita*. Http://Www.Negarahukum.Com/Hukum/Mengurai-Sepintas-%E2%80%9chukum-Integratif%E2%80%9d-

Ernawati Huroiroh, Vera Rimbawani Sushanty, & Wahidur Roychan. (2022). Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintah. *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial*, *2*(2).

Galang Asmara. (2022). Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum. *Jurnal Diskresi*, *1*(1).

Ihfan, A. N. (2024). Problematika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. *Media Iuris*, *7*(1), 69–100. Https://Doi.Org/10.20473/Mi.V7i1.44793

Mhd. Taufiqurrahman. (2024). Kebijakan Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Dalam Memutuskan Kebijakan Publik. *Jurnal Sosial Humaniora Komunikasi*, *5*.

Nurmayani, & Mery Farida. (2021). Problematika Konsep Diskresi Dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, *1*(1), 293–315. Https://Doi.Org/10.31436/Jia.V8i0.248

Putusan Tata Usaha Negara Makassar Nomor: 81/G/2020/Ptun.Mks (2020).

Saputra, R. (2024). Konsep Penerapan Diskresi Inovatif Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, *2*(1), 431–476. Https://Doi.Org/10.55292/Fv07ty56

Sari, I. (N.D.). Legality Of The General Principles Of Good Governance In Taking Discretional Actions By The Government. *Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*.

Spaltani, B. G. (2024). Rekonsesi Perbuatan Pemerintah (Bestuurhandeling) Guna Mewujudkan Kepastian Hukum Yang Berkeadilan. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, *2*(1), 55–78. Https://Doi.Org/10.55292/Dt3r3350

Spaltani, B. G. (2025). Sistem Peradilan Administrasi Negara Pasca Hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Dan Administrasi Publik*, *3*(1). Https://Ejournal.Literaaksara.Com/Index.Php/Jhap/Index

Thani, S., Yustisi, N., & Abcd, T. (2025). Reformasi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Good Governance Dan Kepastian Hukum Di Indonesia. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, *5*(2), 164–174. Https://Doi.Org/10.56128/Jkih.V5i2.531

Wahyudi, A., & Ulum, H. (2025). Kajian Penyalahgunaan Kewenangan Diskresi Oleh Camat Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Indonesia. *Journal Kompilasi Hukum*, *10*(1), 244–253. Https://Doi.Org/10.29303/Jkh.V10i1.239

Widhi Antoro, B. H. (2021). Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun Kajian Putusan Ptun Medan Nomor 25/G/2015/Ptun-Mdn Dan Putusan Ptun Jambi Nomor 2/P/Pw/2017/Ptun.Jbi. *Jurnal Yudisial*, *13*(2). Https://Doi.Org/10.29123/Jy.V13i2.350