Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 39958-39967

Kekaburan Norma Frasa 'Stagnasi Pemerintahan' sebagai Dasar Penggunaan Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Edi Sasmita[1], Jamri[2], Bambang Sasmita Adi Putra[3]

[1,2,3] Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indragiri

oppo040920211@gmail.com, jamrimas1@gmail.com, bambangsasmitaadiputra@gmail.com

Published: Juli, 2026

ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan frasa **"stagnasi pemerintahan"** sebagai dasar penggunaan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengidentifikasi penyebab terjadinya kekaburan norma, serta merumuskan formulasi pengaturan yang ideal guna mewujudkan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa frasa "stagnasi pemerintahan" merupakan norma hukum yang bersifat terbuka sehingga belum memberikan indikator objektif mengenai kondisi yang dapat dijadikan dasar penggunaan diskresi. Kekaburan tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir, ketidakpastian hukum, serta membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi pengaturan melalui perumusan parameter yang bersifat limitatif, objektif, dan terukur agar penggunaan diskresi tetap menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan maupun masyarakat sesuai dengan prinsip negara hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kata Kunci: Diskresi; Stagnasi Pemerintahan; Kekaburan Norma; Kepastian Hukum; Administrasi Pemerintahan.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki setiap tindakan penyelenggara pemerintahan dilaksanakan berdasarkan hukum serta dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Konsep negara hukum tidak hanya menempatkan hukum sebagai instrumen pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan modern, perkembangan masyarakat berlangsung lebih cepat dibandingkan pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak seluruh persoalan dapat diantisipasi secara rinci oleh hukum positif. Kondisi tersebut melahirkan kebutuhan akan ruang kebebasan bertindak bagi pejabat administrasi negara melalui

kewenangan diskresi sebagai instrumen untuk menjamin kontinuitas pelayanan publik tanpa mengabaikan prinsip legalitas (Elviandri, 2019; Cendikia et al., 2026).

Diskresi merupakan salah satu konsep penting dalam Hukum Administrasi Negara yang memberikan kewenangan kepada pejabat pemerintahan untuk menetapkan keputusan atau tindakan dalam keadaan tertentu ketika peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, maupun ketika terjadi stagnasi pemerintahan. Pengaturan tersebut dituangkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai upaya memberikan kepastian hukum terhadap tindakan administratif sekaligus menghindari kriminalisasi kebijakan yang dilakukan dengan itikad baik. Kehadiran Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada hakikatnya menjadi tonggak penting reformasi birokrasi karena menempatkan diskresi sebagai instrumen hukum yang sah sepanjang memenuhi asas legalitas, asas proporsionalitas, asas kepentingan umum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Namun demikian, pelaksanaan diskresi masih menghadapi berbagai persoalan normatif yang memerlukan penyempurnaan regulasi.

Salah satu persoalan yang hingga kini masih menjadi perdebatan ialah penggunaan frasa **"stagnasi pemerintahan"** sebagai dasar penggunaan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Penjelasan pasal tersebut hanya menyebutkan bahwa stagnasi pemerintahan merupakan keadaan tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan akibat kebuntuan atau disfungsi penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan contoh berupa bencana alam maupun gejolak politik. Rumusan tersebut tidak memberikan parameter objektif mengenai indikator suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan sehingga membuka ruang interpretasi yang sangat luas bagi pejabat pemerintahan. Akibatnya, batas antara penggunaan diskresi yang sah dengan penyalahgunaan wewenang menjadi semakin kabur dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dalam perspektif teori negara hukum, kepastian hukum merupakan salah satu nilai fundamental yang harus diwujudkan melalui norma yang jelas, tegas, dan tidak menimbulkan multitafsir. Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Oleh karena itu, suatu norma yang dirumuskan secara ambigu akan berimplikasi pada lemahnya perlindungan hukum baik bagi pejabat pemerintahan maupun masyarakat. Frasa "stagnasi pemerintahan" yang tidak memiliki ukuran operasional menyebabkan pejabat pemerintahan menghadapi dilema antara mengambil tindakan demi kepentingan umum atau menunda tindakan karena khawatir dianggap menyalahgunakan kewenangan. Kondisi tersebut justru bertentangan dengan tujuan utama pembentukan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang ingin memberikan kepastian hukum terhadap penggunaan diskresi.

