

---

## Kewenangan Diskresi Pejabat Administrasi Negara: Batasan dan Pengawasannya

---

Agustien Cherly Wereh<sup>1</sup>, Hendrasari Rawung<sup>2</sup>, Merry Kumajas<sup>3</sup>, Pia Bertha Sarumaha<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Universitas Negeri Manado

Corresponding Author Email: [agustien.wereh@unima.ac.id](mailto:agustien.wereh@unima.ac.id)

Diterima	17	Oktober	2025
Disetujui	30	Desember	2025
Dipublish	30	Desember	2025

### Abstract

This research examines the boundaries and oversight of discretionary authority exercised by state administrative officials in Indonesia, addressing persistent tensions between administrative flexibility and legal accountability. The study aims to analyze the legal framework governing discretionary authority, evaluate the effectiveness of internal and external oversight mechanisms, and identify challenges impeding appropriate balance between enabling necessary discretion and preventing abuse of authority. Employing a qualitative approach with literature study methodology, the research systematically analyzes legal texts, judicial decisions, and scholarly literature published between 2015 and 2023 through content analysis and comparative legal analysis techniques. The findings reveal that while Law Number 30 of 2014 establishes normative boundaries emphasizing subsidiarity, reasonableness, and proportionality, significant ambiguities persist in practical application, particularly regarding the problematic intersection between administrative and criminal law that produces chilling effects deterring legitimate discretion. Internal oversight mechanisms face limitations including resource constraints, capacity gaps, and independence vulnerabilities, while external oversight bodies struggle with coordination challenges and risks of excessive enforcement. Cultural factors including defensive administration and public misunderstanding of discretion's legitimate role compound these systemic challenges. The research recommends comprehensive reforms including legislative clarification, enhanced coordination among oversight bodies, capacity building initiatives, and legal protections for good faith discretionary judgments to achieve appropriate balance between accountability and administrative flexibility.

---

**Keywords:** *Administrative Discretion, Oversight Mechanisms, Legal Boundaries, Abuse Of Authority, Administrative Accountability*

---

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji batasan dan pengawasan kewenangan diskresioner yang dijalankan oleh pejabat administrasi negara di Indonesia, serta membahas ketegangan yang terus berlanjut antara fleksibilitas administratif dan akuntabilitas hukum. Studi ini bertujuan untuk menganalisis kerangka hukum yang mengatur kewenangan diskresioner, mengevaluasi efektivitas mekanisme pengawasan internal dan eksternal, dan mengidentifikasi tantangan yang menghambat keseimbangan yang tepat antara memungkinkan diskresi yang diperlukan dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metodologi studi literatur, penelitian ini secara sistematis menganalisis teks hukum, keputusan pengadilan, dan literatur ilmiah yang diterbitkan antara tahun 2015 dan 2023 melalui teknik analisis isi dan analisis hukum komparatif. Temuan menunjukkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menetapkan batasan normatif yang menekankan subsidiaritas, kewajaran, dan proporsionalitas, ambiguitas yang signifikan tetap ada dalam penerapan praktis, khususnya mengenai persimpangan yang bermasalah antara hukum administrasi dan hukum pidana yang menghasilkan efek menghambat diskresi yang sah. Mekanisme pengawasan internal menghadapi keterbatasan termasuk kendala sumber daya, kesenjangan kapasitas, dan kerentanan independensi, sementara badan pengawasan eksternal bergumul dengan tantangan koordinasi dan risiko penegakan hukum yang berlebihan. Faktor-faktor budaya, termasuk administrasi defensif dan kesalahpahaman publik tentang peran sah dari kewenangan diskresi, memperparah tantangan sistemik ini. Penelitian ini merekomendasikan reformasi komprehensif termasuk klarifikasi legislatif, peningkatan



koordinasi antar badan pengawas, inisiatif peningkatan kapasitas, dan perlindungan hukum untuk penilaian diskresioner yang dilakukan dengan itikad baik guna mencapai keseimbangan yang tepat antara akuntabilitas dan fleksibilitas administratif.

**Kata kunci:** *Diskresi Administratif, Mekanisme Pengawasan, Batasan Hukum, Penyalahgunaan Wewenang, Akuntabilitas Administratif*

## Pendahuluan

Diskresi administratif merupakan instrumen penting dalam tata kelola modern, yang memungkinkan pejabat pemerintah untuk membuat keputusan dan mengambil tindakan dalam lingkup wewenang mereka untuk mencapai tujuan kepentingan publik.

Ridwan (2018) berpendapat bahwa wewenang diskresioner muncul sebagai konsekuensi dari ketidakmungkinan peraturan perundang-undangan untuk secara komprehensif mengatasi semua situasi administratif konkret, sehingga memerlukan fleksibilitas bagi pejabat dalam implementasi kebijakan. Kekuasaan diskresioner ini, meskipun penting untuk tata kelola yang efektif, secara inheren membawa potensi penyalahgunaan wewenang yang dapat menyimpang dari prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan kepastian hukum.

Sadjijono (2019) menekankan bahwa tanpa batasan yang jelas dan mekanisme pengawasan yang efektif, wewenang diskresioner dapat menjadi pintu gerbang bagi tindakan sewenang-wenang, korupsi, dan keputusan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik secara umum. Lebih lanjut, Hadjon (2015) menegaskan bahwa pelaksanaan wewenang diskresioner harus tetap berada dalam koridor norma hukum yang berlaku, mengingat bahwa setiap tindakan administratif harus bertanggung jawab secara hukum dan moral kepada publik.

Ketegangan antara kebutuhan akan

fleksibilitas dalam administrasi dan keharusan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan menciptakan dinamika yang kompleks dalam praktik administrasi negara, khususnya di negara berkembang di mana lembaga pengawasan seringkali belum berfungsi secara optimal.

Dalam konteks Indonesia, kewenangan diskresioner pejabat administrasi negara secara formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memberikan kerangka hukum mengenai kondisi, prosedur, dan batasan dalam menjalankan kewenangan diskresioner. Marbun (2020) mencatat bahwa meskipun undang-undang ini telah memberikan dasar hukum yang lebih definitif, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai kendala, khususnya mengenai pemahaman pejabat tentang batasan kewenangan mereka dan ketakutan akan kriminalisasi dalam membuat keputusan diskresioner.

Situasi ini diperparah oleh seringnya tumpang tindih antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai tindakan diskresioner, yang menyebabkan apa yang disebut Atmosudirdjo (2017) sebagai efek mengerikan, di mana pejabat menjadi enggan untuk membuat keputusan inovatif bahkan ketika keputusan tersebut diperlukan untuk kepentingan umum. Yulius (2021) lebih lanjut menjelaskan bahwa ketidakpastian mengenai perlindungan hukum bagi pejabat yang menjalankan diskresi seringkali mengakibatkan stagnasi administrasi dan inefisiensi dalam penyampaian layanan



publik, yang pada akhirnya merugikan masyarakat yang seharusnya dilayani. Kompleksitas masalah ini semakin diperparah oleh variasi interpretasi di antara lembaga penegak hukum mengenai legitimasi tindakan diskresioner, menciptakan ketidakpastian hukum yang menghambat inovasi dan daya tanggap dalam administrasi pemerintahan.

Pentingnya pengawasan yang efektif terhadap kewenangan diskresioner tidak dapat dilebih-lebihkan, khususnya dalam memastikan bahwa kekuasaan tersebut dijalankan sesuai dengan tujuan yang dimaksudkan dan tidak menyimpang ke praktik korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Rahardjo (2018) menekankan bahwa pengawasan terhadap diskresi harus komprehensif, melibatkan tidak hanya mekanisme internal dalam lembaga pemerintah tetapi juga pengawasan eksternal oleh badan-badan independen, legislatif, yudikatif, dan masyarakat sipil.

Namun, Asshiddiqie (2016) mengamati bahwa mekanisme pengawasan yang ada di Indonesia seringkali kurang terkoordinasi dan cenderung reaktif daripada preventif, sehingga mengakibatkan deteksi dan pencegahan penyalahgunaan diskresi yang suboptimal. Indroharto (2019) menambahkan bahwa efektivitas pengawasan juga dipengaruhi oleh kapasitas dan integritas lembaga pengawasan itu sendiri, yang dalam banyak kasus masih membutuhkan penguatan yang signifikan dalam hal sumber daya manusia, wewenang, dan kemandirian operasional.

Tantangan menjadi semakin kompleks ketika mempertimbangkan bahwa pengawasan harus mencapai keseimbangan antara memastikan akuntabilitas dan tidak menghambat pelaksanaan wewenang diskresioner yang sah yang diperlukan untuk

tata kelola yang adaptif dan responsif dalam mengatasi kebutuhan dan tantangan masyarakat yang dinamis.

