



Rekonfigurasi Batas Diskresi Pejabat Administrasi Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Sandra Leoni Prakasa Yakub^{1*}, Santi Suryani², Fitriyani Yuliawati³, Muhamad Reza Atqia⁴, Wili Suminar⁵

¹⁻³Universitas Siliwangi, Indonesia

⁴⁻⁵Sekolah Tinggi Ilmu Syariah As-Sa'adah Sukasari Sumedang, Indonesia

*Penulis Korespondensi : sandraleoniprakasayakub@unsil.ac.id

Abstract: *This study aims to analyze the position of statutory regulations as the main limiting framework for administrative discretion in Indonesian administrative law, particularly after the enactment of Law Number 11 of 2020 on Job Creation. The main issue examined is the normative shift caused by the removal of the requirement that discretion must not contradict statutory regulations, which potentially weakens legal certainty and judicial control. This research uses a normative juridical method with a regulatory and conceptualization approach, and is supported by the theory of discretionary justice, balance of legal objectives, and good governance. The findings indicate that the elimination of formal legality requirements transforms discretion from a legally constrained authority into a broader administrative freedom, increasing the risk of abuse of power and weakening the objective standards of judicial review in administrative courts. The study concludes that such a shift undermines the core principles of the rule of law and necessitates constitutional review to restore legal certainty, accountability, and effective judicial oversight.*

Keywords: *Administration; Discretion; Governance; Law; Regulation.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan peraturan perundang-undangan sebagai pembatas utama dalam penggunaan diskresi oleh pejabat administrasi negara, khususnya pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Permasalahan utama yang dikaji adalah pergeseran konstruksi normatif diskresi akibat dihapusnya syarat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yang berpotensi melemahkan kepastian hukum dan pengawasan yudisial. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, serta didukung oleh teori *discretionary justice*, keseimbangan tujuan hukum, dan *good governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penghapusan syarat legalitas formal mengubah diskresi dari kewenangan yang dibatasi hukum menjadi kebebasan administratif yang lebih luas, sehingga meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang dan melemahkan standar objektif pengujian oleh peradilan tata usaha negara. Simpulan penelitian menegaskan perlunya pengujian konstitusional guna memulihkan kepastian hukum, akuntabilitas, dan efektivitas pengawasan yudisial.

Kata Kunci: Administrasi; Diskresi; Governansi; Hukum; Regulasi.

1. PENDAHULUAN

Perkembangan konsep negara hukum telah menghasilkan suatu konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang membuat tugas negara yaitu sebagai *public servant*, yakni menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial bagi masyarakatnya, sehingga, tugas negara bukan hanya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban saja (Taufiqurrahman, 2019). Akibatnya negara melakukan intervensi di hampir setiap bidang kehidupan publik, yang berujung kepada keterlibatan yang lebih besar administrasi negara di dalamnya. Konsep negara yang demikian telah tercantum pada tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Agar pejabat publik dapat bertindak atas inisiatif sendiri ketika menghadapi situasi rumit yang belum diatur secara eksplisit oleh hukum, sehingga pelayanan publik dapat dilaksanakan dengan responsif dan efektif maka diberikanlah suatu kewenangan berupa diskresi (Suparto, 2024). Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 tahun 2014 (UUAP) pasal 1 angka 9 menyatakan:

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.

Lebih lanjut Sjachran Basah menyatakan diskresi merupakan kebebasan untuk mengambil tindakan atas dasar inisiatif sendiri, namun dalam penerapannya setiap tindakan administrasi negara tetap harus berlandaskan hukum, sesuai dengan prinsip negara hukum yang berasaskan Pancasila. (Taufiqurrahman, 2019).

Dari pengertian diskresi diatas, dapat disimpulkan bahwa diskresi adalah segala kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah, karena dalam beberapa hal tidak ada aturan hukum yang dapat dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas pemerintahan. Diskresi harus didasarkan pada keyakinan bahwa kebijakan atau keputusan yang diambil akan lebih baik dalam mencapai tujuan administrasi pemerintahan. Penggunaan diskresi memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi, dimana syarat-syarat tersebut diatur dalam Pasal 24 UUAP yang menyatakan:

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan itikad baik.

Diskresi digunakan untuk menangani persoalan yang bersifat penting dan mendesak, di mana kepentingan umum berfungsi sebagai dasar legitimasi normatif atas tindakan pejabat administrasi negara. Dalam konteks tertentu, diskresi menjadi instrumen yang tidak terelakkan, terutama ketika hukum tertulis tidak menyediakan aturan yang cukup jelas atau lengkap untuk merespons dinamika sosial yang kompleks. Suparto menyatakan bahwa diskresi digunakan untuk menyelesaikan situasi yang belum diatur secara eksplisit oleh norma hukum, namun tetap harus diarahkan pada perlindungan kepentingan publik dalam praktik administrasi negara

modern (Suparto, Administrative Discretion in Indonesia & Netherland Administrative Court: Authorities and Regulations, 2024). Dengan demikian, meskipun diskresi lahir dari kekosongan atau ketidakjelasan hukum, penggunaannya tidak boleh dilepaskan dari kerangka peraturan perundang-undangan sebagai standar objektif, guna mencegah pergeseran diskresi dari instrumen pelayanan publik menjadi ruang subjektivitas kekuasaan administratif.

