

PERAN DISKRESI DAN PERTANGGUNGJAWABAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Farrel Maulana Riyadi¹, Raden Mas Agra Arinda Athaya², Moh Imam Gusthomi³
farrelmaulanar@students.unnes.ac.id¹, agraarinda12@students.unnes.ac.id²,
moh.imamgusthomi@mail.unnes.ac.id³
Universitas Negeri Semarang

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki batasan penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bentuk-bentuk pertanggungjawaban ketika terjadi penyimpangan hukum. Prinsip legalitas memainkan peran maksimal yang tidak cukup dalam melayani kepentingan warga negara. Diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekosongan dan kelemahan dalam penerapan prinsip legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi pelayanan publik didorong oleh devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa penggunaan kekuasaan diskresi oleh Pejabat Pemerintah hanya dapat diterapkan dalam kasus-kasus tertentu di mana hukum dan peraturan yang berlaku tidak mengaturnya, atau peraturan yang ada tidak jelas dan dalam situasi darurat/urgent untuk kepentingan umum. Pertanggungjawaban atas keputusan diskresi dibagi menjadi dua kategori: (1) tanggung jawab pekerjaan dan tanggung jawab pribadi dan (2) Kategori pertama berlaku jika bertindak atas nama jabatan (*ambtshalve*) tanpa unsur maladministrasi.

Kata Kunci: Diskresi, Pemerintahan, Pertanggungjawaban.

PENDAHULUAN

Tujuan negara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah tugas pemerintahan. Dibutuhkan peraturan untuk mengubah cara pemerintah beroperasi agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena kompleksitas tugas administrasi pemerintahan. Untuk melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan pejabat pemerintah menggunakan peraturan ini sebagai landasan. Peran negara sangat penting dalam konsep negara hukum modern. Kesejahteraan masyarakat ditanggung oleh negara. Dalam literatur, konsep ini dikenal dengan beberapa istilah, seperti *welfare state* atau *social service state*, yang menekankan peran negara dalam menyediakan layanan sosial dan mendukung kesejahteraan warga negara. Konsep penting yang menjadi dasar dalam mewujudkan sistem pemerintahan negara hukum adalah prinsip fundamental mengenai supremasi hukum, yaitu hukum harus menjadi otoritas tertinggi dalam menjalankan pemerintahan.

Pesatnya perkembangan negara hukum menjadi negara hukum modern ini salah satunya disebabkan oleh tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah semakin berkembang dan bertambah luas, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Administrasi negara sebagai penyelenggara tugas servis publik telah memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat kompleks dan rumit. Tugas-tugas baru bertumbuh sementara tugastugas lama semakin berkembang. Pemerintah harus dapat dengan cepat memenuhi kebutuhan masyarakat karena situasi dan masalah masyarakat negara semakin berkembang. Untuk memastikan keadilan dan kesejahteraan masyarakat melalui hukum, terutama hukum administrasi, diperlukan lembaga dan standar tertentu. Namun, karena masalahnya yang luas dan kompleks, tidak semua langkah yang harus diambil oleh pemerintah negara telah diatur dengan jelas. Hal ini menimbulkan konsekuensi khusus, yaitu administrasi negara memerlukan kebebasan bertindak secara mandiri, terutama dalam menangani masalah-masalah mendesak dan penting yang muncul tiba-tiba, dimana peraturan yang mengaturnya

belum ada, masih samar-samar, atau dirumuskan secara sangat umum, tidak spesifik, atau tidak jelas. Hal inilah dalam hukum administrasi disebut discretionary power atau *pouvoir discretionnaire* atau *Freies Ermessen* atau diskresi. Diskresi diartikan sebagai suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas yang diperbolehkan atau pengecualian dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, dan kebijakan itu harus memberikan dampak positif dan mensejahterakan masyarakat umum.