Beberapa studi telah meneliti berbagai aspek kewenangan diskresioner pejabat administrasi negara dari berbagai perspektif dan pendekatan analitis. Prasetyo (2019) melakukan penelitian tentang penerapan diskresi di pemerintahan daerah, menemukan bahwa pejabat daerah seringkali menggunakan diskresi tanpa pemahaman yang memadai tentang dasar hukum dan batasannya, yang menyebabkan banyak kasus penyalahgunaan wewenang yang kemudian dituntut melalui proses pidana.

Studinya mengungkapkan bahwa tidak adanya pedoman teknis yang jelas dan komprehensif mengenai prosedur diskresi menyebabkan ketidakpastian di antara pejabat dalam membedakan antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang.

Demikian pula, Hartono (2020) menyelidiki hubungan antara diskresi dan korupsi dalam pengadaan publik, menyimpulkan bahwa sistem pengendalian internal yang lemah dan kurangnya transparansi dalam pengambilan keputusan diskresioner menciptakan peluang untuk praktik korupsi, khususnya dalam situasi yang melibatkan kepentingan ekonomi yang signifikan. Sementara itu, Kusuma (2018) meneliti diskresi dari perspektif hukum administrasi, dengan alasan bahwa kerangka hukum yang ada memberikan perlindungan yang tidak memadai bagi pejabat yang bertindak dengan itikad baik dalam menggunakan diskresi, akibatnya menciptakan iklim ketakutan yang menghambat pejabat untuk membuat keputusan yang diperlukan tetapi berpotensi kontroversial.



Penelitian lain lebih berfokus pada mekanisme pengawasan dan akuntabilitas kewenangan diskresioner dalam berbagai konteks pemerintahan. Santoso (2021) menganalisis peran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam meninjau keputusan diskresioner, dan menemukan bahwa pengadilan sering menghadapi kesulitan dalam menilai kewajaran tindakan diskresioner karena sifat teknis keputusan administratif dan keterbatasan keahlian yudisial di bidang khusus. Penelitiannya menunjukkan perlunya pengembangan standar dan kriteria khusus untuk peninjauan yudisial terhadap tindakan diskresioner guna memastikan konsistensi dan prediktabilitas dalam penilaian hukum.

Lebih lanjut, Wijaya (2017) meneliti mekanisme pengawasan internal dalam birokrasi, dan menyimpulkan bahwa fungsi audit internal dan inspektorat jenderal seringkali kurang independen dan kapasitas yang diperlukan untuk secara efektif mengawasi wewenang diskresioner, terutama ketika keputusan diskresioner melibatkan pejabat tinggi.

Nugroho (2020) melengkapi analisis ini dengan mempelajari peran badan pengawasan eksternal seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, dan mengungkapkan bahwa meskipun pengawasan eksternal dapat efektif dalam mendeteksi dan memberikan sanksi atas penyalahgunaan wewenang, pendekatan yang didominasi hukuman dapat menciptakan konsekuensi yang tidak diinginkan berupa keengganan mengambil risiko yang berlebihan di kalangan pejabat, yang berpotensi merusak efektivitas dan inovasi administrasi.

Meskipun terdapat banyak literatur tentang diskresi administratif, masih terdapat

kesenjangan yang signifikan dalam memahami keseimbangan optimal antara memberikan fleksibilitas yang cukup kepada pejabat untuk tata kelola yang efektif dan menetapkan batasan yang kuat untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Studi-studi sebelumnya sebagian besar berfokus pada kerangka hukum diskresi atau pada kasus-kasus penyalahgunaan diskresi, tanpa mengeksplorasi secara memadai interaksi dinamis antara aspek-aspek ini dan bagaimana berbagai faktor kontekstual memengaruhi cakupan dan batasan yang tepat dari wewenang diskresi.

Sebagian besar penelitian yang ada telah meneliti diskresi secara terpisah dari sistem tata kelola yang lebih luas, gagal mempertimbangkan secara memadai bagaimana budaya organisasi, tekanan politik, kendala sumber daya, dan kapasitas kelembagaan secara kolektif membentuk pelaksanaan dan pengawasan wewenang diskresi dalam praktik. Lebih lanjut, terdapat analisis empiris yang terbatas tentang bagaimana pejabat sendiri memahami dan menavigasi ketegangan antara batasan hukum, tuntutan akuntabilitas, dan kebutuhan praktis dalam proses pengambilan keputusan sehari-hari mereka, sehingga meninggalkan kesenjangan penting dalam memahami dimensi manusia dari wewenang diskresi.

Selain itu, meskipun banyak studi telah mengkritik mekanisme pengawasan yang ada, masih kurang penelitian yang mengusulkan kerangka kerja komprehensif dan terintegrasi untuk pengawasan yang dapat secara bersamaan memastikan akuntabilitas dan mempertahankan fleksibilitas administratif yang diperlukan. Literatur yang ada kurang memiliki analisis komparatif sistematis tentang berbagai model pengawasan dan efektivitasnya dalam berbagai konteks



administratif, sehingga menyulitkan untuk mengidentifikasi praktik terbaik atau mengembangkan sistem pengawasan yang sesuai dengan konteks.

Selain itu, sebagian besar studi belum cukup membahas dimensi temporal dari pengawasan diskresioner, khususnya bagaimana mekanisme pengawasan preventif, simultan, dan pasca-fakta dapat diintegrasikan secara efektif untuk menciptakan sistem akuntabilitas komprehensif yang beroperasi sepanjang siklus hidup keputusan diskresioner. Tidak adanya studi longitudinal yang melacak evolusi praktik diskresioner dan hasilnya dari waktu ke waktu semakin membatasi pemahaman kita tentang efektivitas jangka panjang dari berbagai pendekatan regulasi dan pengawasan, sehingga para pembuat kebijakan tidak memiliki bukti yang memadai untuk memandu reformasi di bidang hukum administrasi yang penting ini.

Penelitian ini menawarkan kebaruan yang signifikan dengan mengembangkan kerangka analitis terintegrasi yang mensintesis perspektif hukum, kelembagaan, dan perilaku untuk secara komprehensif memeriksa batasan dan pengawasan diskresi administratif. Tidak seperti studi sebelumnya yang mendekati diskresi dari perspektif disiplin ilmu tunggal, penelitian ini menggunakan analisis multidimensional yang mempertimbangkan interaksi antara struktur hukum formal, mekanisme kelembagaan, dinamika organisasi, dan proses pengambilan keputusan pejabat individu.

Studi ini memperkenalkan tipologi situasi diskresioner yang membedakan antara berbagai kategori keputusan diskresioner berdasarkan profil risiko, tingkat urgensi, dan dampak potensialnya, serta mengusulkan

mekanisme pengawasan yang berbeda yang sesuai untuk setiap kategori daripada menerapkan pendekatan satu ukuran untuk semua. Kerangka kerja yang bernuansa ini memungkinkan analisis yang lebih canggih tentang kapan pengawasan yang lebih ketat diperlukan dan kapan fleksibilitas yang lebih besar harus diberikan, berkontribusi pada sistem tata kelola yang lebih efisien dan efektif yang tidak menghambat diskresi yang sah maupun mengizinkan pelaksanaan wewenang yang tidak terkendali.

Lebih lanjut, penelitian ini memberikan wawasan empiris orisinal dengan meneliti kewenangan diskresioner dari perspektif berbagai pemangku kepentingan, termasuk pejabat yang menjalankan kewenangan diskresioner, badan pengawas yang memantau tindakan diskresioner, praktisi hukum yang menangani kasus-kasus diskresioner, dan warga negara yang terdampak oleh keputusan diskresioner. Pendekatan multi-pemangku kepentingan ini memberikan pemahaman holistik tentang bagaimana kewenangan diskresioner berfungsi dalam praktik dan bagaimana berbagai aktor memandang legitimasi, keterbatasan, dan dampaknya.

Studi ini juga mengembangkan rekomendasi praktis untuk memperkuat kerangka hukum yang mengatur kewenangan diskresioner dan kapasitas kelembagaan untuk pengawasan, dengan mengusulkan mekanisme spesifik untuk meningkatkan kejelasan, akuntabilitas, dan perlindungan hukum dalam pelaksanaan kewenangan diskresioner. Dengan mengatasi sisi penawaran melalui peningkatan panduan dan perlindungan bagi pejabat dan sisi permintaan melalui peningkatan kapasitas dan metodologi pengawasan, penelitian ini menawarkan jalur reformasi yang dapat ditindaklanjuti yang dapat meningkatkan



kualitas tata kelola administrasi sekaligus mengurangi penyalahgunaan wewenang dan keengganan mengambil risiko yang berlebihan di kalangan pejabat publik.

Dalam praktik administrasi kontemporer, pelaksanaan wewenang diskresioner oleh pejabat negara terjadi dalam lingkungan yang semakin kompleks dan menantang yang ditandai dengan kondisi sosial yang berubah dengan cepat, pengawasan publik yang meningkat, dan harapan hukum yang berkembang.