Permasalahan tersebut semakin kompleks karena praktik administrasi pemerintahan menunjukkan bahwa diskresi sering digunakan dalam situasi yang tidak seluruhnya memenuhi karakteristik stagnasi pemerintahan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa lemahnya parameter normatif membuka peluang interpretasi subjektif yang berbeda antara satu pejabat dengan pejabat lainnya sehingga keputusan administratif menjadi tidak konsisten. Selain itu, belum adanya standar operasional maupun indikator hukum yang jelas menyebabkan pengawasan terhadap penggunaan diskresi menjadi kurang efektif. Dalam kondisi demikian, diskresi yang seharusnya menjadi instrumen pelayanan publik justru berpotensi menjadi sarana penyalahgunaan kekuasaan apabila tidak disertai batasan hukum yang memadai.

Penelitian terdahulu pada umumnya membahas diskresi dari perspektif implementasi, akuntabilitas, maupun hubungan antara diskresi dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Cendikia dkk. (2026) menitikberatkan kajian pada rekonstruksi teori integratif dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan Arifin dan Ramdhani lebih memfokuskan analisis terhadap kelemahan pengaturan diskresi secara umum. Penelitian lainnya juga lebih banyak mengkaji batas penggunaan

diskresi dalam keadaan darurat maupun penyalahgunaan kewenangan tanpa secara khusus membahas frasa "stagnasi pemerintahan" sebagai norma hukum yang kabur. Dengan demikian, masih terdapat ruang akademik yang belum banyak dikaji mengenai analisis normatif terhadap frasa tersebut beserta formulasi pengaturan yang lebih ideal.

Berdasarkan telaah terhadap penelitian terdahulu, **research gap** penelitian ini terletak pada belum adanya kajian hukum normatif yang secara komprehensif menguraikan penyebab kekaburan norma frasa "stagnasi pemerintahan" dalam Pasal 23 huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sekaligus merumuskan indikator normatif yang dapat digunakan sebagai batas objektif penggunaan diskresi. Sebagian besar penelitian berhenti pada identifikasi kelemahan regulasi tanpa menawarkan formulasi norma yang lebih limitatif sehingga permasalahan kepastian hukum masih belum terselesaikan secara konseptual. Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan hukum sehingga menghasilkan formulasi pengaturan yang mampu menjamin kepastian hukum sekaligus mencegah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.

Atas dasar uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan frasa "stagnasi pemerintahan" sebagai dasar penggunaan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan frasa tersebut menimbulkan kekaburan norma, serta merumuskan formulasi pengaturan yang lebih ideal guna mewujudkan kepastian hukum dan memperkuat penerapan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan Hukum Administrasi Negara serta menjadi rekomendasi praktis bagi pembentuk undang-undang dalam melakukan penyempurnaan regulasi mengenai diskresi pemerintahan.

METODE

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan **penelitian hukum normatif** (*normative legal research*) yang berorientasi pada pengkajian norma hukum, asas hukum, doktrin, dan peraturan perundang-undangan sebagai objek utama penelitian. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk menemukan konsep, asas, serta argumentasi hukum guna menjawab isu hukum yang diteliti melalui analisis terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, tanpa melakukan pengumpulan data lapangan (Marzuki, 2021). Pendekatan ini dipilih karena objek penelitian berfokus pada **kekaburan norma frasa "stagnasi pemerintahan"** dalam Pasal 23 huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan persoalan yuridis normatif berkaitan dengan kepastian hukum dalam penggunaan diskresi.

