CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol. 16 No. 9 Tahun 2026

AMBIGUITAS DISKRESI PEMERINTAH DAERAH: INSTRUMEN EFISIENSI ATAU CELAH ABUSE OF POWER

Muhafiddin Nezar Yusufi, Muhammad Alaudin Fathan Ghazy, Muhammad Hamzah Al Mustofa
Fakultas Syariah & Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Email: fathanghazy00@gmail.com

ABSTRAK

Diskresi pemerintah daerah merupakan kewenangan yang secara inheren melekat pada jabatan publik, namun batas normatifnya kerap bersifat elastis dan multitafsir. Di satu sisi, diskresi diperlukan sebagai instrumen efisiensi administratif untuk merespons dinamika lokal yang tidak selalu terantisipasi oleh regulasi. Di sisi lain, fleksibilitas tersebut membuka celah penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) yang berpotensi merugikan hak-hak konstitusional warga. Artikel ini menganalisis ambiguitas normatif diskresi pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan komparatif. Penelitian ini menemukan bahwa ketiadaan standar proporsionalitas yang tegas, lemahnya pengawasan internal APIP, dan minimnya literasi hukum pejabat daerah menjadi tiga faktor utama yang mengubah diskresi dari instrumen efisiensi menjadi celah abuse of power. Artikel ini menawarkan reformasi kerangka normatif melalui prinsip necessity, proportionality, dan akuntabilitas prosedural sebagai parameter pembatas diskresi yang konstitusional.

Kata kunci: diskresi, pemerintah daerah, abuse of power, administrasi pemerintahan, hukum tata negara.

ABSTRACT

Local government discretion constitutes an authority inherently attached to public office, yet its normative boundaries remain elastic and subject to multiple interpretations. On one hand, discretion is necessary as an instrument of administrative efficiency to respond to local dynamics not always anticipated by formal regulation. On the other, such flexibility creates a gap for abuse of power that potentially infringes upon citizens' constitutional rights. This article analyzes the normative ambiguity of local government discretion under Law Number 30 of 2014 on Government Administration, employing a juridical-normative and comparative approach. The study finds that the absence of strict proportionality standards, weak internal oversight by APIP, and limited legal literacy among local officials are the three main factors transforming discretion from an efficiency instrument into a conduit for abuse of power. This article proposes normative framework reform through the principles of necessity, proportionality, and procedural accountability as constitutional parameters for limiting discretion.

Keywords: discretion, local government, abuse of power, government administration, constitutional law.

Article History
Received: Juli 2026
Reviewed: Juli 2026
Published: Juli 2026

Plagirism checker no 806
Doi : prefix doi : 10.8734/causa.v1i2.365
Copyright : author
Publish by : causa

This work is licensed under a creative commons attribution-noncommercial 4.0 international license

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi kekuasaan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) membawa konsekuensi logis berupa pelimpahan kewenangan yang signifikan kepada pemerintah daerah. Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, tidak semua situasi dapat diantisipasi secara exhaustif oleh norma hukum. Pada titik inilah diskresi hadir sebagai mekanisme pengisian kekosongan normatif sekaligus instrumen respons cepat terhadap kebutuhan lokal.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) mendefinisikan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.[1] Definisi ini secara normatif memberikan ruang yang luas bagi pejabat publik untuk bertindak di luar ketentuan yang sudah ada.

Persoalan mendasar muncul ketika ruang diskresi yang luas ini tidak diimbangi dengan parameter pembatas yang terukur. Ketidakjelasan batas antara tindakan diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang telah menjadi salah satu sumber utama permasalahan hukum administrasi di Indonesia. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat bahwa penyalahgunaan kewenangan—yang sebagian besar berkaitan dengan diskresi pejabat daerah—konsisten masuk dalam tiga besar modus korupsi yang ditangani setiap tahunnya.[2]