Pejabat secara teratur menghadapi situasi yang membutuhkan keputusan segera di mana peraturan yang ada memberikan panduan yang tidak memadai, namun setiap tindakan yang diambil membawa potensi konsekuensi hukum yang mungkin hanya akan terlihat melalui peninjauan selanjutnya oleh badan pengawas atau pengadilan. Realitas ini menciptakan situasi paradoks di mana pejabat secara bersamaan diharapkan untuk menunjukkan inisiatif dan responsif dalam menangani kebutuhan publik sambil tetap mematuhi batasan hukum yang mungkin tidak didefinisikan dengan jelas sampai setelah kejadian.

Maraknya media sosial dan komunikasi digital semakin memperkuat ketegangan ini dengan memungkinkan kritik publik secara instan terhadap keputusan administratif, menciptakan tekanan tambahan pada pejabat yang harus menavigasi tidak hanya persyaratan hukum tetapi juga opini publik dan pertimbangan politik dalam menjalankan wewenang diskresioner mereka. Akibatnya, banyak pejabat mengadopsi strategi pengambilan keputusan defensif, memprioritaskan kepatuhan prosedural dan penghindaran risiko daripada hasil substantif, bahkan ketika pendekatan tersebut mungkin

tidak melayani kepentingan publik dengan sebaik-baiknya.

Selain itu, lanskap pengawasan saat ini mencerminkan fragmentasi dan inkonsistensi dalam bagaimana tindakan diskresioner dievaluasi dan diberi sanksi di berbagai lembaga dan tingkatan pemerintahan. Tindakan diskresioner yang sama dapat dianggap sebagai inovasi yang sah oleh satu badan pengawas dan sebagai penyimpangan yang tidak sah oleh badan pengawas lainnya, menciptakan ketidakpastian hukum yang merusak efektivitas administrasi dan kepercayaan pejabat dalam menjalankan diskresi yang diperlukan.

Kecenderungan lembaga penegak hukum untuk mengkriminalisasi keputusan administratif, seringkali tanpa pertimbangan yang memadai terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi yang mengatur diskresi, telah menciptakan iklim ketakutan di kalangan pejabat yang meluas melampaui kasus-kasus penyalahgunaan yang sebenarnya hingga mencakup pelaksanaan wewenang yang sah yang dilakukan dengan itikad baik untuk kepentingan publik. Situasi ini semakin diperumit oleh keterbatasan kapasitas dalam lembaga pengawasan, di mana sumber daya yang tidak memadai, keahlian yang kurang, dan terkadang independensi yang dipertanyakan mengkompromikan kualitas dan kredibilitas kegiatan pengawasan.

Hasilnya adalah sistem administrasi yang seringkali gagal mencapai keseimbangan yang tepat antara akuntabilitas dan fleksibilitas, secara bersamaan memungkinkan beberapa penyalahgunaan yang sebenarnya tidak terdeteksi sementara pejabat yang beritikad baik dikenai pengawasan berlebihan dan potensi sanksi,



yang pada akhirnya merusak efektivitas dan efisiensi administrasi publik dalam melayani kebutuhan masyarakat.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur untuk secara komprehensif mengkaji batasan dan pengawasan kewenangan diskresioner pejabat administrasi negara. Creswell (2018) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif tepat untuk mengeksplorasi fenomena kompleks yang membutuhkan pemahaman mendalam tentang makna, konteks, dan proses yang tidak dapat ditangkap secara memadai melalui pengukuran kuantitatif.

Metode studi literatur, seperti yang dijelaskan oleh Zed (2014), melibatkan pengumpulan, analisis, dan sintesis sistematis dari sumber literatur termasuk undang-undang, keputusan pengadilan, jurnal akademik, buku, dan dokumen resmi pemerintah yang berkaitan dengan diskresi administratif. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk membangun kerangka teoritis yang komprehensif dan mengidentifikasi pola, kesenjangan, dan kontradiksi dalam pengetahuan yang ada mengenai kewenangan diskresioner.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik dokumentasi, mengumpulkan sumber hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, keputusan Mahkamah Konstitusional, dan putusan Mahkamah Tata Usaha Negara, serta sumber sekunder termasuk artikel ilmiah yang terindeks di Google Scholar, disertasi, dan buku teks otoritatif tentang hukum administrasi. Penelitian ini berfokus pada literatur yang diterbitkan terutama antara tahun 2015 dan 2023 untuk memastikan relevansi dan

kemutakhiran analisis, sekaligus menggabungkan karya-karya penting sebelumnya yang memberikan perspektif teoritis mendasar tentang diskresi administratif dan mekanisme pengawasan.

Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis konten yang dikombinasikan dengan analisis hukum komparatif untuk mengidentifikasi tema, pola, dan hubungan di antara berbagai aspek kewenangan diskresioner dan pengawasannya. Miles dan Huberman (2019) mendeskripsikan analisis konten sebagai metode sistematis untuk menganalisis data textual melalui pengkodean, kategorisasi, dan interpretasi untuk mengekstrak wawasan yang bermakna dan mengembangkan pemahaman teoritis.

Proses analitis melibatkan beberapa tahapan, dimulai dengan reduksi data di mana informasi yang relevan diekstrak dan diorganisasikan secara tematik, diikuti oleh tampilan data melalui pembuatan matriks dan kerangka kerja konseptual yang menggambarkan hubungan antara berbagai elemen kewenangan diskresioner, dan diakhiri dengan penarikan kesimpulan dan verifikasi di mana pola diidentifikasi dan proposisi teoritis dikembangkan. Triangulasi digunakan untuk meningkatkan validitas temuan dengan membandingkan wawasan dari berbagai jenis sumber, termasuk teks hukum, keputusan pengadilan, dan analisis akademis, untuk memastikan bahwa kesimpulan didukung oleh berbagai bukti.

Pendekatan interpretatif yang diadopsi dalam penelitian ini mengakui bahwa teks hukum dan praktik administratif tertanam dalam konteks sosial, politik, dan kelembagaan yang lebih luas yang membentuk makna dan implementasinya, sehingga memerlukan perhatian cermat terhadap faktor-faktor



kontekstual ini dalam proses analitis untuk mengembangkan pemahaman yang bernaluansa dan realistik tentang bagaimana wewenang diskresioner berfungsi dalam praktik.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### A. Hasil Penelitian

#### 1. Batasan Hukum Diskresi Administratif

Kerangka hukum yang mengatur kewenangan diskresioner di Indonesia menetapkan beberapa prinsip dan batasan mendasar yang dirancang untuk memastikan bahwa pejabat menjalankan diskresi sesuai dengan hukum dan untuk tujuan publik yang sah. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menetapkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan apabila peraturan perundang-undangan tidak ada, tidak jelas, atau memberikan panduan yang tidak lengkap, dan harus bertujuan untuk mencapai tujuan tata kelola pemerintahan yang baik termasuk kepastian hukum, efisiensi, imparsialitas, ketelitian, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Manan (2018) menafsirkan ketentuan ini sebagai penciptaan struktur hierarki legalitas di mana diskresi menempati posisi subsider, hanya diperbolehkan apabila sumber hukum utama terbukti tidak memadai untuk menangani situasi administratif tertentu. Undang-undang lebih lanjut mensyaratkan bahwa keputusan diskresioner tidak boleh bertentangan dengan ketentuan undang-undang, harus proporsional dengan tujuan yang dikehendaki, dan harus diambil dengan mempertimbangkan konsekuensi potensial dan alternatif yang tersedia. Persyaratan ini menetapkan kerangka kerja normatif yang berupaya mengarahkan kewenangan

diskresioner menuju tujuan yang sah sambil mencegah pengambilan keputusan yang sewenang-wenang atau sembrono, meskipun sifat kriteria yang relatif abstrak ini menyisakan ruang yang cukup besar untuk perbedaan interpretasi mengenai penerapannya dalam kasus-kasus konkret.

Analisis keputusan Mahkamah Konstitusional dan Mahkamah Tata Usaha Negara mengungkapkan bahwa interpretasi yudisial secara bertahap telah mengembangkan standar yang lebih rinci untuk menilai legalitas tindakan diskresioner, meskipun masih terdapat inkonsistensi yang signifikan. Hamidi (2020) mengamati bahwa pengadilan semakin menerapkan prinsip kewajaran dalam meninjau keputusan diskresioner, memeriksa apakah pilihan pejabat tersebut berada dalam kisaran pilihan yang wajar yang tersedia mengingat keadaan dan tujuan yang ada.

Pengadilan Indonesia telah mengadopsi beberapa uji yang berasal dari hukum administrasi komparatif, termasuk analisis proporsionalitas yang menilai apakah tindakan diskresioner sesuai, perlu, dan proporsional dengan tujuan yang dimaksudkan, dan *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau prinsip umum administrasi yang tepat yang mengharuskan pejabat untuk bertindak hati-hati, memberikan alasan untuk keputusan, menghormati harapan yang sah, dan memperlakukan kasus serupa secara konsisten.

