

INTERNALISASI NILAI PANCASILA DALAM PRAKTIK DISKRESI BAGI PENGAMBILAN KEBIJAKAN

Surahno*, Yadi Ruyadi, Encep Syarief Nurdin

Fakultas Pendidikan Umum dan Karakter, Universitas Pendidikan Indonesia
Jl. Dr. Setiabudi No. 229, Isola, Sukasari, Kota Bandung, Jawa Barat 40154

*rahno2727@gmail.com

Abstract

This article explores discretion beyond positive law, approaching it from a natural law perspective enriched with ideological values like Pancasila, which underpins Indonesia's state philosophy and shapes the substance of positive law. Through a qualitative, theoretical-conceptual literature study, it argues for two key steps to address discretion issues: situating discretion within a natural law framework rooted in Pancasila and emphasizing the internalization of Pancasila values by government officials as discretion users, rather than focusing solely on the content of discretion. The article highlights the importance of Pancasila Value Indicators as essential guidelines for decision-making. By doing so, it seeks to bridge the gap between philosophical principles and administrative practices, ensuring that discretion aligns with Indonesia's ideological foundations and promotes responsible governance.

Keywords: *Discretion; Pancasila; Administrative Law; Internalization*

Abstrak

Tulisan ini mengajak pembaca untuk menganalisis keberadaan diskresi dengan tidak terbatas pada hukum positif yang biasa dipergunakan oleh pendekatan hukum administrasi negara, melainkan dari sudut pandang hukum kodrat yang secara filosofis diisi oleh nilai-nilai ideologis seperti Pancasila sebagai sebuah *recht ide* negara yang bersifat lebih luas serta mendasari substansi aturan yang terkandung dalam hukum positif tersebut. Dengan mempergunakan metode kualitatif melalui studi kepustakaan teoretis-konseptual, tulisan ini mengklaim bahwa untuk mengatasi persoalan diskresi, diperlukan dua langkah terobosan, yakni menempatkan diskresi dalam kerangka hukum kodrat yang berbasis pada Pancasila dan menginternalisasi nilai-nilai Pancasila bukan lagi kepada muatan atau isi diskresi, tetapi kepada pejabat pemerintah sebagai pengguna diskresi itu sendiri. Selain itu, tulisan ini juga menyarankan agar pemerintah lebih memerhatikan Indikator Nilai Pancasila sebagai pedoman dalam pengambilan diskresi.

Kata Kunci: Diskresi; Pancasila; Hukum Administrasi; Internalisasi

A. Pendahuluan

Memandang tuntutan untuk menciptakan kebijakan yang semakin *agile* guna menghadapi situasi kekinian yang semakin diliputi oleh *volatility, uncertainty, complexity, dan ambiguity* (VUCA), maka mau tak mau pemerintah sebagai pengambil kebijakan publik dituntut untuk memiliki keleluasaan wewenang dalam mengambil kebijakan publik pada situasi tertentu, seperti halnya diskresi. Dalam hal ini diskresi tidak hanya dimaknai sebagai sebuah kebebasan untuk memilih atau menentukan tindakan yang dianggap paling sesuai dalam situasi tertentu yang tidak diatur secara rinci oleh peraturan perundang-undangan.

Jika diperhatikan dalam diskursus keilmuan dewasa ini, studi-studi tentang diskresi yang dihasilkan para ilmuwan dunia memang telah mengarah pada idealitas kekiniaan sebagaimana disinggung di atas. Seperti yang disampaikan oleh Ferejohn dan Shipan (1990) hingga Bersch dan Fukuyama (2023) melalui pendekatan otonomi birokrasi yang dipergunakan, mereka lantas menggambarkan keberadaan diskresi sebagai satu pengambilan keputusan dalam kebijakan pemerintah yang perlu diambil untuk menjaga keberadaan prinsip-prinsip demokrasi dalam mengatasi persoalan-persoalan kontemporer apabila mandat yang dimiliki bersifat ambigu dan tidak lengkap melalui sejumlah prosedur institusional seperti pembuatan aturan main, mekanisme pelaporan, pemberian sanksi, hingga pengawasannya (Katherine & Francis, 2023).

Berdasarkan hal tersebut kiranya perlu digarisbawahi terlebih dahulu bahwa sebagai sebuah mekanisme pengambilan keputusan, diskresi sangat rentan dari berbagai praktik maladministrasi dan penyalahgunaan kewenangan. Apalagi jika hal tersebut dikaitkan dengan kondisi sebuah negara seperti Indonesia yang demokrasinya masih dinilai dalam keadaan cacat/*flawed* (EIU, 2022) serta masih diliputi oleh persoalan korupsi para pejabat negara dengan indeks persepsi demokrasi yang rendah (Transparency International, 2024), maka tak heran jika diskresi malah dianggap sebagai satu hal yang berpotensi mematikan keadilan dan demokrasi.