Artikel ini berargumen bahwa ambiguitas normatif diskresi pemerintah daerah bukan semata-mata problem implementasi, melainkan problem arsitektural dalam desain regulasi itu sendiri. Ketiadaan standar proporsionalitas yang eksplisit dalam UUAP, dikombinasikan dengan lemahnya mekanisme pengawasan dan rendahnya kapasitas hukum pejabat daerah, secara struktural menciptakan kondisi di mana diskresi rentan bermigrasi dari instrumen efisiensi menjadi celah abuse of power.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini merumuskan dua permasalahan utama:

- Bagaimana konstruksi normatif diskresi pemerintah daerah dalam UUAP dan sejauh mana ambiguitasnya berpotensi menimbulkan abuse of power?
- Bagaimana reformasi kerangka normatif yang diperlukan agar diskresi pemerintah daerah dapat berfungsi sebagai instrumen efisiensi yang konstitusional dan akuntabel?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum yang relevan. Pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan konstruksi diskresi dalam sistem hukum Indonesia dengan beberapa jurisdiksi yang memiliki pengalaman lebih matang dalam mengatur diskresi administratif, khususnya Belanda dan Jerman sebagai asal sistem hukum administrasi Indonesia.

II. KERANGKA TEORITIS

A. Teori Negara Hukum dan Asas Legalitas

Indonesia sebagai negara hukum (rechtsstaat) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 mengenal asas legalitas (legaliteitsbeginsel) sebagai prinsip fundamental bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang sah. Namun dalam perkembangan teori hukum administrasi kontemporer, asas legalitas tidak lagi dipahami secara rigid sebagai keharusan adanya norma tertulis yang spesifik untuk setiap tindakan pemerintah.[3]

Ernst Forsthoff melalui konsep Daseinsvorsorge (pelayanan publik esensial) menunjukkan bahwa negara modern tidak bisa beroperasi secara efektif jika setiap tindakan administratif harus menunggu legitimasi norma tertulis yang lengkap. Di sinilah diskresi memperoleh justifikasi teoritis yang kuat: ia adalah mekanisme yang memungkinkan negara merespons kompleksitas sosial yang selalu melampaui kapasitas antisipasi legislasi.

B. Konsep Diskresi dalam Hukum Administrasi

H.D. van Wijk dan W. Konijnenbelt membedakan antara gebonden bevoegdheid (wewenang terikat) dan vrije bevoegdheid (wewenang bebas/diskresi). Pada wewenang terikat, pejabat publik tidak memiliki ruang pilihan karena norma hukum telah mengatur secara lengkap apa yang harus dilakukan. Sebaliknya, pada diskresi, norma hukum hanya menetapkan tujuan atau batas luar, sementara cara pencapaiannya diserahkan pada pertimbangan pejabat.[4]

Dalam konteks hukum Indonesia, Indroharto membedakan antara freies Ermessen murni (ketika undang-undang memberikan keleluasaan mutlak) dengan freies Ermessen dalam pengertian sempit (ketika norma memberikan pilihan, tetapi pilihan tersebut tetap dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik/AUPB). Pembedaan ini relevan karena sebagian besar diskresi pemerintah daerah sesungguhnya masuk dalam kategori kedua—namun dalam praktik sering diperlakukan seolah-olah merupakan jenis pertama.

C. Abuse of Power: Batas Diskresi yang Dilanggar

Abuse of power dalam hukum administrasi tidak identik dengan korupsi dalam pengertian pidana. Détournement de pouvoir—istilah yang dipinjam dari hukum administrasi Prancis—merujuk pada penggunaan kewenangan untuk tujuan yang berbeda dari maksud pemberian kewenangan tersebut, meskipun tindakannya secara formal tampak sah.[5] Ini adalah dimensi yang paling berbahaya dari ambiguitas diskresi: tindakan yang secara prosedural benar namun secara substansi menyimpang dari tujuan norma.

Mahkamah Agung dalam beberapa putusannya telah mengembangkan parameter pengujian apakah diskresi merupakan abuse of power, antara lain melalui uji proporsionalitas, relevansi, dan kepentingan umum. Namun parameter ini belum dikodifikasikan secara sistematis dalam peraturan perundang-undangan, sehingga konsistensinya bergantung pada kapasitas dan integritas hakim yang memeriksa perkara.