Fungsi diskresi dalam tatanan pemerintahan memang semakin dibutuhkan mengingat perkembangan sosial ekonomi masyarakat terus berkembang dan bertransformasi secara cepat. Hal ini juga berdampak terhadap peranan administrasi pemerintahan yang dituntut pula untuk memberikan pelayanan melalui mekanisme birokrasi yang tidak hanya tepat, namun juga cepat. Namun, perkembangan ekonomi nasional yang semakin berkembang dan menuntut kemudahan akses masyarakat dalam melakukan kegiatan ekonomi berbasis izin dan penggunaan diskresi lebih jauh sangat dibutuhkan. Tercatat pada tahun 2020, indeks *ease of doing business* di Indonesia hanya bertahan pada urutan 73 dunia (Group, 2020). Hal ini disinyalir karena rumitnya aturan-aturan yang merestriksi pemangku kebijakan untuk melakukan kebijakan yang cepat dan efisien. Sementara kesesuaian peraturan perundang-undangan merupakan syarat mutlak bagi pejabat administrasi dalam melakukan diskresi.

Permasalahan ini kemudian memaksa para legislator untuk merancang suatu aturan hukum baru guna menanggulangi hal itu. Tanggal 5 Oktober 2020 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah disahkan oleh DPR RI dan diundangkan pada 2 November 2020. Pada ketentuan UU Cipta Kerja tersebut, berbagai hal diatur dan disimplifikasi dengan tujuan untuk percepatan pelayanan, percepatan perizinan, dan pelaksanaan program strategis nasional dan kebijakan Pemerintah Pusat. Hal ini berdampak pula dengan UU Administrasi Pemerintahan khususnya menyangkut mengenai penggunaan diskresi. Pasal 175 UU Cipta Kerja, mengeliminasi salah satu ketentuan dalam penggunaan diskresi yaitu syarat *tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*.

Terdapat kekhawatiran bahwa penghapusan salah satu syarat diskresi dalam UU Cipta Kerja akan membawa dampak negatif bagi iklim administrasi pemerintahan karena membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan diskresi. Dengan aturan tersebut, penggunaan diskresi menjadi sangat luas, termasuk dapat dilakukan oleh presiden. Masalahnya, jika presiden menggunakan diskresi, maka tidak ada mekanisme pengawasan langsung karena tidak ada jabatan yang lebih tinggi yang dapat mengontrolnya. Selama ini, pengawasan terhadap presiden hanya dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, namun syarat itu kini telah dihapus. Padahal mengutip pendapat Anna Erliyana diatas bahwa pembuatan diskresi harus mengacu pada peraturan perundang-undangan, dan secara hukum penerapan asas diskresi tidak

boleh mengabaikan asas legalitas, karena setiap tindakan dan keputusan pejabat dalam menjalankan tugasnya wajib berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berbagai penelitian dalam rentang lima tahun terakhir menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah membawa perubahan signifikan terhadap konfigurasi hukum administrasi negara, khususnya terkait diskresi pejabat pemerintahan. Narindra dan Ispriyarso secara normatif mengkaji penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam penggunaan diskresi dan menyimpulkan bahwa perubahan tersebut berpotensi memperluas ruang kebebasan pejabat administrasi tanpa disertai penguatan mekanisme kontrol hukum yang memadai (Ispriyarso, 2022). Kajian ini menegaskan adanya ketegangan antara tujuan percepatan pelayanan publik dan prinsip kepastian hukum, namun masih menempatkan diskresi terutama sebagai instrumen kebijakan administratif, belum secara eksplisit mengaitkannya dengan ancaman sistemik terhadap prinsip negara hukum.

Sejalan dengan itu, Pambudi dan Ashfiya menyoroti terjadinya pergeseran konseptual diskresi pasca-*Omnibus Law*, terutama terkait kesulitan pengujian diskresi di Peradilan Tata Usaha Negara akibat kaburnya batas legalitas tindakan administratif. (Pambudi, 2023) (Ashfiya, 2023). Kedua studi tersebut memperkuat argumen bahwa UU Cipta Kerja mendorong fleksibilisasi hukum administrasi, namun pada saat yang sama menciptakan problem baru dalam akuntabilitas dan pengawasan yudisial. Meski demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik mengelaborasi implikasi penghapusan satu syarat diskresi tertentu terhadap arsitektur prinsip negara hukum, terutama dalam konteks relasi antara asas legalitas, hierarki kewenangan, dan potensi konsentrasi kekuasaan pada pejabat tinggi negara.

Berbeda dari penelitian sebelumnya, tulisan ini secara khusus memfokuskan analisis pada dampak penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 175 UU Cipta Kerja terhadap prinsip negara hukum. Penelitian ini tidak menolak sepenuhnya temuan studi-studi terdahulu yang menilai diskresi penting bagi efektivitas pemerintahan, tetapi justru memperkuatnya dengan menunjukkan bahwa efektivitas tersebut menjadi problematik ketika tidak lagi dibatasi oleh asas legalitas. Oleh karena itu, permasalahan utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana peran peraturan perundang-undangan dalam memberikan batasan bagi pejabat administrasi melaksanakan diskresi? serta bagaimana dampak penghapusan syarat diskresi mengenai tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja? Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkuat kritik normatif yang

telah ada, tetapi juga melampauinya dengan menempatkan perubahan syarat diskresi sebagai persoalan struktural yang berpotensi menggeser karakter negara hukum dari *rule of law* menuju *rule by discretion*. Inilah letak orisinalitas penelitian ini, yakni pada pembacaan kritis atas hubungan antara diskresi, legalitas, dan desain pengawasan kekuasaan dalam negara hukum modern pasca-*Omnibus Law*.

2. KERANGKA ANALISIS

Diskresi merupakan elemen yang tidak terpisahkan dari praktik pemerintahan modern, terutama dalam negara administrasi yang menghadapi kompleksitas sosial, ekonomi, dan regulasi yang terus berkembang. Kenneth Culp Davis melalui teori *Discretionary Justice* menegaskan bahwa diskresi bukanlah penyimpangan dari hukum, melainkan konsekuensi struktural dari keterbatasan hukum tertulis dalam mengatur seluruh situasi konkret (Davis, 1969). Oleh karena itu, permasalahan utama bukan terletak pada ada atau tidaknya diskresi, melainkan pada bagaimana diskresi tersebut dikendalikan agar tidak berubah menjadi kekuasaan yang arbitrer dan tidak akuntabel.