Melihat situasi ini, jelas akan selalu ada potensi besar diskresi akan berubah menjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah dengan berbagai konsekuensinya masing-masing. Pada titik ini, diskresi secara langsung akan menghasilkan kebijakan yang berbeda kepada tiap warga negara (Rahmat, 2021). Tindakan yang bersifat diskriminatif ini tentu merupakan suatu bentuk pengingkaran dan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara sehingga menimbulkan kerugian terhadap warga negara yang bersangkutan. Selain itu, kondisi seperti ini juga dapat membuka peluang penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat administrasi negara yang justru hendak dicegah oleh negara hukum sebab pejabat administrasi negara akan cenderung bertindak atas dasar pertimbangan kepentingan dan keuntungan pribadi maupun kelompoknya dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya atau dalam rangka melayani masyarakat (Dadi et al., 2024).

Selama para pejabat dan berbagai produk diskresi yang dikeluarkannya masih dianggap sebagai *nonjusticiable issue* atau sesuatu yang tidak dapat dikenakan sanksi, maka selama itu pula persoalan penyalahgunaan wewenang dalam diskresi di Indonesia masih tetap ada (Ridwan., 2018). Contoh saja beberapa kasus korupsi di lingkungan pejabat negara yang melibatkan diskresi dari tingkat pusat hingga daerah pada saat rezim UU Tahun 2014 masih berlaku seperti kasus korupsi dalam pemberian izin impor gula, gratifikasi masyarakat kepada kepala sekolah di berbagai daerah dalam penerimaan siswa di sekolah negeri, politik gentong babi melalui pemberian bantuan sosial masyarakat miskin, dan banyak lagi kasus yang lainnya (Wardhani, 2018).

Dalam hal tersebut maka sangat diperlukan terobosan hukum yang dalam hal ini dapat mengacu pada proses meta-yuridis untuk dapat menjaga para pejabat negara dan diskresi yang dihasilkannya dari tindakan-tindakan yang terkategori sebagai kesewenang-wenangan. Pada konteks ini, pendekatan serta solusi yang diberikan tidak hanya menyasar pada soal keberadaan hukum administrasi negara yang mengatur diskresi beserta institusinya seperti yang diajukan oleh Fauzani (Muhammad Addi, 2021), yang memerhatikan desain fiktif positif diskresi pascapemberlakuan UU tentang Cipta Kerja maupun Galang (Galang, 2022) yang menekankan pada keberadaan doktrin-doktrin atau pendapat para pakar hukum, melainkan lebih pada pengimplementasian nilai-nilai ideologi sebuah negara untuk dapat terinternalisasi dan terwujud ke dalam diskresi dan perilaku para pejabat negara yang melatarbelakanginya.

Sudut pandang yang diajukan dalam artikel ini, mengajak para pembaca untuk menganalisis keberadaan diskresi dengan tidak terbatas pada keberadaan hukum positif yang biasa dipergunakan oleh pendekatan hukum administrasi negara, melainkan dari sudut pandang konseptual hukum kodrat atau *natural law* yang secara filosofis dapat diisi oleh nilai-nilai ideologis seperti Pancasila yang bersifat lebih luas serta mendasari substansi aturan yang terkandung dalam hukum positif tersebut. Ini bukan hanya untuk menunjukkan bahwa memang persoalan diskresi kebijakan

di Indonesia tidak dapat diatasi dengan pendekatan hukum positif semata, tetapi juga untuk membuktikan bahwasanya nilai-nilai Pancasila itu ada sebagai *recht ide* negara dan dapat dipergunakan untuk mengatasi persoalan penggunaan diskresi di Indonesia yang kerap mewujudkan menjadi penyalahgunaan kewenangan kekuasaan.

B. Pembahasan

Dalam argumen konseptual yang dibangun memberikan penekanan pada keharusan setiap diskresi yang dikeluarkan oleh setiap pejabat pemerintah bukan hanya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara positif di suatu negara (*rule following*), melainkan juga harus didasari oleh peraturan perundang-undangan berdasarkan asas legalitas (*rule-based*) (Krishna Djaya, 2014). Dalam hal ini, meskipun diskresi secara konseptual diartikan sebagai kewenangan bebas atau *freies ermessen* untuk bertindak menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya, namun demikian para pengikut pendekatan ini tetap menawarkan penciptaan aturan main dalam bentuk hukum tertulis hingga insitusi untuk membatasinya (Creswell, 2016).