Asshiddiqie (2017) mencatat bahwa perkembangan yudisial terhadap standar-standar ini merupakan evolusi positif menuju pengawasan yang lebih canggih yang mengakui baik perlunya diskresi maupun pentingnya mencegah penyalahgunaannya.



Namun, penerapan prinsip-prinsip ini masih tidak merata di berbagai pengadilan dan jenis kasus, dengan beberapa hakim menunjukkan pemahaman yang bernuansa tentang prinsip-prinsip hukum administrasi sementara yang lain terus menerapkan pendekatan yang terlalu formalistik atau berorientasi pada hukum pidana yang gagal untuk secara memadai mempertimbangkan karakteristik khas dari diskresi administratif.

Persimpangan antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam mengevaluasi tindakan diskresioner menciptakan tantangan khusus untuk mendefinisikan batasan hukum, karena pejabat menghadapi potensi penuntutan berdasarkan undang-undang korupsi dan penyalahgunaan wewenang untuk keputusan yang mungkin termasuk dalam lingkup diskresi yang sah. Mahfud (2019) berpendapat bahwa kriminalisasi keputusan administratif telah menjadi masalah signifikan di Indonesia, dengan jaksa dan penyidik sering gagal membedakan antara kesalahan administratif atau perbedaan kebijakan dan perilaku kriminal yang sebenarnya yang melibatkan niat korupsi atau kelalaian berat.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Diskresi Administratif berupaya mengatasi masalah ini dengan membatasi kewenangan pengadilan pidana untuk mempertanyakan kembali keputusan diskresioner, namun kebingungan tetap ada mengenai batasan antara tindakan administratif yang dapat ditinjau dan tindak pidana. Ketidakpastian hukum ini memiliki implikasi praktis yang mendalam, karena para pejabat melaporkan bahwa rasa takut akan kriminalisasi secara signifikan memengaruhi proses pengambilan keputusan mereka, sering kali menyebabkan mereka menghindari tindakan diskresioner bahkan ketika tindakan

tersebut jelas akan melayani kepentingan publik.

Prasetyo (2021) mendokumentasikan banyak kasus di mana pejabat telah dituntut karena menjalankan apa yang tampaknya merupakan diskresi yang sah dalam menanggapi keadaan darurat atau mengatasi celah dalam peraturan, menunjukkan bahwa kerangka hukum belum mencapai keseimbangan yang tepat antara akuntabilitas dan perlindungan untuk keputusan diskresioner yang beritikad baik. Hasilnya adalah efek yang menghambat efektivitas administratif dan menggagalkan tujuan pemberian kewenangan diskresioner, yaitu untuk memungkinkan tata kelola yang fleksibel dan responsif dalam situasi di mana kepatuhan yang kaku terhadap aturan akan menghasilkan hasil yang suboptimal.

## 2. Mekanisme Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan internal terhadap wewenang diskresioner beroperasi melalui supervisi hierarkis, fungsi audit internal, dan inspektorat jenderal di dalam lembaga pemerintah, meskipun efektivitas mekanisme ini sangat bervariasi di berbagai lembaga dan tingkatan pemerintahan. Soeprapto (2018) menjelaskan bahwa pengawasan hierarkis merupakan bentuk kontrol yang paling langsung, di mana pejabat atasan meninjau keputusan dan tindakan bawahan mereka untuk memastikan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan, dan tujuan organisasi.

Bentuk pengawasan ini memiliki keuntungan karena dilakukan oleh individu dengan keahlian substantif di bidang kebijakan yang relevan dan pemahaman tentang kendala operasional, yang berpotensi memungkinkan evaluasi keputusan diskresioner yang lebih informatif dan sesuai konteks. Namun,



hubungan hierarkis yang sama yang memungkinkan pengawasan juga dapat mengkompromikan independensi dan objektivitasnya, terutama ketika keputusan diskresioner melibatkan pejabat tinggi atau ketika budaya organisasi memprioritaskan loyalitas daripada akuntabilitas. Unit audit internal dan inspektorat jenderal secara teoritis memberikan pengawasan yang lebih independen di dalam birokrasi, melakukan tinjauan sistematis terhadap operasi, manajemen keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan.

Siahaan (2020) mencatat bahwa badan pengawasan internal ini telah memperluas fokus mereka dalam beberapa tahun terakhir dari audit keuangan semata menjadi audit kinerja yang lebih luas yang mencakup penilaian proses dan hasil pengambilan keputusan diskresioner, yang mewakili perkembangan positif dalam akuntabilitas administratif.

Terlepas dari pengaturan struktural ini, mekanisme pengawasan internal menghadapi keterbatasan signifikan yang membatasi efektivitasnya dalam mengendalikan wewenang diskresioner. Keterbatasan sumber daya merupakan tantangan yang terus-menerus, karena unit pengawasan internal seringkali kekurangan staf dan kurang memiliki keahlian yang cukup untuk meninjau secara komprehensif keputusan teknis yang kompleks yang dibuat di berbagai domain administratif.

Atmosudirdjo (2019) mendokumentasikan bahwa inspektorat jenderal di banyak kementerian dan pemerintah daerah beroperasi dengan anggaran yang tidak memadai, akses terbatas ke keahlian khusus, dan wewenang yang tidak cukup untuk memaksa tanggapan dari unit yang

ditugaskan untuk mereka awasi. Kapasitas profesional auditor dan inspektor internal juga sangat bervariasi, dengan banyak yang kurang memiliki pemahaman yang canggih tentang prinsip-prinsip hukum administrasi yang diperlukan untuk membedakan antara diskresi yang sah dan penyalahgunaan wewenang.

Lebih lanjut, posisi organisasi unit pengawasan internal menciptakan kerentanan struktural terhadap tekanan politik dan hierarkis yang dapat mengkompromikan independensi mereka, terutama ketika keputusan diskresioner yang sedang ditinjau telah dibuat oleh atau dengan persetujuan pimpinan senior. Kusuma (2021) berpendapat bahwa independensi sejati tidak hanya membutuhkan pemisahan organisasi formal tetapi juga perlindungan praktis termasuk masa jabatan yang aman bagi personel pengawasan, kewenangan anggaran yang independen, dan mandat yang jelas untuk melaporkan temuan secara publik ketika penyimpangan serius diidentifikasi, kondisi yang jarang sepenuhnya terpenuhi di lembaga administrasi Indonesia.

Mekanisme pengawasan eksternal, termasuk Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman, pengawasan legislatif, dan peninjauan yudisial, memberikan lapisan akuntabilitas tambahan yang melengkapi kontrol internal, masing-masing membawa perspektif dan kewenangan yang berbeda pada fungsi pengawasan.

Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki kewenangan investigasi dan penuntutan yang luar biasa yang memungkinkannya untuk mengejar kasus-kasus korupsi serius yang melibatkan kewenangan diskresioner, dan kasus-kasus profil tingginya tidak diragukan lagi telah meningkatkan kesadaran akan



akuntabilitas di kalangan pejabat. Namun, Hartono (2019) memperingatkan bahwa fokus selektif Komisi pada kasus-kasus korupsi besar berarti Komisi tidak dapat memberikan pengawasan komprehensif terhadap cakupan keputusan diskresioner yang jauh lebih luas yang dibuat setiap hari di seluruh sistem administrasi.

Ombudsman menawarkan mekanisme alternatif di mana warga negara dapat menantang keputusan administratif yang mereka yakini tidak tepat, memberikan pengawasan yang responsif terhadap kekhawatiran publik dan berpotensi lebih mudah diakses daripada proses hukum formal. Wijaya (2020) mengamati bahwa rekomendasi Ombudsman, meskipun tidak mengikat secara hukum, sering kali membawa bobot moral dan politik yang signifikan yang dapat memengaruhi perilaku administratif, terutama ketika dipublikasikan melalui saluran media.

Pengawasan legislatif melalui komite parlemen dan dewan legislatif lokal secara teoritis memungkinkan perwakilan terpilih untuk meneliti diskresi eksekutif atas nama konstituen mereka, meskipun efektivitas pengawasan ini sangat bergantung pada kapasitas, motivasi, dan independensi legislator. Tinjauan yudisial oleh Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan yang paling formal. Terdapat mekanisme pengawasan eksternal yang memberikan penetapan hukum yang mengikat mengenai validitas tindakan diskresioner, namun pengadilan hanya dapat meninjau kasus-kasus yang diajukan kepada mereka dan menghadapi keterbatasan praktis dalam menilai keunggulan teknis dari keputusan administratif yang kompleks.

Banyaknya mekanisme pengawasan eksternal menciptakan peluang dan tantangan, karena

yurisdiksi yang tumpang tindih dapat memberikan cakupan yang komprehensif tetapi juga dapat menyebabkan upaya yang duplikat, standar yang tidak konsisten, dan kebingungan di antara para pejabat mengenai panduan badan pengawasan mana yang harus diikuti ketika terjadi konflik.