Berdasarkan dengan Undang-Undang Dasar atau konstitusi, Indonesia adalah negara dengan prinsip kedaulatan yang berdasarkan hukum, konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah bahwa setiap tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan yang dikeluarkan tanpa dasar hukum yang jelas dapat dianggap sebagai tindakan sewenang-wenang atau tindakan yang melampaui kewenangan, sehingga dapat dibatalkan berdasarkan ketentuan hukum. Inilah konsepsi dasar pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, namun karena keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan itu sendiri, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *freies ermesen* atau diskresi, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. Sebagai penyedia layanan publik, administrasi negara akhirnya memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan rumit. Namun, sebagai akibatnya, tindakan administrasi yang dituangkan dalam bentuk *freies ermesen* semakin meningkat. Di mana diskresi digunakan, jika tidak dilakukan dengan baik dan untuk kepentingan umum, akan sangat berbahaya bagi kelangsungan negara. Jika kebebasan pejabat ini tidak digunakan dengan benar, negara hukum Indonesia akan beralih menjadi negara pejabat Indonesia. Maka dari itu perlu diketahui apa pengertian dan apa saja batasan - batasan yang mengatur daripada *freies ermesen* atau diskresi ini. Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan diangkat adalah: apa pengertian dan batasan dari *freies ermesen* atau diskresi; dan bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum pemerintahan terhadap penyalahgunaan diskresi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bahasa Jerman, *freies ermesen* berasal dari kata *frei*, yang berarti bebas, merdeka, atau tidak terikat, sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, atau membuat keputusan. Dalam bahasa Inggris, istilah ini disebut diskresi, yang berarti kebijaksanaan, keleluasaan, atau kehati-hatian. Secara sifat, diskresioner berarti memberi kebebasan kepada individu untuk membuat keputusan berdasarkan kebijaksanaan mereka sendiri. Oleh karena itu, *freies ermesen* secara terminologis berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, memperkirakan, dan mempertimbangkan apa yang terjadi.

Istilah itu kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermesen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Sedangkan dalam UU No 30 Tahun 2014, diskresi diartikan sebagai Diskresi adalah 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.

Diskresi, juga dikenal sebagai *freies ermesen*, adalah alat yang memungkinkan pejabat atau lembaga administrasi negara untuk bertindak tanpa sepenuhnya terikat oleh

peraturan perundang-undangan, atau untuk memprioritaskan pencapaian tujuan daripada ketaatan penuh terhadap hukum yang berlaku. Secara praktis, otoritas bebas yang dimiliki pemerintah negara untuk menghasilkan peraturan kebijaksanaan terdiri dari dua komponen utama. Pertama, kebebasan untuk menafsirkan lingkup wewenang yang ditetapkan dalam peraturan dasar kewenangannya. Kedua komponen ini sering disebut sebagai kebebasan menilai secara objektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan bagaimana dan kapan melaksanakan wewenang tersebut. Kebebasan menilai secara subjektif merupakan komponen ini.

Menurut beberapa ahli, ada beberapa definisi yang bisa diuraikan mengenai makna dari diskresi ini, misalnya oleh Marcus Lukman sebagaimana yang ditulis oleh Ridwan, diskresi merupakan salah satu sarana yang diberikan ruang gerak kepada pemerintah, pejabat, atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat terikat sepenuhnya pada undang-undang. Dari definisi diatas, dapatlah disimpulkan bahwa diskresi merupakan sebuah sarana yang diberikan oleh hukum kepada pemerintah atau pejabat tata usaha negara dalam mengambil kebijakan, dimana kebijakan yang diambil itu belum ada hukum atau undang-undang yang mengaturnya, sehingga, untuk merespon kepentingan masyarakat, maka pemerintah diberi kewenangan yang bebas untuk mengambil suatu kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa diskresi adalah alat tambahan yang diberikan oleh negara kepada pemerintah atau pejabat administrasi negara untuk digunakan dalam situasi mendesak yang memerlukan kebijaksanaan khusus untuk menjaga keselamatan, ketertiban umum, dan kesejahteraan masyarakat. Diskresi memberikan landasan hukum bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan yang tidak selalu terikat secara ketat pada hukum. Dengan kata lain, pemerintah diberi kewenangan untuk menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku jika keadaan mengharuskan tindakan yang cepat dan tepat demi kepentingan umum. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk menyesuaikan diri dengan situasi yang berubah-ubah yang tidak sepenuhnya diatur oleh hukum tertulis. Diskresi memungkinkan kebijakan yang lebih responsif dalam beberapa situasi, terutama ketika hukum yang berlaku dianggap tidak cukup atau relevan untuk menyelesaikan masalah.

Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan Terhadap Penyalahgunaan Diskresi

Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang terus berubah, hal ini berdampak pada dinamika masyarakat yang sering kali memunculkan masalah-masalah yang belum memiliki dasar hukum yang jelas. Prinsip diskresi, sebagai perwujudan dari konsep *freies ermessen*, mencerminkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang memberikan kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan atau tindakan ketika dihadapkan pada situasi tertentu di masyarakat yang belum atau tidak diatur secara jelas oleh hukum. Kebebasan pemerintah melalui diskresi ini diberikan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip legalitas. Diskresi bukanlah pengganti asas legalitas, melainkan pelengkap, sehingga dalam menilai tindakan diskresi, fokusnya tidak lagi pada peraturan perundangundangan, melainkan pada manfaat atau kemaslahatan bagi masyarakat.

Pemerintah dalam hakikatnya sebagai pelayan masyarakat dalam menyelenggarakan aktivitasnya berdasarkan pada *freies ermessen* tidak boleh bertindak sewenang-wenang (*arbitrary power*), kendati terjadi benturan kepentingan maupun kosongnya aturan hukum yang mengatur masyarakat. Terkait dengan ukuran diskresi maka hal ini sedemikian rupa diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

tentang Administrasi Pemerintahan di Pasal 23, tentang ruang lingkup diskresi:

1. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan atau Tindakan;
2. Karena peraturan perundang-undangan tidak memberikan aturan; 3. Karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
3. Karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Setiap kali pejabat menggunakan wewenangnya, hal tersebut selalu diikuti dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip "geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid," yang berarti tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Karena wewenang tersebut melekat pada jabatan tertentu, tetapi dalam pelaksanaannya dijalankan oleh individu sebagai perwakilan atau pelaksana jabatan, maka tanggung jawabnya dapat dibagi menjadi dua jenis: (a) tanggung jawab yang terkait dengan jabatan, dan (b) tanggung jawab pribadi.

a. Pertanggungjawaban Jabatan(Tanggung Gugat KTUN)

Pada saat seseorang melakukan tindakan hukum atas nama jabatannya, dia bertanggung jawab atas jabatannya (ambtshalve). Jika terjadi kerugian atau denda, APBN atau APBD akan bertanggung jawab. Namun, jika tindakan dilakukan oleh individu dalam kapasitas pribadi, individu tersebut, bukan jabatannya, akan bertanggung jawab atas segala konsekuensi dan tanggung jawab. Kerugian atau denda yang dihasilkan dari kesalahan pribadi tidak dapat dibebankan kepada APBN atau APBD. Tanggung jawab pribadi ini terkait dengan maladministrasi saat menggunakan wewenang maupun pelayanan publik. Jika pejabat terlibat dalam tindakan maladministrasi, mereka yang melaksanakan tugas atau kewenangan jabatan, atau yang membuat kebijakan, akan bertanggung jawab secara pribadi.

Konsep hukum publik menyatakan bahwa tanggung jawab hukum terjadi ketika seseorang menggunakan wewenang yang tidak sesuai dengan hukum; ini dapat berupa pelanggaran peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, tindakan sewenang-wenang, atau pelanggaran hak-hak warga negara. Administrasi, perdata, dan pidana adalah tiga komponen tanggung jawab hukum yang harus dipertimbangkan. Jika keputusan diskresi dibuat oleh pejabat administrasi, harus dilaporkan secara tertulis kepada atasan langsung pejabat tersebut. Jika, setelah diperiksa, atasan tersebut menemukan bahwa keputusan tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum atau kebijakan, maka keputusan tersebut harus dicabut.