Jika diperhatikan lebih lanjut, pendekatan hukum administrasi ini tampak senada dengan pemahaman para intelektual dari ranah keilmuan pemerintahan seperti Katherine Bersch dan Francis Fukuyama (Katherine & Francis, 2023) yang memperkenalkan diskresi sebagai bagian dari sebuah otonomi birokrasi untuk menggambarkan kemampuan pemerintah dalam menggunakan otoritas yang dimilikinya dalam pengambilan kebijakan ketika mandat yang dimilikinya bersifat ambigu dan tidak lengkap. Namun demikian, karena menyadari potensi penyalahgunaan kekuasaan yang terdapat di dalamnya, maka kemudian para intelektual otonomi birokrasi ini pun pun menggagas sejumlah mekanisme insitusional dalam birokrasi yang harus dipersyaratkan kepada diskresi agar berbagai kebijakan yang dihasilkan darinya tidak menyimpang dari nilai-nilai keadilan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat umum.

Mengikuti penjelasan yang diberikan oleh Ferejohn & Shipan (F. John & Shipan, 1990), sejumlah perangkat insitusional yang berupa mekanisme sebelum diskresi (*ex ante*) yang mengacu pada keharusan akan adanya prosedur administrasi yang harus dibuat dalam hukum positif sebelum satu diskresi dapat diambil, Mekanisme setelah diskresi (*ex post*) yang merujuk pada hal-hal terkait yang harus dilakukan setelah pengambilan diskresi seperti halnya pembuatan laporan oleh si pengambil keputusan diskresi dan revidi secara insitusional oleh inspektorat, dan Penunjukan dan promosi kekuasaan (*appointment and promotion power*) yang mengacu pada proses pemilihan pejabat negara secara demokratis untuk menghadirkan keberadaan para pengambil diskresi yang tidak bertentangan dengan kepentingan publik.

Dalam menyusun konstruksi berpikir seperti itu, biasanya masalah-masalah diskresi yang diajukan oleh pendekatan ini akan terfokus pada kelemahan insitusional pemerintahan yang ditandai oleh beberapa gejala dari mulai tidak tersedianya prosedur, rendahnya kompetensi para pengambil diskresi, tidak optimalnya penegakan hukum, dan lain sebagainya. Seperti halnya yang dapat dilihat dalam hasil riset yang dilakukan Putra, Wibowo dan Minollah (Putra et al., 2024) akan dapat dipahami secara lebih jelas bahwasanya jika dipandang dari sudut pandang hukum administrasi negara, persoalan diskresi kebijakan di Indonesia akan nampak disoroti lebih praktis dari segi kekosongan hukum yang ditimbulkan sehingga akan bermuara pada solusi perbaikan institusi jika bukan melahirkan regulasi baru untuk mengatasinya..

Pendekatan konseptual filosofis menitikberatkan pada keberadaan hukum positif, maka pada pendekatan yang kedua ini, tolok ukurnya adalah keberadaan hukum kodrat (*natural law*). Dalam hal ini, meski diskresi dapat diwujudkan dalam instrumen hukum yang tertulis seperti peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam bentuk keputusan (*beschikking*), instruksi (*aanschrijving*), surat edaran (*circulaires*), pengumuman (*en bekenmaking*), atau bahkan dapat berwujud sebagai peraturan (*regeling*) (Endrik, 2020), namun demikian yang lebih disoroti oleh pendekatan ini adalah pada muatan substansi dibanding muatan formilnya.

Pendekatan ini juga beranggapan bahwasanya segala upaya memunculkan sebuah aturan untuk memandu bagaimana seharusnya isi/substansi dari diskresi tidak akan pernah berhasil. Ini lantaran hakikat dari diskresi itu sendiri. Dalam hal ini, semakin rinci mengatur bagaimana seharusnya isi/substansi dari suatu diskresi maka akan semakin banyak hal lain yang luput yang tidak kena atur. Karena sifat pengaturan adalah membatasi, sementara kenyataan bersifat tak terbatas (dalam arti *indefinite*—bukan *infinite*). Justru diskresi muncul untuk menghadapi dan menyelesaikan hal-hal yang *indefinite* itu, yang tidak diantisipasi akibat ketidaklengkapan dan ketidaksempurnaan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, selain kontraproduktif, upaya formalistik itu sejatinya mengingkari konsep kewenangan diskresi itu sendiri (*self-refuting idea*) (Tobrani, 2018).