Davis secara tegas mengkritik pandangan klasik yang menyerahkan pengendalian diskresi semata-mata pada moralitas, etika, atau itikad baik pejabat (Davis, 1969). Menurutny, pendekatan tersebut berbahaya karena menempatkan perlindungan warga negara pada faktor subjektif yang tidak dapat diuji secara hukum. Diskresi justru harus ditempatkan dalam kerangka hukum yang menyediakan batasan normatif dan mekanisme pengawasan yang jelas. Di sinilah teori *Discretionary Justice* menjadi relevan untuk menilai kualitas pengendalian diskresi dalam sistem hukum administrasi.

Dalam kerangka teorinya, Davis membedakan dua instrumen pengendalian diskresi, yakni *confining rules* dan *checking* (Davis, 1969). *Confining rules* berfungsi sebagai pembatas awal (*ex ante*) yang mengarahkan ruang pilihan pejabat melalui norma hukum tertulis yang jelas dan mengikat. Sementara itu, *checking mechanisms* bekerja setelah diskresi dijalankan (*ex post*), seperti pengawasan administratif, peradilan, dan penerapan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Davis menegaskan bahwa keseimbangan antara keduanya merupakan prasyarat mutlak bagi keadilan administratif.

Poin kritis dalam teori Davis terletak pada penolakannya terhadap anggapan bahwa *checking mechanisms* dapat berdiri sendiri tanpa *confining rules* (Davis, 1969). Pengawasan pasca tindakan selalu bersifat reaktif, sering kali terlambat, dan sangat bergantung pada interpretasi subjektif aparat pengawas atau hakim. Dalam konteks UU Cipta Kerja, penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam

diskresi menunjukkan hilangnya *confining rules* yang paling mendasar. Akibatnya, AUPB dipaksa menanggung seluruh beban pengendalian diskresi, meskipun secara teoritis tidak dirancang untuk fungsi tersebut.

Untuk menilai implikasi normatif dari pergeseran tersebut, teori Keseimbangan Tujuan Hukum dari Gustav Radbruch memberikan kerangka analisis yang lebih tajam. Radbruch menyatakan bahwa hukum selalu bertumpu pada tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Radbruch, 1950). Ketiganya harus berada dalam keseimbangan dinamis agar hukum dapat berfungsi secara sah dan efektif. Namun, Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai syarat minimum keberadaan negara hukum, karena tanpa kepastian, hukum kehilangan daya mengikat dan prediktabilitasnya (Radbruch, 1950).

Radbruch secara kritis memperingatkan bahaya dominasi nilai kemanfaatan yang berlebihan, terutama ketika hukum direduksi menjadi instrumen kebijakan pragmatis (Radbruch, 1950). Dalam situasi tersebut, hukum tidak lagi berfungsi sebagai pembatas kekuasaan, melainkan sebagai alat legitimasi kepentingan jangka pendek. Kepastian hukum berperan sebagai “rem struktural” untuk mencegah hukum tunduk sepenuhnya pada logika utilitarian yang mengabaikan perlindungan hak dan kepastian bagi warga negara.

Dalam konteks UU Cipta Kerja, penghapusan syarat legalitas formal dalam diskresi mencerminkan orientasi kuat pada nilai kemanfaatan, khususnya percepatan perizinan dan investasi. Dengan menggunakan teori Radbruch, penelitian ini tidak berhenti pada deskripsi tujuan kebijakan, tetapi menilai secara kritis apakah dominasi kemanfaatan tersebut telah mengorbankan kepastian hukum secara tidak proporsional. Pertanyaan kuncinya bukan apakah efisiensi itu penting, melainkan apakah efisiensi tersebut masih kompatibel dengan prinsip negara hukum.

Selain itu, teori *Good Governance* memberikan perspektif tambahan untuk menilai dampak perubahan norma diskresi terhadap kualitas tata kelola pemerintahan. UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai praktik pemerintahan yang menjunjung prinsip akuntabilitas, transparansi, supremasi hukum, efektivitas, dan partisipasi publik ((UNDP, 2014). Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai standar normatif untuk menilai kualitas penggunaan kewenangan administratif, termasuk diskresi.

Henk Addink menekankan bahwa akuntabilitas dalam *good governance* mensyaratkan adanya standar hukum tertulis yang jelas dan dapat diuji secara objektif (Addink, 2019). Ia mengkritik pendekatan yang menggantikan norma hukum tertulis dengan prinsip moral atau etik yang abstrak, karena justru melemahkan mekanisme pertanggungjawaban pejabat publik (Addink, 2019). Dalam konteks ini, penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan” berpotensi mengaburkan indikator akuntabilitas dan menyulitkan pengawasan yudisial terhadap diskresi.

Dengan demikian, kombinasi teori *Discretionary Justice*, Keseimbangan Tujuan Hukum, dan *Good Governance* memungkinkan analisis yang lebih tajam, spesifik, dan kontekstual terhadap pergeseran norma diskresi dalam UU Cipta Kerja. Ketiga teori ini tidak hanya mendeskripsikan fenomena, tetapi juga menyediakan instrumen analitis untuk menilai dampaknya terhadap asas legalitas, mekanisme pengawasan, dan kualitas tata kelola pemerintahan dalam negara hukum Indonesia.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni suatu pendekatan penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, termasuk peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta prinsip-prinsip dasar hukum yang relevan dengan isu yang dikaji (Saebani, 2025). Tipologi penelitian yang digunakan adalah penelitian evaluatif, yang bertujuan untuk menilai, menguji, serta menganalisis hubungan antar-variabel dalam rangka memberikan rekomendasi perbaikan maupun peningkatan terhadap program atau kebijakan hukum yang dikaji (Ishaq, 2017).