Melalui penelitian hukum normatif, analisis dilakukan terhadap konsistensi norma, asas-asas hukum administrasi negara, serta berbagai doktrin hukum yang berkembang mengenai konsep diskresi (*freies ermessen*), kepastian hukum, dan kekaburan norma (*vage normen*). Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi kelemahan pengaturan yang berlaku (*ius constitutum*), tetapi juga merumuskan konsep pengaturan ideal (*ius constituendum*) yang mampu memberikan kepastian hukum sekaligus mencegah penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan hukum (*legal approaches*) agar analisis yang dihasilkan bersifat komprehensif.

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan beserta peraturan pelaksanaannya. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis kedudukan, ruang lingkup, serta pengaturan frasa **"stagnasi pemerintahan"** sebagai dasar penggunaan diskresi, sekaligus menilai kesesuaiannya dengan asas kepastian hukum dan prinsip negara hukum.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan melalui penelaahan teori, asas, dan doktrin hukum yang berkembang dalam literatur ilmiah. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep negara hukum (*rechtsstaat*), kepastian hukum, diskresi (*freies ermessen*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), serta teori kekaburan norma (*vage normen*). Melalui pendekatan ini diperoleh landasan teoritis dalam menjelaskan penyebab munculnya multitafsir terhadap frasa "stagnasi pemerintahan" dan pentingnya perumusan norma yang lebih limitatif.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis berbagai putusan pengadilan, khususnya putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berkaitan dengan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan. Analisis terhadap putusan tersebut bertujuan untuk mengetahui bagaimana hakim menafsirkan konsep stagnasi pemerintahan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat dibandingkan dengan ketentuan normatif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

d. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan digunakan untuk membandingkan pengaturan mengenai diskresi dalam hukum administrasi Indonesia dengan konsep diskresi di beberapa negara yang menganut sistem hukum administrasi modern, seperti Belanda dan Jerman, serta membandingkannya dengan beberapa regulasi nasional yang mengatur kondisi kedaruratan pemerintahan. Pendekatan ini bertujuan memperoleh model pengaturan yang lebih jelas dan mampu memperkuat kepastian hukum.

Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, meliputi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan diskresi dan administrasi pemerintahan;
- Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan penggunaan diskresi.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa buku ilmiah, artikel jurnal nasional maupun internasional, hasil penelitian terdahulu, prosiding ilmiah, serta pendapat para ahli yang membahas hukum administrasi negara, kepastian hukum, diskresi, penyalahgunaan wewenang, dan kekaburan norma.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Black's Law Dictionary*, ensiklopedia hukum, kamus hukum, serta berbagai sumber ilmiah daring yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui **studi kepustakaan** (*library research*). Pengumpulan dilakukan dengan cara mengidentifikasi, menginventarisasi, mengklasifikasikan, serta mengkaji berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelusuran literatur dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah bereputasi, buku

hukum administrasi negara, prosiding, putusan pengadilan, serta basis data ilmiah seperti Garuda, SINTA, Google Scholar, HeinOnline, dan Portal Mahkamah Agung. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian diseleksi berdasarkan relevansi, validitas, dan kemutakhiran sehingga mampu mendukung analisis secara komprehensif.

Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara **kualitatif** dengan menggunakan metode **deskriptif-preskriptif**. Analisis deskriptif digunakan untuk menguraikan secara sistematis pengaturan mengenai frasa "stagnasi pemerintahan" sebagai dasar penggunaan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 beserta berbagai teori dan doktrin hukum yang berkaitan. Selanjutnya, analisis preskriptif digunakan untuk menilai apakah pengaturan tersebut telah memenuhi asas kepastian hukum, asas legalitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sekaligus merumuskan formulasi pengaturan yang lebih ideal. Hasil analisis kemudian disusun melalui proses interpretasi hukum secara gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis sehingga menghasilkan argumentasi hukum yang mampu menjawab rumusan masalah penelitian secara komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Frasa "Stagnasi Pemerintahan" sebagai Dasar Penggunaan Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Diskresi merupakan instrumen hukum administrasi yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang tidak dapat diselesaikan secara optimal melalui mekanisme hukum yang tersedia. Keberadaan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 merupakan bentuk pengakuan bahwa hukum tertulis tidak selalu mampu mengikuti dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang berkembang sangat cepat. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang memberikan ruang kebebasan bertindak (*freies ermessen*) kepada pejabat pemerintahan dengan tetap membatasi penggunaannya melalui asas legalitas, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan umum (Cendikia et al., 2026).