Berdasarkan hal di atas maka dapat dipahami kemudian bahwasanya secara konseptual pendekatan ini tidak saja mencoba mengatasi persoalan kekosongan hukum yang muncul dalam diskresi dengan menempatkan keberadaan *recht ide* sebagai jawabannya, tetapi juga mendorong agar muatan atau isi dari diskresi tersebut tidak lari dari nilai-nilai filosofis *recht ide* yang dalam konteks Indonesia dapat diartikan menjadi Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan-kesatuan, demokrasi, serta keadilan sosial.

Dalam kerangka pikir seperti ini, maka diskresi digunakan bukan demi pelaksanaan kewenangan itu sendiri, seperti agar tidak terjadinya kekosongan hukum. Tetapi diskresi digunakan karena adanya cita hukum (*rechtsidee*) (Darumurti, 2014). Cita hukum adalah konstruksi pikir yang berupa keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita yang dikehendaki masyarakat (Mohammad Ali, 2014). Tujuan negara Indonesia tidak akan tercapai apabila bangsa Indonesia menjadikan selain Pancasila sebagai cita hukumnya, sebab itu sama halnya mengingkari kepribadian dan, karenanya juga, keberadaan dan tujuan negara Indonesia itu sendiri.

Cita hukum bersifat normatif dan konsitutif. Bersifat normatif karena menjadi kondisi ideal yang mendasari hukum positif, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai (Rahmatullah, 2020). Tegaknya hukum bukanlah tujuan akhir bagi dirinya sendiri. Hukum ditegakkan untuk mencapai cita hukum. Tujuan hukum, dalam hal ini, adalah bagian dari tujuan didirikannya negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Dalam koridor tujuan hukum inilah semestinya diskresi digunakan, yaitu pada saat terjadi kekosongan *lex*, diskresi digunakan untuk mencapai *ius*. Ini juga menunjukkan bahwa cita hukum kompatibel dengan kerangka hukum kodrat (Kusuma, 2004).

Pada saat sidang kedua BPUPK, dalam Rapat Besar tanggal 11 Juli 1945 muncul inisiasi pembentukan tim penyusun hukum dasar. Di hadapan muka sidang, Muhammad Yamin menekankan agar dalam rancangan hukum dasar itu dimasukkan pasal-pasal yang mana “dapat menjamin, sebagai syarat-syarat daripada dasar yang lima, seperti tersebut dalam *Jakarta Charter*” Dalam hal ini, ‘dasar yang lima’ yang dimaksud oleh Muhammad Yamin tidak lain adalah rumusan Pancasila yang ketika itu masih berupa rumusan dalam Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*).

Kemudian pada Rapat Besar 15 Juli 1945, saat Sukarno sebagai ketua tim penyusun hukum dasar melaporkan rancangan akhir hukum dasar, ia menjelaskan terlebih dahulu bahwa dasar dan falsafah yang dipakai dalam rancangan undang-undang dasar adalah “dasar yang dibicarakan di dalam sidang pertama dari pada *Dokuritu Zyunbi Tyosakai*” Dasar yang dibicarakan di dalam sidang pertama BPUPK itu adalah rumusan Pancasila yang disampaikan melalui pidatonya sendiri (Sirajuddin, 2016).

Adapun pada rapat besar yang sama, Soepomo, sebagai anggota dari tim penyusun hukum dasar, menyatakan bahwa “dengan menerimanya pembukaan tersebut kita tidak bisa bertindak lain dari pada membentuk undang-undang dasar yang berdasar atas aliran pikiran yang termasuk dalam pembukaan ini” (Kusuma, 2004) Pembukaan yang sewaktu itu masih berupa Mukadimah telah memuat ‘aliran pikiran’ yang tidak lain ada rumusan Pancasila.

Dalam hal ini jelas bahwa internalisasi Pancasila dalam negara hukum Indonesia itu niscaya perlu dan ada. Keperluan dan keberadaannya ini mengatasi alasan-alasan yuridis. Bukan menjadi

soal apakah itu telah atau tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pancasila adalah cita hukum yang menjelma langsung menjadi hukum dasar negara Indonesia maupun menjadi cerminan hukum tidak tertulis lainnya. Terhadap hal-hal yang tidak/belum ada pengaturannya, tidak membuat pemerintah mengalami kelembaman hukum (*leemten in het recht*).