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan serta putusan yang berkaitan langsung dengan isu penelitian, sedangkan bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, jurnal, dan artikel yang relevan sebagai landasan teoritis. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan memanfaatkan berbagai dokumen resmi dan referensi akademik yang berhubungan dengan hukum administrasi negara.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah secara sistematis seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang diteliti, baik pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, maupun regulasi teknis lainnya, guna mengidentifikasi konsistensi norma, disharmoni, serta pergeseran kebijakan hukum. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji doktrin, asas, dan konsep hukum yang berkembang dalam literatur hukum guna membangun kerangka analisis teoretis terhadap permasalahan yang dikaji (Marzuki, Penelitian Hukum: Edisi Revisi, 2021).

Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif melalui penalaran yuridis-analitis, yaitu dengan menafsirkan norma hukum secara sistematis, teleologis, dan kritis untuk menilai implikasi normatif dari suatu kebijakan atau praktik hukum. Analisis ini tidak berhenti pada deskripsi tekstual semata, melainkan diarahkan untuk mengevaluasi apakah suatu kebijakan hukum telah sejalan dengan tujuan hukum dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, sehingga dapat dirumuskan rekomendasi normatif berupa kebutuhan untuk mempertahankan, merevisi, memperkuat, atau bahkan mengakhiri suatu kebijakan hukum tertentu (Mamudji, 2019).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Peraturan Perundang-Undangan Dalam Memberikan Batasan Bagi Pejabat Administrasi Melaksanakan Diskresi

Untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik yang responsif dan optimal, administrasi negara dalam praktik modern diberikan kewenangan diskresi, yaitu kebebasan tertentu bagi pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan atas inisiatif sendiri dalam menangani persoalan yang rumit, belum diatur secara jelas, atau muncul secara mendadak sehingga hukum tertulis belum menyediakan solusi normatif yang memadai. Penelitian kontemporer menunjukkan bahwa diskresi dipakai oleh administrasi publik untuk menyelesaikan situasi kompleks yang belum diatur secara eksplisit oleh peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan kepentingan publik sebagai landasan legitimasi tindakan tersebut (Suparto, *Administrative Discretion in Indonesia & Netherland Administrative Court: Authorities and Regulations*, 2024). Diskresi dijalankan dengan tujuan memperlancar penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan atau ketidakjelasan hukum, serta menjamin pelayanan publik tetap berorientasi pada kemanfaatan dan kepentingan umum, selama prinsip legalitas dan akuntabilitas tidak diabaikan (Prayoga, 2025).

Namun, sejak awal perkembangan doktrin hukum administrasi, diskresi tidak pernah dipahami sebagai ruang kekuasaan yang netral atau bebas nilai. Diskresi justru ditempatkan sebagai “anomali yang diperlukan” dalam negara hukum yaitu diperlukan untuk efektivitas pemerintahan, tetapi berbahaya jika tidak dikendalikan. Oleh karena itu, diskresi selalu diasumsikan sebagai kewenangan yang bersyarat, yakni hanya sah sejauh dijalankan dalam kerangka hukum, akuntabilitas, dan pengawasan. Dalam konteks inilah, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen utama pembatas diskresi. Hukum tertulis tidak hanya memberikan legitimasi tindakan pejabat, tetapi sekaligus mempersempit ruang pilihan agar diskresi tidak berubah menjadi tindakan sewenang-wenang.

Pasal 24 UU Administrasi Pemerintahan (UUAP) secara tegas mencerminkan konstruksi tersebut dengan mensyaratkan bahwa diskresi harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Pengaturan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menempatkan hukum tertulis sebagai *primary control*, sedangkan AUPB berfungsi sebagai pengendali etik dan rasionalitas administratif. Hal ini sejalan dengan Teori *Discretionary Justice* dari Kenneth Culp Davis yang menegaskan bahwa diskresi hanya dapat menghasilkan keadilan apabila dibatasi oleh *confining rules* (aturan pembatas) dan diawasi melalui *checking mechanisms* (mekanisme korektif) (Davis, 1969). Tanpa aturan pembatas, diskresi cenderung menghasilkan ketidakpastian dan ketidakadilan administratif. Dalam teori Kenneth Culp Davis, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai *confining rules* yang menetapkan batas normatif diskresi. AUPB, sebaliknya, lebih tepat dipahami sebagai *checking mechanisms*. Dengan demikian, meniadakan peraturan perundang-undangan sebagai pembatas diskresi berarti membebaskan seluruh fungsi kontrol hanya pada mekanisme pengecekan, yang secara teoritik jauh lebih lemah.

Peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai instrumen objektifikasi kekuasaan. Melalui norma tertulis, tindakan pejabat dapat diuji secara impersonal dan rasional. Roscoe Pound menyebut hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), yang hanya efektif apabila memberikan kepastian dan prediktabilitas (Pound, 1941). Diskresi yang dilepaskan dari hukum tertulis akan merusak fungsi tersebut. Dari perspektif sistem hukum, peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari tatanan normatif yang hierarkis. Fendri menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus dapat ditelusuri legitimasi normatifnya dalam struktur hukum yang berjenjang (Fendri, 2015). Diskresi, meskipun fleksibel, tetap merupakan produk hukum yang tunduk pada sistem tersebut.