III. PEMBAHASAN

A. Ambiguitas Normatif dalam UUAP

Pasal 22 hingga Pasal 32 UUAP mengatur diskresi pejabat pemerintahan. Terdapat tiga ambiguitas normatif yang secara struktural bermasalah dalam desain regulasi ini.

1. Ketidakjelasan Ukuran "Kepentingan Umum"

Pasal 22 ayat (2) UUAP mensyaratkan bahwa diskresi hanya dapat diambil apabila ditujukan untuk "melancarkan penyelenggaraan pemerintahan" dan memenuhi "kepentingan umum". Namun, UUAP tidak mendefinisikan parameter terukur dari "kepentingan umum" dimaksud. Ini menciptakan ruang interpretasi yang sangat lebar bagi pejabat untuk melegitimasi hampir semua keputusan sebagai berlandaskan kepentingan umum.

Perbandingan dengan Jerman melalui Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) menunjukkan pendekatan yang lebih terstruktur: diskresi administratif (Ermessen) harus dieksersisi sesuai dengan tujuan undang-undang yang memberikan kewenangan tersebut (Zweckbindung des Ermessens), dengan pengujian apakah keputusan melampaui batas kewenangan (Ermessensüberschreitung) atau menyimpang dari tujuan (Ermessensfehlgebrauch).[6]

2. Lemahnya Mekanisme Pengawasan APIP

Pasal 25 UUAP mewajibkan pejabat yang menggunakan diskresi untuk melaporkan kepada atasannya. Namun dalam struktur pemerintahan daerah, atasan langsung yang dimaksud seringkali adalah pihak yang justru memerintahkan atau menyetujui penggunaan diskresi tersebut. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) secara struktural berada di bawah kepala daerah, sehingga independensinya dalam mengawasi diskresi kepala daerah itu sendiri menjadi problematis.

3. Tidak Adanya Uji Proporsionalitas yang Eksplisit

UUAP tidak mengintegrasikan prinsip proporsionalitas sebagai syarat substantif diskresi yang sah. Padahal dalam doktrin hukum administrasi Eropa, proporsionalitas—yang mencakup sub-prinsip kesesuaian (Geeignetheit), keharusan (Erforderlichkeit), dan keseimbangan (Angemessenheit)—merupakan parameter kunci pembatas kewenangan administrasi.

B. Peta Risiko: Dari Efisiensi ke Abuse of Power

Berdasarkan analisis normatif dan studi kasus berbagai perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), penulis mengidentifikasi tiga jalur tipikal migrasi diskresi dari efisiensi menuju abuse of power.

Pertama, diskresi kooptasi (cooptive discretion), di mana pejabat menggunakan kewenangan diskresi untuk mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu yang memiliki kedekatan politik, bukan kepentingan publik umum. Pola ini kerap dijumpai dalam proses perizinan satu atap di daerah, di mana diskresi atas persyaratan teknis digunakan untuk mempercepat proses bagi pemohon tertentu.

Kedua, diskresi defleksi (deflective discretion), di mana diskresi digunakan bukan untuk mengisi kekosongan norma, melainkan untuk menghindari penerapan norma yang seharusnya berlaku. Ini adalah bentuk abuse of power yang paling sulit dibuktikan secara hukum karena tindakannya tampak legitimate.

Ketiga, diskresi inertia (inertia discretion), di mana pejabat menggunakan keluasaan diskresi untuk tidak bertindak ketika tindakan seharusnya diperlukan. Dalam UUAP, hal ini diakui sebagai "tindakan pemerintahan" yang dapat diuji di PTUN berdasarkan Pasal 3 UU PTUN, namun pembuktiannya tetap menantang.