Bergesernya hukum positif, maka kewenangan diskresi bagaimanapun harus dianggap inheren dan keberadaannya tidak bergantung pada hukum positif, diskresi tidak bisa dilucuti dari cabang kekuasaan eksekutif. Dalam hal ini, apabila diskresi hendak diatur—seperti misalnya supaya sesuai dengan nilai-nilai Pancasila—maka yang perlu diatur adalah si pengguna diskresi atau pembuat kebijakan itu sendiri, yaitu pejabat pemerintahannya yang mana diskresi itu melekat pada mereka. Karena negara Indonesia didirikan atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka peran pemerintah bukan sebatas mengatur dan menegakkan hukum seperti model negara ‘anjing penjaga’ (*nachwachtersstaat*), tetapi juga senantiasa mengurus rakyatnya (*ordenende en verzorgende taken*) (Krishna Djaya, 2014). Oleh karena ketidaksempurnaan dan ketidaklengkapan peraturan perundang-undangan, maka di dalam negara hukum sekalipun muncul kebutuhan dan keperluan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu keadaan tiadanya pegangan peraturan perundang-undangan. Keadaan demikian inilah yang dipenuhi oleh diskresi dan peraturan kebijakan.

1. Problem Diskresi dalam Hukum Positif Indonesia Kekinian

Umumnya sumber kewenangan diskresi diturunkan dari kekuasaan sebagai produk hukum positif (Darumurti, 2014). Di Indonesia, badan/pejabat pemerintahan/penyelenggara negara lainnya diberikan kewenangan diskresi oleh UU No. 30 Tahun 2014. Pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan diskresi sebagai “*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.*”

Pasal 22 Ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa setiap penggunaan diskresi bertujuan untuk meluncurkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Lebih lanjut, pengambilan diskresi harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa penggunaan diskresi harus memenuhi syarat sesuai dengan tujuan diskresi, yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan iktikad baik.

Diskresi telah terakomodasi dalam tata kewenangan pemerintahan Indonesia. Ini membawa konsekuensi timbulnya hak bagi badan atau pejabat pemerintahan yang mengeluarkan diskresi untuk memperoleh perlindungan hukum. Pada saat UU No. 3 Tahun 2014 disahkan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi saat itu mengatakan bahwa UU No. 3 Tahun 2014, selain akan melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan dan praktik maladministrasi dari pejabat, juga akan membuat “pembuat keputusan (kebijakan) tidak mudah dikriminalisasi”. Hal ini dikenal juga sebagai ungkapan “kebijakan tidak dapat diadili”. Di Amerika Serikat, misalnya, pengujian terhadap kebijakan disebut sebagai *political question* atau *nonjusticiable issue* (Nalle, 2016).

Ungkapan “kebijakan tidak dapat diadili” menemukan momentumnya dalam pernyataan-pernyataan dari Presiden RI ke-7. Dalam suatu kesempatan, Presiden ke-7 Joko Widodo (Republika, 2024) berpesan kepada semua aparat hukum “agar jangan kriminalisasikan kebijakan”. Pesan itu kemudian direalisasikan ke dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Inpres No. 1 Tahun 2016). Setelah Inpres itu diterbitkan, ia juga menekankan kembali hal yang sama kepada para penegak hukum. Inpres yang

berisi 11 diktum itu pada dasarnya menginstruksikan kepada para tertuju agar memberikan dukungan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

dengan sempurna bagaimana diskresi dapat digunakan sampai titik terjauhnya. Ini juga menunjukkan bagaimana politik hukum di balik UU No. 30 Tahun 2014 bekerja. UU No. 30 Tahun 2014 dipandang dapat menjadi landasan hukum untuk mengenali sebuah keputusan dan/atau tindakan diskresi sebagai kesalahan administrasi atau penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana. Dengan demikian pembuat keputusan tidak mudah dikriminalisasi dan badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak mudah dibuat lemah (Endang, 2018)

Pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, aturan mengenai diskresi mengalami perubahan. Dalam Pasal 175 Undang-Undang Cipta Kerja, beberapa ketentuan dalam UU No. 30 Tahun 2014 seperti mengenai syarat penggunaan diskresi diubah. Tidak seperti UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur salah satu syarat penggunaan diskresi yaitu “tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”, UU Cipta Kerja membuat syarat *a quo* tidak lagi dicantumkan. Dengan demikian, syarat penggunaan diskresi “tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” telah dihapus (Mahasin, 2024). Ini menunjukkan betapa bukan hanya diskresi dapat digunakan sampai titik terjauhnya, tetapi juga penggunaannya beresiko semakin menjauhi nilai-nilai Pancasila.