Hans Kelsen pada teori hierarki norma menegaskan bahwa validitas suatu norma selalu bersumber dari norma yang lebih tinggi (Kelsen, 1999). Diskresi tidak berada di luar sistem ini, melainkan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada peraturan perundang-undangan sebagai sumber legitimasi normatifnya. Adolf Merkl memperdalam pemahaman ini melalui konsep *das doppelte Rechtsantlitz*, bahwa setiap norma memiliki dua wajah, yaitu ke atas bergantung pada norma superior dan ke bawah menjadi dasar norma inferior (Indrati, Ilmu Perundang-Undangan, 2020). Diskresi yang tidak lagi tunduk pada norma superior kehilangan wajah legitimasi ke atasnya.

Dalam sistem tata hukum Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) berperan sebagai hukum dasar (*grundgesetz*) yang

menempatkan seluruh norma peraturan perundang-undangan di bawahnya dalam hierarki norma hukum. Berdasarkan teori hierarki norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan diperkaya oleh Hans Nawiasky, norma hukum yang lebih rendah hanya berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; sehingga keberlakuan suatu norma hanya memperoleh legitimasi apabila harmonis dengan norma di atasnya dalam struktur hierarkis tersebut (Prianto, 2024). Diskresi yang dilepaskan dari ikatan peraturan perundang-undangan secara implisit melemahkan bangunan negara hukum Pancasila. Diskresi tanpa pembatas hukum tertulis menciptakan apa yang dapat disebut sebagai *normative grey area*, yaitu kondisi di mana tindakan pemerintah sah secara formal tetapi sulit diuji secara substantif. Dalam kondisi ini, perlindungan hukum warga negara menjadi rapuh karena tidak tersedia standar objektif yang jelas. Kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip *legal certainty* sebagai elemen esensial negara hukum. Kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan prosedur, tetapi juga dengan kemampuan warga negara memprediksi konsekuensi hukum dari tindakan pemerintah.

Dari perspektif Good Governance, peraturan perundang-undangan merupakan prasyarat utama bagi akuntabilitas dan transparansi. UNDP menempatkan *rule of law* sebagai pilar utama tata kelola pemerintahan yang baik ((UNDP), 2014). Tanpa hukum tertulis, akuntabilitas berubah menjadi konsep abstrak yang sulit dioperasionisasikan. Addink menegaskan bahwa prinsip good governance menuntut adanya standar tertulis yang jelas agar tindakan pemerintah dapat dievaluasi secara publik (Addink, 2019). Diskresi yang dilepaskan dari hukum tertulis bertentangan dengan prinsip tersebut. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan tidak dapat dipahami sebagai sekadar hambatan birokrasi. Justru ia merupakan instrumen utama untuk menjaga keseimbangan antara fleksibilitas administratif dan perlindungan hak warga negara. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan harus diposisikan sebagai elemen struktural diskresi. Menghilangkan atau melemahkannya berarti menggeser diskresi dari kerangka *rule of law* menuju kekuasaan administratif yang problematik.

Dampak Penghapusan Syarat Diskresi Mengenai Tidak Bertentangan Dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Sejak diundangkannya Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, membawa dampak yang cukup signifikan terutama dalam hal hukum administrasi. Setidaknya terdapat beberapa ketentuan baru yang diatur seperti ketentuan baru mengenai fiktif positif, memperkuat kedudukan keputusan elektronis, standar sebagai salah satu jenis Keputusan Administrasi Pemerintahan,

serta diskresi. Perbedaan mendasar dari UU Cipta Kerja dan UU Administrasi Pemerintahan mengenai diskresi, dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1. Persyaratan Diskresi Menurut Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Persyaratan Diskresi Menurut Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan	Persyaratan Diskresi Menurut Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
Pasal 24 Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi wajib memenuhi syarat sebagai berikut: sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; sejalan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); didasarkan pada alasan yang objektif; tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan dilaksanakan dengan iktikad baik.	Pasal 175 Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat: sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); sesuai dengan AUPB; berdasarkan alasan-alasan yang objektif; tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan dilakukan dengan iktikad baik..

Berdasarkan tabel diatas, perbedaan mendasar dari UU Cipta Kerja ialah penghapusan salah satu syarat diskresi yaitu “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai fungsi peraturan perundang-undangan dalam membatasi ruang diskresi pejabat administrasi, maka dengan dihilangkannya syarat ini akan membuka celah hukum baru dalam mengeluarkan diskresi.

Beberapa kalangan banyak menyatakan bahwa meskipun pengaturan diskresi dalam UU Cipta kerja menghapus syarat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, namun masih mempertahankan Asas Umum Pemerintahan yang Baik, sehingga penghapusan norma tersebut tidak menjadi sebuah permasalahan. Mengutip apa yang disampaikan oleh Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa pada hakikatnya pemerintah tidak hanya bertugas melaksanakan undang-undang, tetapi juga berdasarkan *freies ermesen* dapat melakukan tindakan lain meskipun belum secara tegas diatur dalam undang-undang. Lebih lanjut, ia menambahkan bahwa di Belanda, pengambilan keputusan yang bersifat terikat (*gebonden beschikking*) diukur melalui peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), sedangkan keputusan yang bersifat bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tidak tertulis yang dirumuskan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) (Cekli Setya Pratiwi, 2016).

Dalam perkembangannya, baik di Indonesia maupun di Belanda, Undang-Undang (UU) maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) harus menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan fungsi, mengambil tindakan, maupun menetapkan keputusan (Cekli Setya Pratiwi, 2016). Keabsahan suatu keputusan pemerintahan ditentukan apabila memenuhi kedua syarat tersebut, yakni sesuai dengan UU dan sejalan dengan AUPB. Hal ini secara jelas ditegaskan dalam Pasal 52 Ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan 2014 yang menyatakan bahwa “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan AUPB.”

Penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 175 UU Cipta Kerja menandai perubahan signifikan dalam arah politik hukum administrasi negara. Perubahan ini tidak dapat dipahami semata sebagai penyederhanaan regulasi, melainkan sebagai pilihan politik hukum yang menggeser keseimbangan antara kepastian hukum dan kemanfaatan. UU Cipta Kerja secara eksplisit memprioritaskan percepatan perizinan dan efisiensi birokrasi, bahkan dengan konsekuensi pengurangan pembatas normatif terhadap diskresi.

Fenomena ini selaras dengan konsep *executive aggrandizement* yang dikemukakan Nancy Bermeo, yakni akumulasi kekuasaan eksekutif melalui perubahan hukum yang tampak sah secara formal, tetapi secara substantif melemahkan mekanisme pengawasan (Bermeo, 2016). Dalam konteks Indonesia, perluasan diskresi tanpa pembatasan legalitas berpotensi memperkuat hubungan simbiotik antara negara dan kepentingan ekonomi besar, khususnya dalam sektor perizinan dan investasi strategis.

Dalam perspektif teori keseimbangan tujuan hukum Gustav Radbruch, hukum selalu berada dalam ketegangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan (Radbruch, 1950). Dominasi kemanfaatan secara berlebihan berpotensi merusak keseimbangan tersebut. Penghapusan syarat legalitas formal menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak lagi diposisikan sebagai prasyarat diskresi. Padahal, bagi Radbruch, kepastian hukum merupakan syarat minimum agar hukum tetap berfungsi sebagai hukum. Ketika kepastian hukum dikorbankan demi kemanfaatan, diskresi bertransformasi dari instrumen pelayanan publik menjadi alat kebijakan pragmatis yang rawan disalahgunakan. Pergeseran ini menandai transformasi dari *rule of law* menuju *rule by discretion*. Diskresi tidak lagi diperlakukan sebagai pengecualian terbatas, melainkan sebagai mekanisme utama pemerintahan. Pergeseran ini berimplikasi serius terhadap relasi kuasa antara negara dan warga negara, karena memperluas ruang interpretasi sepihak oleh pejabat eksekutif.

Dalam kerangka *discretionary justice*, penghapusan *confining rules* menyebabkan beban pengendalian sepenuhnya dipindahkan ke *checking mechanisms*. Davis secara eksplisit memperingatkan bahwa kondisi ini membuka ruang luas bagi ketidakadilan administratif (Davis, 1969). Argumen bahwa AUPB dapat menggantikan peran peraturan perundang-undangan sebagai pembatas diskresi perlu dikritisi secara tajam. Secara normatif, AUPB diakui sebagai prinsip dasar yang mengikat penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia, yang dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk menjamin tindakan pemerintahan berlandaskan legalitas, transparansi, akuntabilitas, dan proporsionalitas (Fauzani, 2024). Namun secara empiris, penerapan AUPB dalam praktik birokrasi masih menghadapi hambatan signifikan yang menunjukkan sifatnya yang abstrak dan lentur; di antaranya adalah keterbatasan pemahaman substansial oleh pejabat publik, budaya birokrasi yang resisten terhadap keterbukaan, fragmentasi regulasi, serta lemahnya mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang memadai, sehingga AUPB rentan dimanfaatkan secara opportunistik di tengah kekuasaan administratif yang kompleks (Tungga, 2025).

Selain itu jika diamati, diskresi merupakan kewenangan bagi pejabat administrasi. Sementara itu, wewenang suatu badan dan/atau pejabat administrasi haruslah berlandaskan pada AUPB dan peraturan perundang-undangan. Artinya jika dalam melaksanakan wewenang saja seorang pejabat administrasi harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan, akan aneh kiranya jika diskresi yang merupakan wewenang tambahan pejabat administrasi tidak disertakan syarat kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan.

Kesesuaian peraturan perundang-undangan juga dipakai oleh pengadilan TUN sebagai batu uji mengenai keputusan pejabat administrasi. Indroharto merumuskan empat dasar pertimbangan yang dapat digunakan untuk menguji Keputusan Administrasi Negara yang bisa digugat, yakni: (Saputro, 2025)

- a. Tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Melanggar larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).
- c. Bertentangan dengan prinsip rasionalitas atau logika yang wajar (*willekeur*).
- d. Tidak sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Dengan demikian, keberadaan AUPB dan keselarasan dengan peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai pedoman bagi Administrasi Negara dalam menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menjadi instrumen pengujian yang dapat dipakai oleh Hakim Administrasi. Oleh karena itu, penerapan AUPB bersama dengan

kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan menjadi syarat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and stable government*).

Terkait jika keputusan pejabat publik bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, menurut P.W. Brouwer, sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, menjelaskan bahwa dalam menghadapi pertentangan antar norma hukum, terdapat langkah-langkah praktis yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan konflik tersebut, yaitu: (Sri, 2005)

- a) Pengingkaran (*disavowal*). Cara ini pada dasarnya bersifat paradoks, yaitu dengan tetap mempertahankan seolah-olah tidak terdapat konflik antar norma.
- b) Penafsiran ulang (*reinterpretation*). Upaya ini dilakukan dengan menafsirkan kembali norma utama secara lebih fleksibel sehingga dapat menyesuaikan dengan kondisi tertentu.
- c) Pembatalan (*invalidation*). Terdapat dua bentuk pembatalan, yaitu abstrak dan praktis. Pembatalan abstrak dilakukan melalui lembaga yang berwenang, sedangkan pembatalan praktis dilakukan dengan tidak menerapkan norma tersebut pada kasus konkret.
- d) Pemulihan (*remedy*). Langkah ini ditempuh dengan pertimbangan untuk menghapus atau membatalkan suatu ketentuan, terutama bila berkaitan dengan aspek ekonomi. Sebagai gantinya, norma yang “dikalahkan” tidak sepenuhnya dihapus, melainkan diberikan kompensasi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2019 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan jaminan kepada masyarakat untuk mengajukan gugatan apabila merasa dirugikan oleh Keputusan Administrasi Pemerintah maupun Keputusan Administrasi Negara. Ketentuan tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 53 UU Peratun:

- 1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.
- 2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu *bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik..