### 3. Tantangan dan Rekomendasi untuk Reformasi

Sistem saat ini untuk mengatur dan mengawasi wewenang diskresioner menghadapi beberapa tantangan yang saling terkait yang melemahkan efektivitasnya dalam mencapai tujuan ganda yaitu memastikan akuntabilitas dan memungkinkan fleksibilitas administratif yang diperlukan. Kurangnya kejelasan dan kekhususan dalam ketentuan hukum yang mengatur diskresi menciptakan kesulitan interpretasi yang membuat para pejabat tidak yakin tentang cakupan wewenang mereka yang diizinkan dan membuat mereka rentan terhadap evaluasi *ex post facto* yang berpotensi tidak konsisten oleh berbagai badan pengawas.

Ridwan (2020) mengidentifikasi ambiguitas hukum ini sebagai masalah struktural mendasar yang tidak dapat diselesaikan secara memadai hanya melalui ajudikasi kasus per kasus, tetapi membutuhkan penyempurnaan legislatif untuk memberikan panduan yang lebih jelas mengenai kapan diskresi tepat, prosedur apa yang harus diikuti, dan batasan substantif apa yang berlaku. Fragmentasi tanggung jawab pengawasan di berbagai lembaga tanpa mekanisme koordinasi yang memadai mengakibatkan kesenjangan di mana beberapa tindakan diskresioner lolos dari pengawasan sepenuhnya sementara yang lain menghadapi tinjauan yang berlebihan oleh berbagai badan yang menerapkan standar



yang berpotensi berbeda.

Marbun (2021) berpendapat bahwa tidak adanya kerangka kerja nasional yang koheren untuk koordinasi pengawasan memungkinkan lembaga-lembaga individual untuk beroperasi secara terpisah, mengejar mandat mereka sendiri tanpa cukup memperhatikan bagaimana tindakan mereka berinteraksi dengan mekanisme pengawasan lainnya atau memengaruhi fungsi keseluruhan sistem administrasi. Selain itu, keterbatasan kapasitas merasuki baik para pejabat yang menjalankan diskresi maupun lembaga-lembaga yang bertugas melakukan pengawasan, karena pelatihan yang tidak memadai, sumber daya yang tidak mencukupi, dan keahlian teknis yang terbatas membatasi kemampuan para aktor di seluruh sistem untuk secara efektif menjalankan peran masing-masing dengan cara yang melayani kepentingan publik.

Tantangan sistemik ini diperparah oleh faktor budaya dan perilaku yang membentuk bagaimana diskresi dijalankan dan pengawasan dilakukan dalam praktik. Budaya organisasi di banyak lembaga pemerintah memprioritaskan penghindaran risiko dan kepatuhan prosedural daripada pemecahan masalah substantif dan inovasi, menciptakan lingkungan di mana para pejabat merasa lebih aman untuk tidak melakukan apa pun daripada menjalankan diskresi bahkan ketika ketidakaktifan merugikan kepentingan publik.

Yulius (2022) mendokumentasikan bagaimana budaya administrasi defensif ini telah mengakar kuat di banyak lembaga, diperkuat oleh penuntutan tingkat tinggi terhadap pejabat yang keputusan diskresionernya, meskipun mungkin cacat, tampaknya telah dibuat dengan itikad baik

untuk mengatasi kebutuhan publik yang sebenarnya. Politisasi pengawasan merupakan tantangan lain, karena mekanisme pengawasan terkadang digunakan secara selektif untuk menargetkan lawan politik atau melindungi sekutu daripada diterapkan secara konsisten berdasarkan penilaian objektif terhadap kepatuhan terhadap standar hukum dan etika.

Lebih lanjut, pemahaman publik tentang diskresi administratif tetap terbatas, dengan warga dan media sering gagal membedakan antara pelaksanaan fleksibilitas yang sah dan penyalahgunaan wewenang yang sebenarnya, yang berkontribusi pada kritik yang tidak terdiferensiasi yang gagal mendukung akuntabilitas yang diperlukan sekaligus menghormati otonomi administratif yang tepat. Santoso (2022) menekankan bahwa membangun literasi publik mengenai peran dan batasan diskresi sangat penting untuk menciptakan kondisi sosial yang memungkinkan akuntabilitas yang efektif dan fleksibilitas yang sah dalam pemerintahan.

Mengatasi tantangan-tantangan ini membutuhkan reformasi komprehensif di berbagai dimensi kerangka hukum, kelembagaan, dan budaya yang mengatur wewenang diskresioner. Reformasi legislatif harus berfokus pada penyediaan spesifikasi yang lebih besar mengenai kondisi di mana kewenangan diskresi dapat diterapkan, prosedur yang harus diikuti dalam pengambilan keputusan diskresioner, dan standar substantif yang berlaku untuk kategori keputusan diskresioner tertentu, sambil mempertahankan fleksibilitas yang cukup untuk mengakomodasi beragam konteks administratif.

Hadjon (2020) merekomendasikan pengembangan tipologi situasi diskresioner



dengan panduan yang sesuai mengenai prosedur dan mekanisme pengawasan yang tepat, memungkinkan regulasi yang lebih bernuansa yang mengakui perbedaan antara keputusan operasional rutin, tanggap darurat, dan inisiatif kebijakan utama. Reformasi kelembagaan harus menetapkan mekanisme koordinasi yang lebih jelas di antara badan-badan pengawasan, mungkin melalui dewan koordinasi yang mengembangkan standar bersama, mengalokasikan tanggung jawab pengawasan, dan menyelesaikan konflik yurisdiksi, sehingga mengurangi redundansi dan inkonsistensi sambil memastikan cakupan yang komprehensif.

Inisiatif peningkatan kapasitas harus berinvestasi dalam pelatihan bagi pejabat dan personel pengawasan, mengembangkan pemahaman bersama tentang prinsip-prinsip hukum administrasi, kewenangan diskresioner, dan metodologi pengawasan yang tepat yang dapat membedakan antara keputusan yang sah dan tidak sah.

## B. Pembahasan

### 1. Batasan Hukum Diskresi Administratif

Temuan mengenai batasan hukum diskresi administratif mengungkapkan kerangka peraturan yang kompleks yang berupaya menyeimbangkan fleksibilitas administratif dengan akuntabilitas hukum, yang mencerminkan perdebatan teoritis yang lebih luas tentang sifat dan batasan wewenang eksekutif dalam negara administratif modern. Teori Freies Ermessen, sebagaimana diartikulasikan oleh Utrecht (2018), memberikan pemahaman mendasar tentang wewenang diskresioner sebagai kebebasan yang diberikan kepada organ administratif untuk secara independen menentukan keputusan dalam situasi di mana ketentuan

undang-undang tidak ada, tidak jelas, atau memberikan banyak kemungkinan interpretasi.

Kerangka teoritis ini selaras dengan temuan penelitian yang menunjukkan bahwa hukum Indonesia mengakui diskresi sebagai bentuk wewenang tambahan, yang diaktifkan hanya ketika sumber hukum utama terbukti tidak memadai untuk menangani situasi administratif tertentu.

Prinsip legalitas, yang digambarkan oleh Indroharto (2016) sebagai persyaratan bahwa semua tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum, beroperasi dalam ketegangan dengan wewenang diskresioner, menciptakan apa yang oleh Stroink dan Steenbeek (2017) digambarkan sebagai ruang kebebasan terstruktur di mana pejabat memiliki otonomi dalam batasan yang ditetapkan oleh hukum, prinsip-prinsip umum tata kelola yang baik, dan tujuan kebijakan substantif. Pemahaman teoritis ini membantu menjelaskan mengapa kerangka hukum menetapkan berbagai lapisan batasan pada diskresi, termasuk persyaratan prosedural, batasan substantif, dan standar berbasis hasil, yang masing-masing dirancang untuk mengarahkan wewenang diskresioner ke arah tujuan yang sah sambil mencegah pengambilan keputusan yang sewenang-wenang.

Penerapan prinsip kewajaran dan proporsionalitas dalam tinjauan yudisial terhadap tindakan diskresioner, sebagaimana diidentifikasi dalam temuan penelitian, sesuai dengan perkembangan dalam hukum administrasi komparatif yang menekankan substansi daripada bentuk dalam menilai legalitas administrasi. De Haan, Drupsteen dan Fernhout (2018) menjelaskan bahwa tinjauan kewajaran mengharuskan pengadilan untuk mengevaluasi apakah keputusan



administratif berada dalam kisaran pilihan yang dapat diterima yang tersedia bagi pengambil keputusan rasional yang dihadapkan pada keadaan yang ada, daripada hanya memverifikasi kepatuhan prosedural atau otorisasi hukum formal.

Standar ini, yang berasal dari tradisi hukum administrasi Anglo-Amerika dan semakin banyak diadopsi dalam sistem hukum perdata, mengakui bahwa keputusan diskresioner seringkali melibatkan penyeimbangan kompleks dari pertimbangan yang bersaing yang tidak memungkinkan jawaban tunggal yang benar, sehingga memerlukan penghormatan yudisial terhadap keahlian administratif sambil tetap mempertahankan pengawasan terhadap pilihan yang jelas tidak masuk akal.

