

Tinjauan Yuridis Diskresi pada Birokrasi Digital

Intan Lovisonnya

Prodi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya

Astrid Amidiaputri Hasyati

Prodi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya

Abstract. *Digital bureaucracy is a new bureaucratic system that arises because of globalization, as well as a substitute for the classic bureaucratic concept, namely paper-based bureaucracy. Digital bureaucracy has a role in improving the good governance system, by increasing the four indicators of good governance principles, namely transparency, accountability, efficiency and effectiveness. Indonesia can take advantage of the existing demographic bonus. Human resource management as the foundation for running the digital governance wheel is an important key. Adoption of technology in various public service sectors and supported by human resources with high digital adaptability is expected to increase the competitiveness of our governance. The state has a goal in realizing the welfare of its people. So that the state needs to do various things in meeting the needs of the community through the implementation of public services. In order to meet the needs of the community to run well, the urgency related to the quality of public services is very large. As for what affects the quality of public services, one of them is internal factors, namely discretionary authority, actions determined, carried out by government officials to overcome concrete problems faced in the administration of government in terms of laws and regulations that provide choices, do not regulate, are incomplete or unclear, there is government stagnation. Discretion is used by the government for and on behalf of positions, carried out within the formal environment of the authority of government officials, its implementation is directed at effectiveness and efficiency, and must be in accordance with AUPB, and based on the principle of rationality. Any use of government officials' discretion is aimed at facilitating government administration, filling legal voids.*

Keywords: *Discretion, bureaucracy, digital*

Abstrak. Birokrasi Digital merupakan sistem birokrasi yang baru dan muncul karena globalisasi, sekaligus sebagai pengganti konsep birokrasi klasik yaitu birokrasi berbasis kertas. Birokrasi digital mempunyai peran sebagai perbaikan sistem good governance, dengan meningkatkan empat indikator asas-asas pemerintahan yang baik yaitu transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Indonesia bisa memanfaatkan bonus demografi yang ada. Pengelolaan sumber daya manusia sebagai fondasi menjalankan roda digital governance menjadi kunci penting. Adopsi teknologi di berbagai sektor pelayanan publik dan didukung dengan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan adaptasi digital yang tinggi, diharapkan mampu meningkatkan daya saing tata kelola pemerintahan kita. Negara memiliki tujuan dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Sehingga negara perlu melakukan berbagai hal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Agar pemenuhan kebutuhan masyarakat dapat berjalan dengan baik, maka urgensi terkait kualitas pelayanan publik sangatlah besar. Adapun yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah salah satunya faktor internal, yaitu kewenangan diskresi namun, terdapat permasalahan pada rumusan diskresi dalam Pasal 175 angka 1 Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 9 Undang-Undang nomor 30 tahun 2014, diskresi adalah keputusan, tindakan yang ditetapkan, 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, adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi digunakan oleh pemerintah untuk dan atas nama jabatan, dilaksanakan dalam lingkungan formil wewenang pejabat pemerintahan, implementasinya diarahkan pada efektifitas dan efisiensi, dan harus sesuai dengan AUPB, serta didasarkan pada asas rasionalitas. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintah, mengisi kekosongan hukum.

Kata kunci: Diskresi, Birokrasi, Digital

LATAR BELAKANG

Negara Indonesia adalah sebuah negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Sebagai sebuah negara hukum, Indonesia mempunyai konstitusi yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami perubahan hingga empat kali karena suatu pergolakan besar yaitu reformasi. Konstitusi kita selalu melihat pada pembukaannya, yang di dalamnya mengandung tujuan negara. Prof. Sudikno berkata bahwa hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum. Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum itu dinamis (Mertokusumo, 2005).