C. Komparasi: Pembelajaran dari Sistem Hukum Belanda

Belanda sebagai induk dari sistem hukum administrasi Indonesia telah mengalami evolusi signifikan dalam pengaturan diskresi melalui Algemene wet bestuursrecht (Awb) tahun 1994. Beberapa prinsip yang dapat diadopsi dalam sistem Indonesia antara lain: kewajiban motivasi yang substansial (motiveringsplicht), larangan bertindak sewenang-wenang (willekeur verbod), dan prinsip keseimbangan kepentingan (evenredigheidsbeginsel) yang diatur dalam Pasal 3:4 Awb.

Yang paling relevan adalah prinsip evenredigheid: pejabat wajib menimbang kepentingan-kepentingan yang berbenturan secara proporsional sebelum mengambil keputusan diskresi. Pelanggaran terhadap kewajiban ini menjadi dasar pembatalan keputusan oleh pengadilan administrasi (bestuursrechter). Model ini memberikan kerangka yang lebih terstruktur dibanding pendekatan UUAP yang relatif abstrak.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Ambiguitas diskresi pemerintah daerah dalam kerangka UUAP bukan sekadar persoalan implementasi teknis, melainkan mencerminkan ketidaksempurnaan arsitektural dalam desain norma itu sendiri. Tiga kelemahan struktural yang teridentifikasi—ketidakjelasan parameter kepentingan umum, lemahnya independensi pengawasan APIP, dan absennya kewajiban proporsionalitas eksplisit—secara bersama-sama menciptakan kondisi di mana diskresi rentan bermigrasi menjadi instrumen abuse of power.

Diskresi yang dirancang sebagai instrumen efisiensi untuk merespons kompleksitas administratif dapat berfungsi dengan baik hanya jika diimbangi dengan tiga komponen yang saling melengkapi: parameter substantif yang terukur, mekanisme pengawasan yang independen, dan kapasitas hukum pejabat yang memadai. Ketiadaan salah satu dari ketiga komponen ini sudah cukup untuk mengubah diskresi menjadi celah kekuasaan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan analisis di atas, penulis merekomendasikan tiga langkah reformasi normatif:

- Amandemen UUAP untuk mengintegrasikan prinsip proporsionalitas tiga tahap (necessity, suitability, proportionality stricto sensu) sebagai syarat substantif keabsahan diskresi, sejajar dengan model Pasal 3:4 Awb Belanda;
- Restrukturisasi kelembagaan APIP untuk memastikan independensi fungsional dari kepala daerah yang menjadi objek pengawasan, dengan model yang mengacu pada Inspektorat Jenderal di tingkat kementerian atau Ombudsman RI;
- Standardisasi dokumen pertanggungjawaban diskresi (discretion accountability document) yang memuat: identifikasi kekosongan norma, alternatif tindakan yang dipertimbangkan, alasan pemilihan tindakan, dan perkiraan dampak terhadap hak-hak warga—sebagai prasyarat prosedural keabsahan keputusan diskresi.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah.

Buku

Atmosudirdjo, Prayudi. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

HR, Ridwan. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.

Konijnenbelt, W. dan H.D. van Wijk. Hoofdstukken van Bestuursrecht. Amsterdam: Vuga, 1999.

Marbun, SF. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: Nuansa, 2009.

Jurnal

Hardjasoemantri, Koesnadi. "Hukum Tata Lingkungan dan Diskresi Administrasi." Jurnal Hukum dan Pembangunan 22, no. 3 (1992): 201-218.

Sadjijono. "Bab-Bab Hukum Administrasi." Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM 18, no. 1 (2011): 1-25.

Tjandra, W. Riawan. "Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa." Mimbar Hukum 23, no. 2 (2011): 376-391.

---

[1] Pasal 1 angka 9, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[2] Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Tahunan KPK: data modus korupsi berdasarkan jenis tindak pidana, diolah dari berbagai tahun penerbitan.

[3] Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 dan penafsiran MK dalam Putusan Nomor 004/PUU-I/2003.

[4] H.D. van Wijk dan W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van Bestuursrecht (Amsterdam: Vuga, 1999), hlm. 132.

[5] Konsep détournement de pouvoir berkembang dari yurisprudensi Conseil d'État Prancis sejak putusan Pariset (1875).

[6] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Bundesrepublik Deutschland, Pasal 40.