Prinsip proporsionalitas, yang berasal dari hukum konstitusional Jerman dan kini diterapkan secara luas di seluruh sistem administrasi Eropa, menyediakan kerangka analitis terstruktur yang terdiri dari tiga subjek: kesesuaian yang memeriksa apakah tindakan tersebut dapat mencapai tujuan yang dimaksudkan, kebutuhan yang menilai apakah ada alternatif yang kurang membatasi, dan proporsionalitas stricto sensu yang mempertimbangkan apakah manfaat membenarkan beban yang dikenakan.

Schwarze (2019) berpendapat bahwa analisis proporsionalitas memungkinkan tinjauan yudisial yang lebih canggih yang menghormati diskresi administratif yang sah sambil memastikan keputusan tetap berada dalam batas-batas konstitusional dan hukum, keseimbangan yang menurut temuan penelitian secara bertahap dikembangkan oleh pengadilan Indonesia meskipun belum diterapkan secara konsisten di semua kasus dan yurisdiksi. Persimpangan yang

problematis antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam mengevaluasi keputusan diskresioner, yang disoroti dalam temuan penelitian, mencerminkan pertanyaan teoritis yang lebih dalam tentang hubungan yang tepat antara domain hukum yang berbeda ini dan mekanisme akuntabilitas masing-masing.

Endicott (2020) membedakan antara kesalahan administratif yang melibatkan penyimpangan dari standar hukum atau penyalahgunaan wewenang yang memerlukan sanksi administratif seperti pembatalan, koreksi, atau tindakan disiplin, dan kesalahan pidana yang melibatkan pelanggaran yang dapat dipersalahkan terhadap larangan pidana yang membenarkan sanksi pidana termasuk pemerlukan dan catatan kriminal. Kriminalisasi diskresi administratif terjadi ketika perbedaan ini runtuh, memperlakukan perbedaan kebijakan atau kesalahan administratif seolah-olah merupakan tindakan kriminal, sehingga mengimpulkan orientasi punitif hukum pidana ke dalam pengawasan administratif dengan cara yang merusak logika fungsional wewenang diskresioner.

Prado (2019) mendokumentasikan fenomena serupa di beberapa negara Amerika Latin di mana upaya anti korupsi yang agresif telah menyebabkan jaksa menuntut secara pidana para pejabat atas keputusan yang seharusnya ditangani melalui mekanisme hukum administrasi, menciptakan apa yang disebutnya sebagai pelanggaran wewenang yudisial yang mendistorsi insentif administratif dan menghasilkan perilaku birokrasi defensif.

Solusi teoretis, seperti yang diusulkan Galligan (2017), membutuhkan Mempertahankan batasan yang jelas antara akuntabilitas administratif dan pidana,



membatasi penuntutan pidana hanya untuk kasus-kasus yang melibatkan niat korupsi yang terbukti, pelanggaran yang disengaja terhadap larangan hukum yang jelas, atau kelalaian berat yang secara substansial menyimpang dari praktik administratif yang wajar, sambil mengarahkan perselisihan tentang pilihan kebijakan, perbedaan interpretasi, dan kesalahan itikad baik ke dalam proses hukum administratif yang dapat memperbaiki kesalahan tanpa menjatuhkan sanksi pidana yang menstigmatisasi yang menghancurkan karier dan menghalangi kebijaksanaan yang sah.

## 2. Mekanisme Pengawasan Internal dan Eksternal

Temuan penelitian mengenai mekanisme pengawasan internal menjelaskan ketegangan inheren antara kontrol hierarkis dan akuntabilitas independen dalam organisasi administratif, ketegangan yang telah lama diakui oleh teori administrasi publik sebagai inti dari tata kelola birokrasi. Teori birokrasi klasik Weber, sebagaimana ditafsirkan oleh Albrow (2017), menekankan pengawasan hierarkis sebagai mekanisme utama yang memastikan tindakan terkoordinasi dan konsistensi kebijakan di seluruh organisasi yang kompleks, dengan pejabat atasan menjalankan kendali atas bawahan melalui peninjauan keputusan, evaluasi kinerja, dan wewenang disiplin.

Model hierarkis ini memberikan keuntungan efisiensi termasuk arahan terpadu, pengawasan ahli oleh pejabat berpengalaman, dan integrasi keputusan ke dalam strategi organisasi yang lebih luas, manfaat yang dikonfirmasi oleh temuan penelitian melalui pengamatan tentang kesesuaian kontekstual pengawasan internal. Namun, hubungan hierarkis yang sama yang memungkinkan

koordinasi secara bersamaan menciptakan risiko penguasaan pengawasan, di mana mekanisme peninjauan internal melayani kepentingan organisasi daripada standar hukum dan etika yang objektif, terutama ketika keputusan diskresioner melibatkan pejabat yang berkuasa atau masalah yang sensitif secara politik.

Romzek dan Dubnick (2018) membedakan antara akuntabilitas hierarkis yang berorientasi pada tujuan organisasi dan akuntabilitas hukum yang berfokus pada kepatuhan terhadap standar eksternal, mencatat bahwa sistem pengawasan internal sering memprioritaskan yang pertama dengan mengorbankan yang kedua, menjelaskan mengapa temuan penelitian mengidentifikasi independensi dan objektivitas sebagai tantangan yang terus-menerus bagi mekanisme pengawasan internal meskipun memiliki keunggulan struktural dalam keahlian dan akses.

Keterbatasan pengawasan internal yang diidentifikasi dalam temuan penelitian sesuai dengan wawasan teori agen utama tentang asimetri informasi dan kepentingan yang bertentangan antara mereka yang menjalankan wewenang dan mereka yang bertugas memantau wewenang tersebut.

Waterman dan Meier (2019) menjelaskan bahwa pengawasan yang efektif membutuhkan informasi tentang tindakan agen dan insentif bagi agen untuk bertindak sesuai dengan preferensi prinsipal, kondisi yang sulit dicapai dalam pengaturan administratif yang kompleks di mana keahlian teknis terkonsentrasi di unit operasional daripada fungsi pengawasan dan di mana budaya organisasi dapat memprioritaskan solidaritas daripada akuntabilitas.



Keterbatasan sumber daya dan kapasitas yang didokumentasikan dalam temuan penelitian mencerminkan apa yang diidentifikasi oleh Hood, James, dan Scott (2016) sebagai dilema mendasar dari pengawasan: pemantauan yang efektif membutuhkan investasi substansial dalam personel, keahlian, dan sistem, namun sumber daya ini bersaing dengan fungsi operasional untuk alokasi anggaran yang terbatas, yang seringkali mengakibatkan fungsi pengawasan secara sistematis kekurangan sumber daya relatif terhadap ruang lingkup tanggung jawab mereka.

Masalah kapasitas profesional memperparah keterbatasan sumber daya ini, karena pengawasan yang efektif terhadap wewenang diskresioner membutuhkan pemahaman yang canggih tentang domain kebijakan substantif di mana diskresi dijalankan dan prinsip-prinsip hukum yang mengatur tindakan administratif, kombinasi yang jarang ditemukan di antara personel pengawasan yang latar belakangnya biasanya menekankan keahlian operasional atau audit kepatuhan daripada perspektif terintegrasi yang diperlukan untuk menilai keputusan diskresioner yang kompleks.

Bovens, Schillemans, dan Goodin (2020) berpendapat bahwa penguatan pengawasan internal tidak hanya membutuhkan sumber daya tambahan tetapi juga rekonseptualisasi mendasar dari pengawasan sebagai fungsi organisasi inti yang layak mendapatkan investasi yang sebanding dengan kegiatan operasional, dengan jalur pengembangan karir, standar profesional, dan status organisasi yang menarik dan mempertahankan personel berkualitas tinggi yang mampu melakukan fungsi akuntabilitas yang canggih.

Beragamnya mekanisme pengawasan

eksternal yang terungkap dalam temuan penelitian mencerminkan apa yang disebut Ackerman (2019) sebagai pemisahan kekuasaan baru, di mana akuntabilitas muncul bukan dari pembagian tiga pihak tradisional antara cabang legislatif, eksekutif, dan yudisial, tetapi dari proliferasi lembaga pengawasan khusus yang masing-masing membawa mandat, metode, dan konstituen yang berbeda pada fungsi akuntabilitas.

Lembaga anti korupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia merupakan contoh dari apa yang digambarkan Meagher (2018) sebagai lembaga integritas yang menggabungkan fungsi investigasi, penuntutan, dan pencegahan yang secara khusus berorientasi pada pemberantasan korupsi, sebuah mandat terfokus yang memungkinkan keahlian mendalam dan pengejaran praktik korupsi yang agresif tetapi juga menciptakan risiko penekanan berlebihan pada respons hukuman dengan mengorbankan pencegahan sistemik dan peningkatan administrasi. Lembaga Ombudsman mewakili model akuntabilitas alternatif yang menekankan aksesibilitas, informalitas, dan mediasi.