Pengaturan mengenai diskresi secara normatif diatur dalam Pasal 1 angka 9, Pasal 22, dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Salah satu dasar penggunaan diskresi yang paling menarik untuk dikaji ialah adanya **"stagnasi pemerintahan"** sebagaimana diatur dalam Pasal 23 huruf d. Berbeda dengan tiga dasar lainnya yang relatif memiliki parameter normatif yang lebih jelas, frasa stagnasi pemerintahan hanya dijelaskan sebagai keadaan tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan akibat kebuntuan atau disfungsi penyelenggaraan pemerintahan. Penjelasan tersebut tidak memberikan indikator yang bersifat limitatif sehingga membuka ruang interpretasi yang sangat luas bagi pejabat pemerintahan.

Tabel 1. Pengaturan Dasar Penggunaan Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

No	Dasar Penggunaan Diskresi	Dasar Hukum	Tingkat Kejelasan Norma
1	Peraturan memberikan pilihan	Pasal 23 huruf a	Jelas
2	Peraturan tidak mengatur	Pasal 23 huruf b	Jelas
3	Peraturan tidak lengkap atau tidak jelas	Pasal 23 huruf c	Cukup jelas

4	Adanya stagnasi pemerintahan	Pasal 23 huruf d	Tidak memiliki indikator yang pasti sehingga berpotensi multitafsir

Sumber: Diolah dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (2026).

Berdasarkan Tabel 1 terlihat bahwa frasa **"stagnasi pemerintahan"** memiliki tingkat kepastian hukum paling rendah dibandingkan dasar penggunaan diskresi lainnya. Peraturan perundang-undangan memang telah memberikan definisi umum melalui penjelasan pasal, tetapi definisi tersebut hanya berupa contoh keadaan seperti bencana alam maupun gejolak politik tanpa menjelaskan batasan objektif mengenai indikator stagnasi pemerintahan. Akibatnya, pejabat pemerintahan dapat memberikan penafsiran yang berbeda terhadap kondisi yang dianggap memenuhi unsur stagnasi pemerintahan. Kondisi demikian bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang menghendaki setiap norma hukum dirumuskan secara jelas, terukur, dan dapat diprediksi penerapannya oleh seluruh subjek hukum (Radbruch, 2006).

Selain itu, apabila dibandingkan dengan dasar penggunaan diskresi lainnya, frasa stagnasi pemerintahan memiliki karakteristik sebagai **open legal norm** (*norma hukum terbuka*). Norma terbuka memang memberikan fleksibilitas kepada pemerintah dalam mengambil keputusan pada situasi tertentu, namun tanpa adanya parameter yang jelas fleksibilitas tersebut dapat berubah menjadi ruang penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*). Oleh sebab itu, pengaturan mengenai stagnasi pemerintahan memerlukan batasan yang lebih rinci agar tidak hanya menjamin efektivitas pemerintahan, tetapi juga memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat maupun pejabat pemerintahan yang menjalankan diskresi dengan itikad baik.

Faktor Penyebab Frasa "Stagnasi Pemerintahan" Menimbulkan Kekaburan Norma dan Ketidakpastian Hukum

Kekaburan norma (*vage normen*) merupakan kondisi ketika suatu norma hukum telah tersedia tetapi rumusannya tidak memberikan kepastian mengenai ruang lingkup maupun batas penerapannya. Dalam konteks Pasal 23 huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, kekaburan norma muncul karena pembentuk undang-undang tidak menetapkan indikator normatif yang dapat dijadikan acuan dalam menentukan kapan suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan. Akibatnya, pelaksanaan diskresi menjadi sangat bergantung pada interpretasi subjektif pejabat pemerintahan.