Jika masyarakat merasa keputusan diskresi merugikan mereka, mereka dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut; pejabat tersebut wajib memberikan tanggapan atas keberatan tersebut. Jika masyarakat tetap tidak puas dengan tanggapan tersebut, mereka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan diskresi, yang juga harus memberikan tanggapan atas banding tersebut. Keputusan diskresi harus secara implisit mencantumkan prosedur administrasi yang dapat diterapkan oleh masyarakat. Keputusan diskresi akan dicabut jika masyarakat setuju. Masyarakat memiliki hak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara jika atasan tidak setuju dengan keberatan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Negara, atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga yang berwenang untuk menguji legalitas tindakan atau keputusan diskresi. Setiap keputusan diskresi harus dilaporkan kepada atasan pejabat, bahkan jika tidak ada keberatan atau banding dari masyarakat. Sementara itu, setelah gugatan diajukan dan semua langkah administratif yang tersedia telah diambil, PTUN baru

dapat menguji legalitas keputusan diskresi. Ini sejalan dengan prinsip bahwa sengketa administratif harus diselesaikan di ranah administratif sebisa mungkin, dan pengadilan hanya akan menjadi pilihan terakhir ketika semua upaya administratif gagal.

Meskipun tindakan administratif telah diambil, hasil gugatan tetap merupakan keputusan diskresi itu sendiri, bukan tanggapan atau tanggapan atasan pejabat atas banding administratif. Jika jawaban atasan tersebut menjadi objek gugatan, tergugat akan diminta untuk mencabut keputusan tersebut, yang akan dicabut hanyalah jawaban atasan tersebut, bukan keputusan diskresi yang menjadi inti dari masalah masyarakat.

b. Pertanggungjawaban Pribadi(Tanggung Gugat Non-KTUN)

Tanggung jawab pribadi terkait dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang dan pelayanan publik. Pejabat yang menjalankan tugas dan kewenangan jabatannya atau yang membuat kebijakan akan dikenai tanggung jawab pribadi jika terlibat dalam tindakan maladministrasi. Menurut F.R. Bothlingk, seorang pejabat atau wakil bertanggung jawab sepenuhnya jika ia menyalahgunakan situasi dengan melakukan tindakan yang amoral terhadap kepentingan pihak ketiga. Seseorang akan bertanggung jawab secara pribadi kepada pihak ketiga apabila ia bertindak dengan sangat tercela secara moral, beritikad buruk, atau sangat ceroboh, yang mengarah pada tindakan maladministrasi.

Menurut Pasal 1 angka (3) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi dapat didefinisikan sebagai perilaku atau tindakan yang melanggar hukum, melebihi batas kewenangan, atau menyalahgunakan kewenangan untuk tujuan selain dari yang telah ditetapkan. Ini juga mencakup kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum penyelenggara negara dan pemerintahan dalam pelaksanaan pelayanan publik, yang mengakibatkan kerugian material atau immaterial bagi individu atau masyarakat.

Kasus mantan Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari, yang menjadi tersangka atas dugaan penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi, adalah salah satu contoh diskresi yang mengarah pada tanggung jawab pribadi karena penyalahgunaan wewenang. Konsep verbal Menkes/XI/2005 dan Nomor 15911/Menkes/XI/2005 menjelaskan tindakan yang dilakukannya karena keterbatasan waktu dan keadaan darurat kejadian luar biasa (KLB). Melalui surat tersebut, diterbitkan rekomendasi untuk pengadaan barang melalui penunjukan langsung dalam pembuatan vaksin flu burung, yang mengakibatkan kerugian negara sekitar Rp 6 miliar. Pada saat yang sama, Siti Fadilah menyetujui penunjukan langsung untuk pengadaan alat kesehatan dan perlengkapan rumah sakit untuk menangani wabah flu burung. Selain itu, terbukti bahwa ia menerima suap sebesar 1,9 miliar rupiah.