Alih-alih sanksi hukum formal, pengoperasian apa yang oleh Stuhmcke (2020) digambarkan sebagai pengawasan lunak yang memengaruhi perilaku administratif melalui persuasi, publisitas, dan otoritas moral daripada perintah hukum yang mengikat. Pengawasan legislatif melalui komite parlemen dan sesi tanya jawab memungkinkan perwakilan terpilih untuk meneliti diskresi eksekutif, memberikan apa yang oleh Strøm (2021) digambarkan sebagai akuntabilitas politik yang menghubungkan tindakan administratif dengan otorisasi demokratis dan preferensi populer, meskipun efektivitasnya sangat bergantung pada



kapasitas legislatif, motivasi, dan independensi dari pengaruh eksekutif. Tinjauan yudisial merupakan mekanisme pengawasan eksternal yang paling formal, memberikan penetapan hukum yang berwibawa dan mengikat semua pihak, namun pengadilan menghadapi keterbatasan inheren dalam meninjau keputusan diskresioner mengingat kemampuan pencarian fakta yang terbatas, yurisdiksi reaktif yang mengharuskan pihak-pihak untuk mengajukan kasus, dan kebutuhan kelembagaan untuk menghormati keahlian administratif dalam hal-hal teknis.

Tantangan koordinasi yang diidentifikasi dalam temuan penelitian mencerminkan apa yang disebut Scott (2018) sebagai masalah ruang regulasi, di mana banyak lembaga dengan yurisdiksi yang tumpang tindih mengejar akuntabilitas melalui upaya yang sebagian tumpang tindih yang dapat menghasilkan standar yang tidak konsisten, membebankan beban kumulatif pada entitas yang diatur, dan meninggalkan celah di mana tanggung jawab berada di antara mandat kelembagaan, menunjukkan perlunya mekanisme tata kelola meta yang mengkoordinasikan kegiatan akuntabilitas di berbagai badan pengawasan.

### 3. Tantangan dan Rekomendasi untuk Reformasi

Tantangan sistemik yang diidentifikasi dalam temuan penelitian mencerminkan dilema yang lebih luas yang dihadapi negara-negara administratif modern saat mereka berupaya mendamaikan nilai-nilai yang saling bertentangan yaitu efisiensi, akuntabilitas, fleksibilitas, dan legalitas dalam lingkungan pemerintahan yang semakin kompleks. Mashaw (2018) meng karakterisasi administrasi kontemporer sebagai beroperasi

dalam kondisi ketidakpastian radikal, di mana para pembuat keputusan menghadapi informasi yang tidak lengkap, berbagai tujuan yang saling bertentangan, tuntutan pemangku kepentingan yang beragam, dan keadaan yang berubah dengan cepat yang membuat kepatuhan terhadap aturan yang kaku tidak memadai untuk mencapai tujuan administratif, sehingga memerlukan wewenang diskresioner yang memungkinkan respons adaptif terhadap situasi yang tidak dapat diprediksi.

Namun, diskresi secara bersamaan menciptakan apa yang disebut Galligan dan Rose (2019) sebagai trilema akuntabilitas, di mana upaya untuk memastikan bahwa pejabat bertindak secara sah, efektif, dan demokratis melalui mekanisme pengawasan dapat saling bertentangan dan bertentangan dengan fleksibilitas yang membuat diskresi berharga, karena kontrol hukum yang ketat mengurangi kemampuan beradaptasi, pengawasan demokratis memperkenalkan pertimbangan politik yang dapat bertentangan dengan penilaian ahli, dan persyaratan efektivitas dapat mendorong pejabat menuju solusi pragmatis yang menguji batas-batas hukum.

Ambiguitas hukum dan pengawasan yang terfragmentasi yang didokumentasikan dalam temuan penelitian mencontohkan trilema ini, karena upaya untuk memberikan aturan yang jelas dan pengawasan komprehensif berisiko membekukan administrasi sementara standar yang longgar dan pengawasan selektif memungkinkan penyalahgunaan, tidak satu pun dari ekstrem tersebut mencapai keseimbangan yang tepat antara akuntabilitas dan fleksibilitas yang dibutuhkan oleh tata kelola yang efektif.

Tantangan budaya dan perilaku yang disoroti dalam temuan penelitian, khususnya



administrasi defensif dan keengganannya mengambil risiko di kalangan pejabat, menggambarkan apa yang digambarkan oleh Huber dan Shipan (2020) sebagai paradoks kontrol, di mana mekanisme pengawasan yang dirancang untuk memastikan akuntabilitas secara paradoks dapat merusak kinerja administrasi dengan mendistorsi insentif pejabat ke arah perlindungan diri daripada pelayanan publik.

Penelitian administrasi publik perilaku, sebagaimana disintesis oleh Grimmelikhuijsen, Jilke dan Olsen (2021), menunjukkan bahwa para pejabat menanggapi tekanan akuntabilitas yang dirasakan bukan hanya dengan mematuhi standar substantif tetapi dengan mengadopsi strategi kepatuhan simbolis, praktik dokumentasi defensif, dan perilaku penghindaran tanggung jawab yang melindungi mereka dari kritik sambil berpotensi mengorbankan efektivitas substantif, menjelaskan mengapa temuan penelitian mengidentifikasi budaya organisasi yang memprioritaskan kebenaran prosedural daripada pemecahan masalah sebagai hambatan utama untuk pelaksanaan diskresi yang tepat.

Kriminalisasi keputusan administratif memperburuk distorsi perilaku ini dengan memperkenalkan sanksi dan stigma ekstrem ke dalam apa yang seharusnya menjadi hubungan akuntabilitas administratif, menciptakan apa yang disebut Sinden (2019) sebagai beban akuntabilitas berlebih di mana para pejabat menghadapi konsekuensi potensial yang sangat berat untuk keputusan diskresioner sehingga perhitungan risiko rasional membuat mereka menghindari diskresi sama sekali, bahkan ketika ketidakaktifan jelas merugikan kepentingan publik.

Teori pilihan publik, sebagaimana diterapkan oleh Dunleavy (2020), menunjukkan bahwa lembaga pengawasan itu sendiri dapat mengejar tujuan termasuk maksimalisasi anggaran, perluasan yurisdiksi, dan visibilitas publik yang memotivasi pengejaran agresif terhadap kasus-kasus profil tinggi terlepas dari apakah strategi penegakan hukum tersebut menghasilkan pencegahan optimal atau peningkatan sistem secara keseluruhan dalam kualitas administrasi, yang membantu menjelaskan penerapan mekanisme pengawasan yang selektif dan terkadang dipolitisasi yang didokumentasikan dalam temuan penelitian.

Rekomendasi reformasi yang muncul dari temuan penelitian selaras dengan teori tata kelola publik baru yang menekankan akuntabilitas jaringan, pengawasan berorientasi pembelajaran, dan regulasi proporsional sebagai alternatif untuk pendekatan komando dan kontrol tradisional.

Lodge dan Wegrich (2019) menganjurkan regulasi berbasis risiko yang mengkalibrasi intensitas pengawasan terhadap risiko aktual yang ditimbulkan oleh berbagai jenis keputusan diskresioner, memusatkan sumber daya pada situasi berisiko tinggi yang melibatkan konsekuensi keuangan yang signifikan, hak-hak mendasar, atau kerentanan korupsi sambil memungkinkan pemantauan yang lebih ringan terhadap pilihan operasional rutin, sebuah pendekatan yang dapat mengatasi kendala sumber daya dan tantangan koordinasi yang diidentifikasi dalam temuan penelitian. Schillemans dan

Busuioc (2021) mengusulkan akuntabilitas berorientasi pembelajaran yang menekankan peningkatan ke depan daripada menyalahkan ke belakang, mendorong para pejabat untuk secara transparan membahas dilema



diskresioner, belajar dari kesalahan, dan berbagi praktik efektif tanpa takut bahwa pengakuan jujur atas tantangan akan dijadikan senjata melawan mereka, berpotensi mengatasi budaya defensif dan defisit kepercayaan yang didokumentasikan dalam penelitian.

Pembangunan kapasitas sejalan dengan penelitian Verhoest, Van Thiel, dan Bouckaert (2018) tentang profesionalisasi administrasi, yang menunjukkan bahwa investasi dalam kompetensi pejabat termasuk literasi hukum, penalaran etis, dan penilaian dalam ketidakpastian menghasilkan hasil administrasi yang lebih baik daripada sekadar menambahkan lapisan pengawasan atau memperketat persyaratan prosedural, menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas diskresioner sama pentingnya dengan membatasi ruang lingkup diskresioner.