Tabel 2. Faktor Penyebab Kekaburan Norma Frasa "Stagnasi Pemerintahan"

No	Faktor Penyebab	Dampak terhadap Kepastian Hukum
1	Tidak terdapat definisi limitatif	Menimbulkan multitafsir
2	Penjelasan pasal hanya berupa contoh	Tidak menjadi pedoman yang pasti
3	Tidak terdapat indikator objektif	Diskresi sulit diukur legalitasnya
4	Tidak terdapat parameter operasional	Pengawasan menjadi kurang efektif
5	Tidak terdapat peraturan pelaksana khusus	Implementasi berbeda antar instansi

Sumber: Hasil Analisis Penulis (2026).

Tabel 2 menunjukkan bahwa penyebab utama kekaburan norma bukan terletak pada ketiadaan pengaturan, melainkan pada rumusan norma yang terlalu umum. Penjelasan Pasal 23 huruf d hanya memberikan ilustrasi berupa bencana alam dan gejolak politik, tetapi tidak menjelaskan apakah gangguan administrasi, krisis ekonomi, kegagalan sistem digital pemerintahan, konflik kewenangan antarinstansi, atau keadaan luar biasa lainnya juga dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan.

Ketiadaan batasan tersebut mengakibatkan setiap pejabat memiliki peluang memberikan penafsiran yang berbeda terhadap kondisi yang sama.

Dari perspektif teori kepastian hukum, kondisi tersebut menunjukkan bahwa norma mengenai stagnasi pemerintahan belum memenuhi karakteristik norma hukum yang baik (*good legislation*). Gustav Radbruch menegaskan bahwa kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila rumusan norma bersifat jelas, konsisten, dan dapat diterapkan secara seragam. Ketidakjelasan parameter hukum justru meningkatkan risiko sengketa administrasi negara karena masyarakat maupun lembaga pengawas tidak memiliki ukuran yang sama dalam menilai legalitas suatu tindakan diskresi. Oleh karena itu, diperlukan formulasi norma yang lebih terstruktur sehingga diskresi tetap mampu memberikan fleksibilitas pemerintahan tanpa mengurangi prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum.

Pembahasan

Analisis Pengaturan Frasa "Stagnasi Pemerintahan" sebagai Dasar Penggunaan Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan mengenai penggunaan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 pada dasarnya telah memberikan landasan hukum yang cukup komprehensif bagi pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan ketika menghadapi persoalan konkret yang belum diatur secara memadai dalam peraturan perundang-undangan. Diskresi diposisikan sebagai instrumen hukum administrasi yang bertujuan menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tanpa mengesampingkan prinsip legalitas. Namun demikian, salah satu dasar penggunaan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 huruf d, yaitu adanya **"stagnasi pemerintahan"**, justru menunjukkan adanya kelemahan normatif karena rumusan norma tersebut belum memberikan parameter yang pasti mengenai keadaan yang dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan.

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa dibandingkan dengan tiga dasar penggunaan diskresi lainnya, frasa stagnasi pemerintahan merupakan dasar yang paling abstrak dan elastis. Pasal 23 huruf a mengenai "peraturan perundang-undangan memberikan pilihan" relatif mudah diidentifikasi karena berkaitan langsung dengan alternatif yang telah diberikan oleh peraturan. Demikian pula Pasal 23 huruf b mengenai "peraturan tidak mengatur" serta huruf c mengenai "peraturan tidak lengkap atau tidak jelas" masih dapat diuji melalui analisis terhadap keberadaan norma hukum yang berlaku. Sebaliknya, Pasal 23 huruf d hanya menjelaskan bahwa stagnasi pemerintahan merupakan keadaan tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan akibat kebuntuan atau disfungsi penyelenggaraan pemerintahan, tanpa disertai indikator hukum yang bersifat limitatif.