Salah satu materi yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah diskresi. Hal itu sebagaimana termuat pada Pasal 175 angka 2. Eksistensi pasal tersebut telah mengubah ketentuan sebelumnya, yakni Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-Undang Administrasi Pemerintah). Perbedaan mendasar keduanya terletak pada syarat penggunaan diskresi. Pasca Undang-Undang Cipta Kerja terbit, penggunaan diskresi tidak lagi mensyaratkan "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Sebab, syarat tersebut telah dihilangkan. Alasan penghapusan karena dianggap membatasi keleluasaan pejabat pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik. Hal ini senada dengan kritik H.M. Laica Marzuki (2017), bahwa syarat tersebut melucuti esensi kebebasan diskresi. Baginya, diskresi tanpa esensi kebebasan adalah diskresi tanpa diskresi. Harus diakui, secara prinsipil, diskresi merupakan *against the law*. Artinya sebagai kebebasan pejabat administrasi negara untuk bertindak atau membuat keputusan tanpa perlu terikat sepenuhnya dengan hukum positif. Namun, dihapuskannya syarat di atas membuka ruang yang terlalu luas terhadap keberadaan diskresi. Walaupun merupakan suatu kebebasan bertindak, tentunya diperlukan rambu-rambu pembatas yang jelas, tindakan yang berdasarkan kebijaksanaan. Tindakan itu mestinya tidak boleh melanggar batas-batas yang ditentukan hukum dan harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang.

Maka dapat dikatakan, keberadaan Pasal 175 angka 2 UU Cipta Kerja ibarat pedang bermata dua. Di satu sisi, melepaskan pejabat pemerintah dari keterpasungan hukum dalam menggunakan diskresi—atau diistilahkan H.M. Laica Marzuki dengan *contradiction in adjekto*. Akan tetapi di sisi lain, pasal a quo dapat menjadi pintu masuk penyalahgunaan kewenangan oleh penggunanya.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum (*legal research*) secara penelitian yuridis normative. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi dengan cara mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut (Marzuki, 2016). Pemecahan masalah dilakukan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum lainnya, serta pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan diperoleh dari sumber hukum primer dan sumber bahan hukum yang sifatnya mengikat, yaitu norma-norma hukum (berupa peraturan perundang-undangan) yang terdapat keterkaitan dengan permasalahan Kewajiban penerimaan pinjaman dari LPBBTI. Upaya hukum bagi kreditor atas debitor yang keabsahan pendiriannya dipertanyakan. Dalam menganalisis penulis melakukan kajian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum mengikat yang telah dikumpulkan dengan interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang lugas mengenai teks Peraturan perundang-undangan agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu (Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, 2005).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Hukum ekosistem kinerja pada birokrasi digital?

Indonesia harus melompat menuju pemerintahan berbasis digital. Perkembangan digitalisasi di sektor publik di beberapa negara sudah sangat pesat dan terhubung. dukungan digital sangat dibutuhkan dalam proses transformasi mekanisme tata kelola pemerintahan. Mekanisme kerja baru perlu diterapkan guna membangun budaya kerja baru yang lebih relevan pada era digital saat ini. Seiring dengan perkembangan zaman, pelayanan terhadap hak-hak warga negara itu dilakukan secara terencana, sistematis, berjenjang dan terstruktur, yang bekerja melalui mekanisme dan system birokrasi.

Lompatan perubahan menuju ke Birokrasi Digital Indonesia harus dipaksakan melalui pembangunan SuperApps yaitu platform digital yang terintegrasi yang menawarkan berbagai macam pelayanan dalam satu aplikasi.

Kita membayangkan berbagai integrasi data, proses bisnis dan teknologi untuk berbagai keperluan pelayanan internal pemerintah maupun pelayanan publik ke masyarakat. Apakah mungkin proses transformasi dari birokrasi yang manual, tradisional dan parsial menuju birokrasi yang terintegrasi berbasis digital dilakukan secara cepat?

Tentu saja hal ini dapat dilakukan. Pertama, karena komitmen yang tinggi dari Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin sebagaimana telah dinyatakan dalam berbagai kesempatan. Kedua, bahwa teknologi adalah alat paksa perubahan sekaligus enabler dalam proses perubahan itu sendiri.

Dan ketiga, bahwa perkembangan berbagai pelayanan digital di sektor swasta (online shopping) telah menyadarkan dan memberikan bukti kemudahan dan efisiensi yang diperoleh melalui teknologi. Tentunya cara berpikir yang harus dikembangkan adalah cara berpikir digital dan dinamis, bukan cara berpikir analog, step by step dan linier.