Dalam hal ini, apapun produk diskresi yang dikeluarkan dan entah bagaimana dampaknya—positif atau negatif—itu merupakan *nonjusticiable issue*. Ini lantaran yang diatur adalah jaminan, tujuan, syarat, dan prosedur bagi penggunaan diskresi, bukan isi/substansi dari diskresinya. Padahal pada tataran empiris, diskresi memiliki watak ganda. Diskresi dapat memajukan kemaslahatan umum atau merugikan kepentingan umum. Diskresi dapat berlaku adil atau tidak adil. Diskresi dapat dikeluarkan secara bertanggung jawab (*reasonable*) atau sewenang-wenang (*arbitrary*) (Kaharudin & Amalia, 2022).

2. Strategi Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila kepada Pengambil Diskresi

Praktik penyelenggaraan pemerintahan yang tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila bukan saja menyalahi ketentuan yang ada, tetapi juga berpotensi menjauhkan negara dan pemerintahan dari tugas dan cita-cita didirikannya negara Indonesia. Sebagai contoh, temuan BPIP pada tahun 2021 terkait dengan peraturan dan kebijakan yang bertentangan dengan Pancasila dengan mengevaluasi 84 Undang-Undang (UU) dan 42 Peraturan Daerah (Perda).

Secara prosedural, internalisasi tersebut dimulai dengan mempelajari apa-apa yang berada dalam sebuah nilai, dan kemudian memahami nilai-nilai tersebut sebagai sesuatu yang masuk akal dari sudut pandang mereka sendiri. Nilai-nilai yang diinternalisasi tersebut dikatakan menjadi bagian dari kepribadian individu apabila telah dapat ditunjukkan melalui tindakan moral seseorang (S. John, 1971). Selain itu, Hornsby mendefinisikan internalisasi sebagai “*Something to make attitudes, feeling, beliefs, etc. fully part of one’s personality by absorbing them through repeated experience of or exposure to them*”. Dari dua pengertian tersebut kiranya dapat dijelaskan bahwa internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam konteks ini dapat diartikan sebagai sebuah proses pembelajaran seorang pejabat yang memiliki kewenangan untuk mengambil diskresi mengenai nilai Pancasila yang dirasakan perlu untuk diketahui dan kemudian dihayati serta diamalkan dalam kehidupannya (Jennifer, 1995).

Lebih spesifik, dalam rangka memperkuat internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam penggunaan diskresi dan pembuatan peraturan kebijakan, diperlukan strategi secara bertahap untuk memastikan bahwa para pengguna diskresi dan pejabat pembuat kebijakan tidak hanya memahami, tetapi juga menginternalisasi nilai-nilai Pancasila dalam setiap keputusan dan kebijakan yang dibuat. Strategi penginternalisasian nilai-nilai Pancasila kepada pengguna diskresi dapat dilaksanakan dengan memadukan beberapa program yang dilaksanakan dengan tahapan-tahapan internalisasi nilai-nilai yang ada dalam dunia pendidikan.

Tahapan Pertama ialah ada pada transformasi nilai. Dalam tahapan ini dapat dimaknai sebagai tahapan pengenalan terhadap nilai-nilai Pancasila yang dapat di dijadikan panduan bagi pengguna diskresi dalam mengambil keputusan yang dinilai paling efektif dan efisien. Pada tahapan ini pengambil kebijakan harus terlebih dahulu mengenal dan terinformasikan tentang Indikator Nilai Pancasila (Giovanni et al., 2023).

Pada tahap kedua disebut dengan transaksi nilai, pada tahapan ini pembuat kebijakan sebagai pengguna diskresi berkordinasi dengan BPIP (sebagai leading sektor pembiunaan ideologi Pancasila) sebelum melaksanakan pengadopsian nilai-nilai Pancasila dalam pembuatan keputusan diskresi. Hal ini dapat dilaksanakan dengan menerapkan strategi memasukkan materi tentang Pancasila dan etika pemerintahan dalam pendidikan dan pelatihan aparatur negara, khususnya yang terkait dengan penggunaan diskresi dan kebijakan publik.