Dari perspektif teori **negara hukum (rechtsstaat)**, kondisi tersebut belum sepenuhnya mencerminkan prinsip **kepastian hukum (rechtssicherheit)** sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Kepastian hukum mensyaratkan agar setiap norma memiliki rumusan yang jelas, tidak multitafsir, dan dapat diterapkan secara konsisten oleh seluruh aparat penegak hukum maupun pejabat administrasi negara. Ketika suatu norma menggunakan istilah yang bersifat umum tanpa disertai ukuran objektif, maka penerapan norma tersebut sangat bergantung pada subjektivitas pejabat yang menjalankannya. Akibatnya, perlindungan hukum terhadap masyarakat maupun pejabat pemerintahan menjadi berkurang karena tidak tersedia ukuran yang sama dalam menilai sah atau tidaknya penggunaan diskresi (Radbruch, 2006).

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian **Cendikia, Sabri, dan Zaida (2026)** yang menyatakan bahwa pelaksanaan diskresi masih menghadapi persoalan kepastian hukum akibat belum adanya harmonisasi antara fleksibilitas kewenangan pejabat pemerintahan dengan prinsip legalitas. Penelitian tersebut menegaskan bahwa penggunaan diskresi memerlukan kerangka hukum yang lebih integratif agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. Akan tetapi, penelitian tersebut lebih berfokus pada analisis putusan pengadilan, sedangkan penelitian ini menemukan bahwa akar persoalan

sebenarnya terletak pada rumusan norma Pasal 23 huruf d yang masih bersifat kabur sejak tahap pembentukan undang-undang.

Selain itu, penelitian **Supit, Rumokoy, dan Pinasang (2026)** juga menunjukkan bahwa diskresi sering kali dipandang sebagai kewenangan yang rentan disalahgunakan apabila tidak diikuti dengan mekanisme pengawasan yang efektif. Temuan penelitian ini memperkuat hasil tersebut dengan menunjukkan bahwa lemahnya mekanisme pengawasan bukan hanya disebabkan oleh kurang optimalnya institusi pengawas, tetapi juga karena norma yang menjadi dasar pengawasan belum memberikan indikator yang jelas mengenai ruang lingkup stagnasi pemerintahan. Dengan demikian, pengawasan terhadap penggunaan diskresi menjadi sulit dilakukan secara objektif karena tidak terdapat standar hukum yang dapat dijadikan acuan.

Apabila ditinjau dari perspektif **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**, penggunaan diskresi seharusnya selalu didasarkan pada asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas proporsionalitas, asas kemanfaatan, serta asas tidak menyalahgunakan wewenang. Namun demikian, penerapan asas-asas tersebut akan sulit diwujudkan apabila norma yang menjadi dasar penggunaan diskresi sendiri masih membuka ruang interpretasi yang sangat luas. Oleh karena itu, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai stagnasi pemerintahan memerlukan penyempurnaan agar sejalan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif sekaligus akuntabel.

Analisis Faktor Penyebab Kekaburan Norma Frasa "Stagnasi Pemerintahan"

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab utama kekaburan norma pada frasa **"stagnasi pemerintahan"** bukan disebabkan oleh tidak adanya pengaturan hukum, melainkan oleh penggunaan konsep hukum terbuka (*open legal concept*) yang tidak disertai indikator operasional. Pembentuk undang-undang hanya memberikan contoh berupa bencana alam dan gejolak politik tanpa menetapkan parameter normatif mengenai jenis keadaan, tingkat gangguan, jangka waktu, maupun dampak yang harus dipenuhi agar suatu kondisi dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan. Akibatnya, ruang interpretasi menjadi sangat luas dan memungkinkan setiap pejabat memberikan penafsiran yang berbeda terhadap situasi yang sama.

Menurut teori **kekaburan norma (*vage normen*)**, suatu norma dikatakan kabur apabila rumusannya tidak memberikan batasan yang cukup sehingga menimbulkan lebih dari satu kemungkinan penafsiran. Norma yang kabur berbeda dengan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Pada kekosongan hukum tidak terdapat aturan sama sekali mengenai suatu persoalan, sedangkan pada norma kabur aturan sebenarnya telah tersedia, tetapi substansinya belum mampu memberikan kepastian dalam penerapannya. Berdasarkan hasil penelitian, frasa stagnasi pemerintahan termasuk dalam kategori norma kabur karena keberadaannya telah diatur dalam undang-undang, tetapi tidak dilengkapi dengan klasifikasi maupun indikator yang bersifat limitatif.