Dengan SuperApps birokrasi Indonesia, berbagai proses bisnis pemerintahan dan pelayanan tentunya harus segera ditata ulang. Penataan ulang proses bisnis di dalam instansi dan antar instansi dilakukan dengan berbagai reregulasi dan deregulasi peraturan menyesuaikan dengan kebutuhan pengintegrasian data dan sistem aplikasi berbasis SuperApps tersebut.

Untuk mempercepat proses pembangunan SuperApp birokrasi Indonesia, perlu segera dibangun Pusat Data Nasional untuk menjadi rumah bagi Satu Data Indonesia, membangun infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi (TIK) berbagi pakai, menyiapkan teknologi machine learning dan kecerdasan buatan (artificial intelligence/AI) yang akan dipergunakan untuk bigdata analytics sebagai dasar untuk berbagai kebutuhan pengambilan keputusan dan kebijakan pembangunan.

Dengan SuperApps birokrasi Indonesia, berbagai pelayanan publik bisa dilakukan secara daring (online) terintegrasi dalam satu genggam, seperti halnya masyarakat pada umumnya berbelanja secara daring melalui berbagai aplikasi yang dapat diunduh dan dipakai setiap waktu melalui telepon seluler. pekerjaan-pekerjaan di birokrasi juga akan semakin fleksibel dapat dilakukan di mana saja dan kapan saja dengan jaminan kualitas yang didasarkan pada sistem terintegrasi dan terstandarisasi. Hal ini sangat mungkin dilakukan, karena pada saat ini jumlah generasi milenial (Y, Z) sudah mencapai 31 persen dan pada tahun 2024 sudah mencapai 42 persen; yaitu generasi yang sangat familiar dan terbiasa berinteraksi dengan teknologi.

Kelemahan birokrasi dalam mempercepat perubahan menuju birokrasi digital, adalah adanya berbagai peraturan dan mandat serta sikap mental (mental block) yang ada di masing masing instansi. Seorang kawan diplomat Korea Selatan yang pernah bertugas di Jakarta dan memberikan bantuan konsultasi terkait pengembangan e-government di Indonesia menjelaskan pentingnya UU Digital Government untuk menghapuskan berbagai kendala regulasi dalam transformasi birokrasi digital.

UU ini menjadi semacam Omnibus Law Digital Governance untuk mengintegrasikan berbagai peraturan sektoral terkait dengan berbagai proses bisnis dan mandat instansi. Selain itu, saat ini juga ada semacam kegamangan siapa lembaga pelaksana yang memiliki kewenangan untuk melakukan transformasi digital birokrasi Indonesia.

Ada beberapa kementerian (seperti Kementerian Komunikasi dan Informatika dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) yang punya kewenangan pengaturan; tetapi tak memiliki kewenangan pelaksanaan.

Di beberapa negara ada semacam Badan Pelaksana Transformasi Digital (misalnya di Australia ada Digital Transformation Agency) yang diberikan kewenangan penuh untuk melaksanakan berbagai kebijakan dalam rangka transformasi digital. Sepatutnya dipikirkan apakah badan pelaksana transformasi digital perlu dibentuk di Indonesia atau memberikan kewenangan kepada Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) tertentu yang memiliki kapasitas personel dan kelembagaan untuk melakukan transformasi digital.

Terakhir, tentunya kita tak perlu khawatir, anak-anak bangsa Indonesia memiliki kemampuan penguasaan teknologi IT, robotik, AI dan lainnya yang bisa memberikan manfaat pada bangsa dan negara. Pemerintah hanya perlu membangun ekosistem untuk tumbuh dan berkembangnya inovasi ini. Semoga.

2. Bagaimana konsep ideal diskresi yang sejalan dengan birokrasi digital dan good governance?

Pengaturan Pasal 175 angka 2 UU Cipta Kerja telah membuka ruang untuk munculnya diskresi yang menegaskan asas legalitas. Lebih jauh berpotensi terjadinya diskresi yang inkonstitusional. Indonesia sebagai negara hukum menghendaki setiap kebijakan dilandaskan pada aturan hukum. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat 7 jenis dan hierarki peraturan, di antaranya: UUD NRI 1945; Ketetapan MPR RI; UU/Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten.