Tahap ketiga, disebut dengan transinternalisasi, pada tahapan ini pengguna diskresi menjalankan diskresi yang dilaksanakan dengan secara terus menerus mengacu pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai Pancasila. Mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan dan penggunaan diskresi, melalui mekanisme konsultasi publik, forum diskusi, dan survei pendapat. Hal ini bertujuan agar kebijakan yang diambil lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat serta sesuai dengan nilai-nilai Pancasila (Irawan et al., 2014)

Nilai dasar itu kemudian coba dituangkan ke dalam Indikator Nilai Pancasila (INP). Peraturan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Indikator Nilai Pancasila (Perban BPIP No. 4 Tahun 2022) menjelaskan INP adalah perwujudan nilai dan aktualisasi nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

Uraian dari INP, yaitu Sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam sila ini diuraikan bahwa kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing secara berkeadaban. Agar dapat memenuhi prasyarat tersebut terdapat lima indikator untuk mencapai tahapan diantaranya Kebijakan dan Peraturan perundang-undangan menjamin bangsa Indonesia merupakan bangsa yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa, Kebijakan dan Peraturan perundang-undangan menjamin setiap warga negara dapat mengamalkan ajaran agama dan kepercayaannya,

Pada Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. Pemenuhan terhadap sila kedua dapat telaksana apabila kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antarsesama manusia. Kebijakan dan peraturan perundang-undangan menjamin kemerdekaan, kedaulatan, persatuan, dan kesatuan bangsa serta kesetaraan hubungan antarbangsa di dunia oleh karena itu kebijakan yang harus dibuat harus mengutamakan kepentingan nasional. Kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang disahkan harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antarbangsa yang sederhana, berkeadilan, dan berkeadaban.

Pada Sila Persatuan Indonesia, kebijakan diskresi yang sejalan dengan sila ini dapat dihadirkan dengan membentuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang yang mampu menumbuhkan rasa bagi setiap orang untuk memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Prasyarat ini dapat telaksana apabila kebijakan dan peraturan perundang-undangan menjamin persatuan bangsa, keutuhan dan kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta mengembangkan kebudayaan, Kebijakan dan peraturan perundang-undangan menjamin setiap warga negara mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan. Hal tersebut dapat tercermin apabila warga negara mampu mengembangkan rasa cinta tanah air dan bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara.

Pada sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Berdasarkan sila ini maka pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dan terus menyempurnakan sistem dan praktik demokrasi. Agar persyarat ini dapat terpenuhi maka kebijakan dan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan bahwa Negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dengan mendasarkan penyelenggaraan negara pada permusyawaratan perwakilan.

Pada Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong. Kebijakan dan peraturan perundang-undangan berfungsi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin, Kebijakan dan peraturan perundang-undangan dapat menjamin perlindungan kepada setiap orang untuk menghargai proses cipta, karya, dan karsa secara bertanggung jawab demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Hal tersebut tercermin dalam hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan kesempatan berusaha, serta penghidupan yang layak, dan Kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menumbuhkan kemandirian ekonomi masyarakat dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

C. Simpulan

Pada dasarnya diskresi merupakan keputusan yang didasari atas kewenangan bebas (*freies ermessen*) untuk bertindak menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya. Namun demikian dalam praktiknya, diskresi diskresi sangat rentan dari berbagai praktik maladministrasi dan penyalahgunaan kewenangan. Meski pendekatan hukum administrasi negara telah memunculkan solusi berupa perbaikan institusi atau regulasi baru untuk mengatasinya, namun demikian hal tersebut dinilai sulit untuk dilakukan mengingat kondisi demokrasi Indonesia saat ini yang masih cacat dan tinggi tingkat korupsinya. Sebagai satu alternatif, langkah yang diambil dalam konteks ini adalah dengan mengupayakan proses internalisasi Pancasila yang dianggap sebagai cita negara hukum (*recht ide*) Indonesia dengan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah mufakat, dan keadilan sosial ke dalam isi/substansi dari diskresi beserta diri para pembuat kebijakannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, M. (2022). The court's discretionary power to enforce valid jurisdiction clauses: Time for a change? *Journal of Private International Law*, 18(3), 307–324. <https://tandfonline.com/>
- Creswell, J. W. (2016). *Research design: pendekatan metode kualitatif, kuantitatif, dan campuran*. (Terjemahan Achmad Fawaid & Rianayati Kusmini Pancasari). London: Sage Publication.
- Dadi, A. F. P., Jiwantara, F. A., Putra, I., & Lubis, A. F. (2024). *Kebijakan Diskresi dalam Pemerintahan Perspektif Hukum Administrasi Negara Discretionary Policy in Government Legal Perspective Of State Administration*. 7(10), 3807–3811. <https://doi.org/10.56338/jks.v7i10.6288>
- Dai, X. (2023). The delegation of discretionary power in international agreements. *International Relations of the Asia-Pacific*. Advance online publication. <https://academic.oup.com/irap/>
- de Vuyst, B. M. (1983). The use of discretionary authority by international organizations in their relations with international civil servants. *Denver Journal of International Law & Policy*, 12(2), 273–300. <https://digitalcommons.du.edu/djilp/>