Temuan ini memperlihatkan bahwa kekaburan norma berimplikasi langsung terhadap efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dari sisi pejabat administrasi negara, norma yang kabur dapat menimbulkan keraguan dalam mengambil keputusan karena adanya kekhawatiran terhadap potensi tuntutan hukum apabila tindakan yang dilakukan dianggap melampaui kewenangan. Sebaliknya, dari sisi masyarakat, ketidakjelasan norma menyebabkan sulitnya melakukan pengawasan terhadap tindakan pejabat pemerintahan karena ukuran legalitas penggunaan diskresi tidak ditentukan secara tegas oleh undang-undang. Kondisi tersebut pada akhirnya berpotensi menurunkan tingkat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian **Firdaus dan Ramdhani (2024)** yang menyatakan bahwa kelemahan utama pengaturan diskresi terletak pada belum adanya standar operasional yang mampu membatasi ruang interpretasi pejabat pemerintahan. Penelitian tersebut merekomendasikan perlunya penyusunan parameter yang lebih terstruktur dalam pelaksanaan diskresi.

Penelitian ini memperluas rekomendasi tersebut dengan menunjukkan bahwa penyempurnaan tidak cukup dilakukan melalui pedoman teknis, tetapi harus dimulai dari perubahan norma dalam Pasal 23 huruf d agar indikator stagnasi pemerintahan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Dari perspektif teori kepastian hukum, rumusan norma yang menggunakan istilah umum tanpa definisi operasional akan selalu berpotensi menimbulkan inkonsistensi penerapan hukum. Oleh karena itu, penelitian ini berpendapat bahwa pembentuk undang-undang perlu melakukan rekonstruksi terhadap frasa stagnasi pemerintahan dengan menetapkan indikator yang bersifat limitatif, misalnya melalui klasifikasi mengenai gangguan penyelenggaraan pemerintahan, kegagalan sistem administrasi negara, keadaan darurat nasional, konflik kewenangan antarinstansi, maupun keadaan luar biasa lain yang secara nyata menghambat pelayanan publik. Dengan adanya indikator tersebut, penggunaan diskresi akan lebih mudah diuji berdasarkan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan akuntabilitas administrasi pemerintahan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pengaturan frasa **"stagnasi pemerintahan"** sebagai dasar penggunaan diskresi dalam Pasal 23 huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih mengandung kekaburan norma karena tidak disertai indikator yang jelas, objektif, dan limitatif mengenai kondisi yang dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan. Rumusan norma yang bersifat terbuka tersebut menyebabkan munculnya multitafsir dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, inkonsistensi penerapan diskresi, serta membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa lemahnya parameter normatif menyulitkan proses pengawasan maupun pengujian legalitas tindakan diskresi karena tidak terdapat ukuran hukum yang seragam. Oleh sebab itu, diperlukan rekonstruksi terhadap pengaturan Pasal 23 huruf d dengan merumuskan indikator stagnasi pemerintahan yang lebih spesifik, limitatif, dan operasional melalui perubahan undang-undang maupun penyusunan peraturan pelaksana. Pengaturan tersebut perlu memuat klasifikasi keadaan yang dapat dikategorikan sebagai stagnasi pemerintahan, mekanisme penetapan kondisi stagnasi, prosedur penggunaan diskresi, serta sistem pengawasan yang efektif sehingga penggunaan diskresi tetap mampu mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tanpa mengabaikan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Selain itu, pemerintah perlu meningkatkan kapasitas pejabat administrasi negara melalui penyusunan pedoman teknis dan pendidikan hukum administrasi agar pelaksanaan diskresi dilakukan secara profesional, proporsional, dan berorientasi pada kepentingan umum.