Oleh karenanya tidak menutup kemungkinan, hapusnya syarat "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dapat menyampingkan segala jenis peraturan di atas. Termasuk pula UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi di negeri ini. sejauh mana diskresi itu dapat menyimpangi peraturan perundang-undangan? Apakah boleh melakukan diskresi yang bertentangan dengan ketentuan hukum telah ditegaskan, salah satu batu uji untuk menilai tepat tidaknya penggunaan diskresi adalah asas kepastian hukum. Asas ini menghendaki adanya pengutamaan landasan ketentuan peraturan

perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

Pada akhirnya tercipta ketidakpastian hukum di sini. Alih-alih menghilangkan hambatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, bisa saja maladministrasi yang terjadi. Akibat buruknya adalah tidak terpenuhinya hak-hak dasar warga negara. Ukuran atas tepat tidaknya penggunaan diskresi tidak semata-mata dimaknai ada tidaknya dasar kewenangan melakukan. Lebih jauh, tujuan kepentingan umum yang hendak dicapai harus dapat diukur dan dinilai secara objektif.

Bisa jadi, kepentingan umum yang dimaksud pejabat pemerintah berbeda dengan yang dimaksudkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangannya. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang tidak sekadar perbuatan melawan hukum tetapi juga perbuatan melawan kepentingan umum. Inilah jawaban atas esensi syarat "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" wajib ada dalam penggunaan diskresi.

KESIMPULAN

Perkembangan digitalisasi di sektor publik di beberapa negara sudah sangat pesat dan terhubung birokrasi digital sangat dibutuhkan dalam proses transformasi mekanisme tata kelola pemerintahan. Mekanisme kerja baru perlu diterapkan guna membangun budaya kerja baru yang lebih relevan. Seiring dengan perkembangan zaman, pelayanan terhadap hak-hak warga negara itu dilakukan secara terencana, sistematis, berjenjang dan terstruktur, yang bekerja melalui mekanisme dan system birokrasi. Konsep Negara hukum pada Birokrasi Digital sebagai pelaksana kebijaksanaan yang merupakan suatu keharusan bagi pemerintah dalam hal melaksanakan pembatasan terhadap undang-undang dan sesuai dengan kegiatan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik ke masyarakat. Namun dalam menggunakan kebijaksanaan tidak diperbolehkan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan sewenang-wenang. Selain itu juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Penyimpangan terhadap penggunaan diskresi dapat diuji melalui peradilan dan pembuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab. Dalam hukum Negara modern (Negara Kesejahteraan), pemberian diskresi kepada pemerintah tidak dapat dihindari karena kelemahan atau keterbatasan undang-undang dan sesuai dengan kegiatan dinamis pemerintah dalam melakukan pelayanan publik di masyarakat tumbuh dengan cepat. Berdasarkan prinsip negara hukum dan prinsip kedaulatan rakyat, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan (diskresi) harus

berdasarkan atas hukum dan kedaulatan rakyat yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Sedangkan pada keadaan dewasa ini, pemerintahan memiliki kebijakan agar tidak ada upaya kriminalisasi terhadap kebijakan (diskresi) dalam penyelenggaraan proyek strategis nasional karena dapat menghambat proses kemajuan pembangunan nasional. Bagian hukum yang paling baik untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur adalah Hukum Administrasi Negara (HAN) ,dengan birokrasi menjadi alat yang efektif didalam menjalankan pengelolaan negara. Diskresi diperlukan dalam hukum administrasi, khususnya di dalam menyelesaikan persoalan dimana peraturan perundangundangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Disamping itu diskresi juga diperlukan dalam hal terdapat prosedur yang tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal.

DAFTAR REFERENSI

- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, S. (2005). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.40
- Mertokusumo, S. (2005). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.146
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, April 2016, h. 225.