Frasa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak ditemukan dalam UU Peratun, baik pada perubahan pertama maupun kedua. Namun, istilah tersebut sebenarnya telah muncul dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 sebelum mengalami perubahan, yaitu dalam Penjelasan Pasal 53. Apabila ditafsirkan melalui pendekatan sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan, maka makna dari frasa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dipahami sebagai:

- a) Tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural atau formal.
- b) Bertentangan dengan aturan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil atau substansial.
- c) Ditentukan atau diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN yang tidak memiliki kewenangan.

Namun, walaupun terdapat masyarakat yang mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan TUN yang berisi tuntutan agar keputusan diskresi pejabat publik yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah karena alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yang pada saat ini menurut Pasal 175 UU Cipta Kerja tidak mencatumkan syarat dalam pembentukan diskresi “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” artinya, tidak menjadi permasalahan diskresi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebut dikeluarkan, dan PTUN juga akan berpedoman pada UU Cipta Kerja untuk dijadikan batu uji gugatan. Sehingga, langkah yang tepat untuk dilakukan yaitu melakukan pengujian (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 175 UU Cipta Kerja.

Jika Pasal 175 UU Cipta Kerja khususnya mengenai batasan syarat diterbitkannya diskresi oleh pejabat publik tidak dilakukan pengujian ke MK maka, pejabat publik bisa saja membuat keputusan dan/atau tindakan yang terus menerus berentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dapat saja mencederai hak asasi manusia. Sebagai contoh, dalam Putusan MA Nomor 102K/TUN/1993, Penggugat mendalilkan bahwa dirinya telah menguasai sebidang tanah sejak tahun 1956 yang berasal dari almarhum ayahnya, dan telah mengajukan permohonan hak milik. Namun, Kepala Kantor Pertanahan justru menerbitkan sertifikat Hak Pakai atas nama Pemerintah Daerah Jember. Tindakan tersebut dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b beserta penjelasannya dalam UU Nomor 5 Tahun 1986, serta tidak sejalan dengan Permendagri Nomor 5 Tahun 1973 jo. Permendagri Nomor 6 Tahun 1972. Apabila ketentuan Pasal 175 UU Cipta Kerja yang menghapus syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” diterapkan pada kasus tersebut, maka

penerbitan sertifikat Hak Pakai oleh Kepala Kantor Pertanahan meskipun bertentangan dengan peraturan yang berlaku tidak lagi dapat dipersoalkan secara hukum.

Penerapan dari syarat diskresi demikian, pada Pasal 175 UU Cipta Kerja yang telah menghapuskan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” justru akan dapat mencederai hak asasi manusia dan akan membuat pejabat administrasi negara bertindak secara sewenang-wenang dalam melaksanakan kewenangan diskresi yang dimilikinya. Untuk itu, pengujian terhadap Pasal 175 UU Cipta Kerja sudah sangat diperlukan, agar dapat memberikan batasan yang jelas kepada pejabat administrasi dalam melaksanakan diskresi dan pelaksanaan diskresi juga dapat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, sehingga tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Dari perspektif *good governance*, kondisi ini problematik karena akuntabilitas menuntut adanya standar yang jelas dan dapat diuji. UNDP menegaskan bahwa akuntabilitas tanpa standar hukum tertulis hanya bersifat simbolik ((UNDP), 2014). Dampak paling nyata terlihat dalam pengujian yudisial. Indroharto menyatakan bahwa kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan merupakan batu uji utama dalam peradilan tata usaha negara (Indroharto, 1991). Ketika batu uji ini dihilangkan, fungsi kontrol peradilan melemah secara signifikan. Hakim administrasi dipaksa mengandalkan penilaian etik dan rasionalitas subjektif, yang pada akhirnya meningkatkan ketidakpastian putusan dan inkonsistensi hukum. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi menurunkan kepercayaan publik terhadap hukum dan institusi negara, karena hukum dipersepsikan tidak lagi memberikan perlindungan yang dapat diprediksi.

Diskresi tanpa pembatas legalitas juga membuka ruang *regulatory capture*, di mana kebijakan administratif lebih responsif terhadap kepentingan ekonomi besar daripada kepentingan publik. Dari sudut pandang Radbruch, dominasi kemanfaatan ekonomi semacam ini berpotensi merusak dimensi keadilan dan kepastian hukum, sehingga hukum kehilangan legitimasi moralnya. Oleh karena itu, penghapusan syarat legalitas diskresi tidak dapat dipandang sebagai kebijakan netral, melainkan sebagai pilihan politik hukum yang membawa konsekuensi serius terhadap prinsip negara hukum dan tata kelola pemerintahan. Dengan demikian, pengujian dan evaluasi terhadap Pasal 175 UU Cipta Kerja menjadi krusial untuk memulihkan keseimbangan antara efektivitas pemerintahan, kepastian hukum, dan prinsip *good governance* dalam negara hukum modern.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis normatif dan teoretis, penelitian ini menyimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki peran fundamental sebagai pembatas utama (*confining rules*) dalam penggunaan diskresi oleh pejabat administrasi negara. Peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai dasar legitimasi tindakan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen objektif untuk menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, serta perlindungan hak warga negara. Dalam kerangka negara hukum, diskresi tidak dapat dipahami sebagai ruang kebebasan absolut, melainkan sebagai kewenangan yang bersyarat dan harus selalu berada dalam koridor asas legalitas serta dapat diuji melalui mekanisme pengawasan yudisial.