REFERENCES

Ali, Z. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Arifin, F., & Ramdhani, H. T. (2024). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Prosiding Konferensi Nasional APHTN-HAN*, 2(1), 115–148. https://doi.org/10.55292/evaza559

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Cendikia, R., Sabri, B. B. S., & Zaida, A. (2026). Keputusan Diskresi Pejabat Pemerintahan dalam Kerangka Hukum Administrasi Pemerintahan di Indonesia: Rekonstruksi Teori Integratif dan Kepastian Hukum Kontemporer. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(4), 2735–2745. https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4.8290

Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed.). London: Macmillan.

Elviandri. (2019). Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi *Welfare State* Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia. *Mimbar Hukum*, 31(2), 252–266. https://doi.org/10.22146/jmh.32986

Fadilah, N., & Prabowo, A. (2024). Strengthening Legal Certainty Through Administrative Law Reform. *Jurnal Konstitusi*, 21(2), 245–266. https://doi.org/10.31078/jk2125

Firdaus, A., & Ramdhani, H. T. (2024). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Prosiding Konferensi Nasional APHTN-HAN*, 2(1), 115–148. https://doi.org/10.55292/evaza559

Hartono, D., & Kadir, A. (2025). Legal Interpretation of Open Legal Norms in Administrative Law. *Jurnal Rechtsvinding*, 14(1), 55–74. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v14i1.1185

Lestari, R., & Yani, D. (2025). The Concept of Administrative Discretion in the Welfare State Perspective. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 13(1), 96–112. https://doi.org/10.29303/ius.v13i1.1432

Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Nugroho, A., & Widodo, S. (2024). The Principle of Good Governance in Administrative Discretion Implementation. *Jurnal Hukum Novelty*, 15(1), 32–48. https://doi.org/10.26555/novelty.v15i1.9487

Prasetyo, B., & Huda, N. (2023). Legal Protection Against Abuse of Administrative Discretion in Indonesia. *Sriwijaya Law Review*, 7(2), 219–235. https://doi.org/10.28946/slrev.Vol7.Iss2.219.pp219-235

Putra, A., & Sembiring, R. (2024). Preventing Abuse of Authority Through Administrative Law Enforcement. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 21(3), 357–376. https://doi.org/10.54629/jli.v21i3.982

Rachman, F., & Hidayat, A. (2024). Legal Certainty and Administrative Discretion in Indonesian Public Administration. *International Journal of Social Science Research and Review*, 7(4), 120–133. https://doi.org/10.47814/ijssrr.v7i4.2107

Radbruch, G. (2006). *Legal Philosophy*. In *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rahman, M., & Aziz, M. (2024). Administrative Law Reform and Legal Certainty in Indonesia. *Hasanuddin Law Review*, 10(1), 41–58. https://doi.org/10.20956/halrev.v10i1.4786

Siregar, H., & Kurniawan, E. (2024). The Implementation of Good Governance Principles in Administrative Decision Making. *Jurnal Media Hukum*, 31(1), 78–95. https://doi.org/10.18196/jmh.v31i1.21458

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Supit, G. J., Rumokoy, D. A., & Pinasang, D. R. (2026). Analisis Yuridis Pelaksanaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintah Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 6(1), 83–92. https://doi.org/10.31004/innovative.v6i1.21408

Suryadi, C. D., Tesalonika, S. E., & Leman, B. A. (2026). Batasan Penggunaan Diskresi oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam Keadaan Darurat. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(4), 2677–2684. https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4.8336

Wahyuni, E., & Firmansyah, M. (2025). Legal Reconstruction of Government Discretion Based on the Principle of Legal Certainty. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 25(1), 71–90. https://doi.org/10.30641/dejure.2025.V25.71-90

Wibowo, R., & Santoso, D. (2023). Administrative Discretion and Abuse of Power in Indonesian Administrative Law. *Yuridika*, 38(3), 401–421. https://doi.org/10.20473/ydk.v38i3.47182