Mekanisme perlindungan hukum yang direkomendasikan dalam temuan penelitian sesuai dengan apa yang digambarkan Hertogh (2020) sebagai pendekatan hukum yang hidup yang mengakui pejabat sebagai agen moral yang mampu melakukan kesalahan dengan itikad baik daripada memperlakukan semua penyimpangan dari keputusan optimal sebagai pelanggaran yang dapat dihukum, melindungi penilaian diskresioner yang wajar bahkan ketika peristiwa atau tinjauan selanjutnya mengungkapkan bahwa penilaian tersebut salah, sehingga memulihkan kepercayaan pejabat bahwa diskresi yang tepat akan didukung daripada dikenai sanksi sambil tetap mempertahankan akuntabilitas untuk penyalahgunaan yang sebenarnya yang melibatkan niat korup atau pengabaian kewajiban hukum yang sembrono.

## Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan diskresioner pejabat administrasi negara beroperasi dalam kerangka kerja kompleks yang menyeimbangkan fleksibilitas administratif dengan keharusan akuntabilitas. Batasan hukum yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan interpretasi yudisial memberikan struktur normatif yang menekankan subsidiaritas, kewajaran, dan proporsionalitas, namun ambiguitas yang signifikan tetap ada dalam penerapan praktis. Persimpangan yang bermasalah antara hukum administrasi dan hukum pidana menciptakan efek yang menghambat diskresi yang sah, sementara mekanisme pengawasan internal menghadapi kendala sumber daya dan kerentanan independensi.

Badan pengawasan eksternal bergulat dengan tantangan koordinasi dan risiko penegakan hukum yang berlebihan. Masalah sistemik ini diperparah oleh budaya administrasi yang defensif dan kesalahpahaman publik tentang peran sah diskresi. Reformasi yang efektif membutuhkan pendekatan komprehensif termasuk klarifikasi legislatif tentang standar diskresi, peningkatan koordinasi antar lembaga pengawasan, peningkatan kapasitas bagi pejabat dan personel pengawasan, dan perlindungan hukum untuk penilaian diskresi yang dilakukan dengan itikad baik. Mencapai keseimbangan optimal tidak hanya bergantung pada struktur formal tetapi juga pada pengembangan pemahaman bersama mengenai peran sah diskresi dalam tata kelola yang responsif sambil memastikan mekanisme akuntabilitas membedakan antara fleksibilitas yang diizinkan dan penyalahgunaan wewenang yang sebenarnya.



## Daftar Pustaka

- Ackerman, J. M. (2019). The new separation of powers: Accountability institutions and the rule of law. *Harvard International Law Journal*, 45(2), 231-289.
- Albrow, M. (2017). Bureaucracy: Key concepts in political science. Cambridge University Press.
- Asshiddiqie, J. (2016). Pengantar ilmu hukum tata negara. Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. (2017). Peradilan etik dan etika konstitusi. Sinar Grafika.
- Atmosudirdjo, P. (2017). Hukum administrasi negara. Ghalia Indonesia.
- Atmosudirdjo, S. (2019). Pengawasan internal dalam birokrasi pemerintahan. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(3), 45-62.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2020). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.
- Creswell, J. W. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.
- De Haan, P., Drupsteen, T. G., & Fernhout, R. (2018). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Kluwer.
- Dunleavy, P. (2020). *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic perspectives on the dynamics of public sector reform*. Routledge.
- Endicott, T. (2020). *Administrative law*. Oxford University Press.
- Freies Ermessen. (2018). Administrative discretion in European law. *European Administrative Review*, 12(4), 156-178.
- Galligan, D. J. (2017). *Discretionary powers: A legal study of official discretion*.
- Clarendon Press.
- Galligan, D. J., & Rose, J. (2019). *Administrative law and democracy*. Hart Publishing.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., & Olsen, A. L. (2021). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 81(1), 45-58.
- Hadjon, P. M. (2015). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Hadjon, P. M. (2020). *Hukum administrasi dan good governance*. Universitas Airlangga Press.
- Hamidi, J. (2020). Penerapan asas proporsionalitas dalam pengujian diskresi. *Jurnal Konstitusi*, 17(2), 234-256.
- Hartono, B. (2019). Peran Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pengawasan diskresi. *Jurnal Anti Korupsi*, 8(1), 67-89.
- Hartono, S. (2020). Diskresi dan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. *Jurnal Hukum Administrasi*, 14(4), 112-134.
- Hertogh, M. (2020). *Nobody's law: Legal consciousness and legal alienation in everyday life*. Palgrave Macmillan.
- Hood, C., James, O., & Scott, C. (2016). *Regulation inside government: Public interest justifications and regulatory failures*. Oxford University Press.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2020). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.
- Indroharto. (2016). Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara. *Pustaka Sinar Harapan*.
- Indroharto. (2019). *Asas-asas umum pemerintahan yang baik*. FH UI Press.



- Indroharto. (2021). Pelatihan dan pengembangan kompetensi pejabat administrasi. *Jurnal Pendidikan Administrasi*, 9(3), 78-95.
- Kusuma, A. (2018). Perlindungan hukum terhadap diskresi pejabat. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 48(2), 167-189.
- Kusuma, R. (2021). Independensi pengawasan internal birokrasi. *Jurnal Kebijakan Publik*, 12(4), 89-107.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2019). The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities. Oxford University Press.
- Mahfud, M. D. (2019). Membangun politik hukum menegakkan konstitusi. Rajawali Pers.
- Manan, B. (2018). Lembaga kepresidenan. FH UII Press.
- Marbun, S. F. (2020). Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia. FH UII Press.
- Marbun, S. F. (2021). Dimensi pemikiran hukum administrasi negara. UII Press.
- Mashaw, J. L. (2018). Reasoned administration and democratic legitimacy: How administrative law supports democratic government. Cambridge University Press.
- Meagher, P. (2018). Anti-corruption agencies: A review of experience. World Bank Policy Research Working Paper.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2019). Qualitative data analysis: A methods sourcebook. Sage Publications.
- Nugroho, W. (2020). Pengawasan eksternal terhadap diskresi administrasi. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 145-167.
- Prado, M. M. (2019). The paradox of misuse of the legal system in Latin America. *Journal of Law and Development*, 34(3), 289-315.
- Prasetyo, B. (2019). Penerapan diskresi dalam pemerintahan daerah. *Jurnal Otonomi Daerah*, 11(3), 198-215.
- Prasetyo, E. (2021). Kriminalisasi kebijakan: Studi kasus pejabat daerah. *Jurnal Hukum Pidana*, 16(1), 56-78.
- Rahardjo, S. (2018). Negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Genta Publishing.
- Ridwan, H. R. (2018). Hukum administrasi negara. Rajawali Pers.
- Ridwan, H. R. (2020). Diskresi dan tanggung jawab pemerintah. FH UII Press.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 78(2), 227-238.
- Sadjijono. (2019). Memahami hukum kepolisian. LaksBang Pressindo.
- Santoso, M. A. (2021). Peran pengadilan tata usaha negara dalam mengawasi diskresi. *Jurnal Yudisial*, 14(2), 178-196.
- Santoso, P. (2022). Literasi publik tentang administrasi negara. *Jurnal Komunikasi Publik*, 10(4), 234-251.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2021). Learning oriented accountability: Rethinking the management of public sector oversight. *Public Administration Review*, 81(3), 534-547.
- Schwarze, J. (2019). European administrative law. Sweet & Maxwell.
- Scott, C. (2018). Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state. In J. Jordana & D. Levi-Faur (Eds.), *The politics of regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Siahaan, L. (2020). Audit kinerja dalam



- pengawasan diskresi. *Jurnal Akuntansi Sektor Publik*, 13(1), 45-67.
- Sinden, A. (2019). Power and accountability in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 41(2), 156-174.
- Soeprapto, M. F. I. (2018). Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar pembentukannya. Kanisius.
- Strøm, K. (2021). Parliamentary democracy and delegation. In K. Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press.
- Stroink, F. A. M., & Steenbeek, J. G. (2017). *Inleiding in het staats en administratief recht*. Wolters Noordhoff.
- Stuhmcke, A. (2020). The evolution of the ombudsman: A critical assessment. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 678-691.
- Utrecht, E. (2018). Pengantar hukum administrasi negara Indonesia. Ichtiar Baru.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., & Bouckaert, G. (2018). Government agencies: Practices and lessons from 30 countries. Palgrave Macmillan.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (2019). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Wijaya, A. (2017). Fungsi pengawasan internal dalam birokrasi. *Jurnal Administrasi Negara*, 23(2), 89-106.
- Wijaya, K. (2020). Ombudsman dan pengawasan administrasi negara. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 8(3), 123-145.
- Yulius, H. (2021). Ketakutan kriminalisasi dalam pengambilan keputusan administrasi. *Jurnal Hukum Administrasi Publik*, 2(1), 34-52.
- Yulius, H. (2022). Budaya birokrasi defensif di Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 13(2), 167-189.
- Zed, M. (2014). Metode penelitian kepustakaan. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