KESIMPULAN

Penelitian mengenai peran diskresi dan pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan bahwa diskresi merupakan alat penting dalam mengisi kekosongan dan kelemahan dalam penerapan prinsip legalitas. Diskresi digunakan oleh pejabat pemerintah dalam situasi di mana peraturan yang ada tidak mengatur atau tidak jelas, atau dalam keadaan darurat untuk kepentingan umum. Penggunaan diskresi ini harus mengikuti Prinsip-Prinsip Umum Tata Kelola yang Baik. Pertanggungjawaban atas keputusan diskresi dibagi menjadi dua kategori: (1) tanggung jawab pekerjaan, dan (2) tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab pekerjaan berlaku jika tindakan dilakukan atas nama jabatan tanpa adanya maladministrasi, sedangkan tanggung

jawab pribadi berlaku jika terdapat unsur maladministrasi dalam penggunaan wewenang.

Penelitian lain menunjukkan bahwa desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah memotivasi pelaksanaan layanan publik, namun mekanisme pertanggungjawaban yang lemah dapat mengakibatkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan pemerintah daerah. Selain itu, penggunaan diskresi yang luas oleh profesional negara kesejahteraan dapat mengancam prinsip-prinsip negara hukum dan mengurangi kontrol demokratis atas pelaksanaan hukum dan kebijakan. Konflik antara akuntabilitas dan kinerja juga menjadi perhatian, di mana peningkatan kinerja melalui pemberian diskresi yang lebih besar kepada manajer publik dapat mengorbankan akuntabilitas demokratis.

Saran

1. Penguatan Mekanisme Pertanggungjawaban : Untuk memastikan bahwa wewenang pejabat pemerintah tetap dalam batas yang dapat diterima dan tidak disalahgunakan, pemerintah harus memperkuat mekanisme pertanggungjawaban baik secara vertikal, horizontal, maupun diagonal. Pengawasan dari lembaga negara lain, media, dan masyarakat sipil adalah salah satunya.
2. Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas : Untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan diskresi, pejabat pemerintah harus diberi pelatihan dan pengembangan kapasitas. Ini termasuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang Prinsip Umum Tata Kelola yang Baik dan cara menerapkannya dalam situasi yang kompleks.
3. Transparansi dan Partisipasi Publik : Meningkatkan transparansi proses pengambilan keputusan dan melibatkan masyarakat dalam pengawasan dapat membantu mengurangi risiko penyalahgunaan wewenang dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.
4. Pengembangan Indikator Akuntabilitas : Buat dan gunakan berbagai komponen akuntabilitas, seperti akuntabilitas vertikal, horizontal, dan diagonal, untuk menilai kinerja pemerintah.
5. Evaluasi dan Pembelajaran Berkelanjutan : Pemerintah harus terus mengevaluasi dan belajar dari praktik terbaik dalam penggunaan diskresi dan pertanggungjawaban untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dengan menerapkan saran-saran ini, diharapkan penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan akuntabel, serta mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

SUMBER BUKU

- Marbun, S. F. 2011. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. UII Press.
- Ridwan, 2011. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Wali Press,)
Trans.; 9th ed.). Ichtiar Baru
- Utrecht, 1990. Pengantar hukum administrasi negara Indonesia (M. S. Djindang,

SUMBER LAIN

- DEDIKASI, 22(2), 105. <https://doi.org/10.31293/ddk.v22i2.5860>
- Futuh Hubaib, J. B., Ahmad Jubaidi, 2021. KONSEP PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia).
- Lukman, M. 1997. Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional. (studi pada pembangunan lima tahun III,IV dan V di propinsi kalimantan barat). Baduose Media
- Sadat, A. 2020. Discretion and Accountability of Local Government in Administering Governance.

Journal of Governance, 5(2), 237-248.
Tumengkol, A. R. 2015. Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance. Lex Administratum, 3(1).