- EIU. (2022). *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine*. Economist Intelligence. https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022_FV2
- Endang, M. I. A. (2018). Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Peratun*, 1(2), 223–238. <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.223-244>
- Endrik, S. (2020). Politik Hukum Diskresi Di Indonesia: Analisis Terhadap Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Dan Legislatif. *Jurnal Penelitian Islam*, 14(1), 147–170. <https://doi.org/10.21154/kodifikasia.v14i1.1993>
- Galang, A. (2022). “Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum”. Jurnal Diskresi. Volume 1 No. 1, Juni 2022. *Jurnal Diskresi*, 1(1), 21–36. <https://doi.org/https://journal.unram.ac.id/index.php/diskresi/article/view/1307>
- Giovanni, Y. J., Sunadynatha, R. A. S., & Chandra, S. M. (2023). Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Profesi Hukum Mediator Dalam Rangka Membangun Integritas. *Jurnal Kewarganegaraan*, 7(1), 231–244. <https://doi.org/https://doi.org/10.31316/jk.v7i1.5055>
- HR, R., Heryansyah, SHI., MH., D., & Pratiwi, SH., MH., D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(2), 339–358. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>
- Irawan, B., Suntoro, I., & Nurmalisa, Y. (2014). Analisis Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembelajaran Pkn di Kelas VIII. *Jurnal Kultur Demokrasi*, 2(6), 221–235.
- Jennifer, H. (1995). *Oxford Advanced Learner's Dictionary Of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- John, F., & Shipan, C. (1990). Congressional Influence on Bureaucracy. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6(1), 1–20. <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/764979>
- John, S. (1971). *Intenalization of Norms: A Sociological Theory of Moral Commitment* Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Kaharudin, K., & Amalia, R. A. (2022). Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 10(1), 321–334. <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/ius.v9i3.1118>
- Katherine, B., & Francis, F. (2023). Defining Bureaucratic Autonomy. *Annual Reviews*, 26(3), 213–232. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>
- Krishna Djaya, D. (2014). Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 41–60. <https://doi.org/10.24246/jrh.2014.v8.i1.p41-60>
- Kusuma, R. . A. . (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*. Jakarta:Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mohammad Ali, Z. (2014). Pancasila, Cita Hukum Indonesia. *Jurnal Bina Widya*, 23(1), 43–50. https://library.upnvj.ac.id/pdf/artikel/Majalah_Ilmiyah%20UPN/bw-vol23-no1-okt2011/45-50.pdf

- Nalle, V. I. W. (2016). Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Refleksi Hukum*, 10(1), 1–16. <https://doi.org/10.24246/jrh.2016.v10.i1.p1-16>
- Putra, E. A. M., Wibowo, G. D. H., & Minollah, M. (2024). Legal Vacuum in Indonesian Administrative Law: Urgency of Policy Regulation Kekosongan Hukum dalam Hukum Administrasi Indonesia: Urgensi Peraturan Kebijakan. *Philosophy of Law*, 19(1), 821–832. <https://doi.org/https://doi.org/10.21070/ijler.v19i1.991>
- Rahmat, A. (2021). Peran Diskresi dalam Pengambilan Keputusan Administratif. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 7(2), 323–335. <https://doi.org/10.31113/jia.v7i2.323>
- Rahmatullah, I. (2020). Meneguhkan Kembali Indonesia Sebagai Negara Hukum Pancasila. *'Adalah*, 4(2), 39–44. <https://doi.org/10.15408/adalah.v4i2.16108>
- Schrager, R. (2023). Discretion and the rule of law: The significance and endurance of vagrancy laws. *SSRN Electronic Journal*. <https://papers.ssrn.com/>
- Sirajuddin. (2016). *Hukum administrasi pemerintahan daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang Setara Press.
- Slaughter, A.-M. (2001). Rules, discretion, and authority in international financial reform. *Journal of International Economic Law*, 4(4), 613–633. <https://academic.oup.com/jiel/>
- Tobrani, R. (2018). Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 13(1), 102–117. <https://doi.org/10.33059/jhsk.v13i1.694>
- Wardhani, D. M. (2018). Disharmoni Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017. *Novum: Jurnal Hukum*, 5(2), 3.