Penghapusan syarat “tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah menggeser secara signifikan konstruksi normatif diskresi dalam hukum administrasi negara Indonesia. Perubahan ini menunjukkan pergeseran politik hukum dari model diskresi yang dibatasi oleh hukum (*rule of law*) menuju diskresi yang lebih didorong oleh pertimbangan kemanfaatan dan efisiensi administratif (*rule by discretion*). Akibatnya, peran peraturan perundang-undangan sebagai pembatas struktural diskresi melemah, sementara beban pengendalian sepenuhnya dialihkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang secara teoritis dan empiris bersifat lebih abstrak, lentur, serta sulit diuji secara objektif.

Secara sistemik, kondisi tersebut berdampak langsung pada melemahnya fungsi pengawasan peradilan tata usaha negara. Hilangnya kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji utama membuat hakim administrasi kehilangan standar objektif dalam menilai keabsahan diskresi, sehingga meningkatkan risiko subjektivitas, inkonsistensi putusan, serta ketidakpastian hukum. Dalam perspektif teori Radbruch, dominasi nilai kemanfaatan yang mengorbankan kepastian hukum berpotensi merusak keseimbangan tujuan hukum dan melemahkan karakter negara hukum itu sendiri. Oleh karena itu, penghapusan syarat legalitas formal dalam diskresi bukan sekadar persoalan teknis regulasi, melainkan persoalan struktural yang berpotensi mencederai prinsip negara hukum, memperluas ruang penyalahgunaan kekuasaan administratif, serta melemahkan perlindungan hak asasi manusia.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa Pasal 175 UU Cipta Kerja perlu diuji secara konstitusional melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Pengujian tersebut penting bukan semata untuk mengoreksi norma teknis diskresi, tetapi untuk memulihkan kembali keseimbangan antara efektivitas pemerintahan, kepastian hukum, dan prinsip good governance, sehingga diskresi tetap berfungsi sebagai instrumen pelayanan publik

dalam kerangka negara hukum, bukan sebagai sarana perluasan kekuasaan administratif yang tidak terkendali.

REFERENSI

- Addink, H. (2019). *Good governance: Concept and context*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.001.0001>
- Ashfiya, D. G. (2023). Diskursus pergeseran konsep diskresi pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan pengujiannya pada peradilan tata usaha negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 6(2), 89-104. <https://jurnal.peratun.go.id/index.php/jhp>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
<https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. University of Illinois Press.
- Fauzani, M. A. (2024). The shift in the legal politics of regulating the general principles of good governance in Indonesian legislation. *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*, 31, 1-15. <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/as-siyasi>
- Fendri, A. (2015). Kebebasan bertindak pemerintah (diskresi) sebagai pewujudan nilai-nilai moral dan etika. *Jurnal Ilmu Hukum*, 4(3), 132-150.
<https://doi.org/10.30652/jih.v5i1.2783>
- Fendri. (2015). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.
- Hadjon, P. M., & Tatiek, S. (2025). *Argumentasi hukum*. Gadjah Mada University Press.
- Ishaq. (2017). *Metode penelitian hukum dan penulisan skripsi, tesis, serta disertasi*. Alfabeta.
- Janitra, S. N., & Ispriyarso, B. (2022). Analisis penghapusan syarat "tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan" dalam penggunaan diskresi pada omnibus law Cipta Kerja. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 245-260.
<https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.245-260>
- Kelsen, H. (1961). *General theory of law and state*. Russell & Russell.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum (Edisi revisi, Cet. ke-16)*. Kencana Prenada Media Group.
- Pambudi, L. A. (2023). Quo vadis pengaturan diskresi pemerintah pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *UNES Law Review*, 6(1), 115-130. <https://review-unes.com/index.php/lawreview>
- Pound, R. (1941). *Social control through law*. Yale University Press.
- Pratiwi, C. S., et al. (2016). Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam hukum administrasi negara. *Judicial Sector Support Program*.
- Prayoga, S. (2025). Discretionary authority of government officials: Between administrative efficiency and potential abuse of authority. *Journal of Law and Policy Transformation*, 10(1), 1-18.
- Radbruch, G. (1950). *Legal philosophy* (K. Wilk, Trans.). Harvard University Press.
- Saebani, B. A. (2025). *Metode penelitian hukum: Pendekatan yuridis normatif*. CV Pustaka Setia.
- Saputro, A., et al. (2025). Role of administrative court to resolve administrative disputes in Indonesia: A systematic review. *Journal of Progressive Law and Legal Studies*, 3(1).
<https://risetpress.com/index.php/jplls>
- Setia Negara, T. A. (2023). Normative legal research in Indonesia: Its origins and approaches. *Audito Comparative Law Journal*, 4(1), 1-14.
<https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aclj>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat (Cet. ke-19)*. RajaGrafindo Persada.

- Sri, T. (2025). Urgency of strengthening the general principles of good governance (AUPB) to enforce health administrative law in Indonesia. *Audito Comparative Law Journal*, 5(1). <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aclj>
- Suparto, S., et al. (2024). Administrative discretion in Indonesia & Netherland administrative court: Authorities and regulations. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 4(1), 1-20. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v4i1.320>
- Taufiqurrahman, M. (2019). Kedudukan diskresi pejabat pemerintahan. *Jurnal Retuntum*, 1(1), 45-58. <https://doi.org/10.46930/retentum.v1i01.299>
- UNDP. (2014). Governance for sustainable development. United Nations Development Programme.
- Wahyu, P. (2024). Analisis hierarki perundang-undangan berdasarkan teori norma hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2(1), 8-19.
- World Bank Group. (2020). Doing business 2020: Comparing business regulation in 190 economies. World Bank Publications.