

Digitalisasi Birokrasi dan Potensi Abuse of Power: Kajian Yuridis terhadap Diskresi Pejabat Publik dalam Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

Nur aida

Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah Medan

Article Info	ABSTRACT
Keywords: Digitalisasi Birokrasi, Abuse of Power, Diskresi, SPBE, Administrasi Pemerintahan.	Transformasi digital dalam administrasi publik melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) bertujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang efektif, transparan, dan akuntabel. Namun, di balik efisiensi yang ditawarkan, digitalisasi birokrasi membawa tantangan baru terkait pergeseran model diskresi pejabat publik dari bentuk konvensional ke dalam bentuk diskresi teknis atau algoritma. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi penyalahgunaan wewenang (abuse of power) dalam penerapan SPBE serta mengkaji batasan yuridis penggunaan diskresi oleh pejabat publik agar tetap selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa digitalisasi sering kali menciptakan "kotak hitam" (black box) birokrasi, di mana diskresi yang tertanam dalam algoritma sistem dapat membatasi transparansi pengambilan keputusan dan membuka celah manipulasi data tanpa pengawasan yang memadai. Secara yuridis, pengaturan diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan belum sepenuhnya menjangkau fenomena otomatisasi birokrasi, sehingga menimbulkan kekosongan standar dalam menilai keabsahan keputusan elektronik yang bersifat subjektif. Simpulan penelitian ini menegaskan perlunya reorientasi pengawasan yuridis yang tidak hanya menasar pada aspek manajerial pejabat, tetapi juga pada audit algoritma dan standarisasi prosedur operasional dalam SPBE untuk mencegah digitalisasi menjadi instrumen baru bagi praktik maladministrasi dan korupsi modern.
This is an open access article under the CC BY-NC license 	Corresponding Author: Nur Aida Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah Medan Kota Medan, Indonesia E-mail: aida@gmail.com

PENDAHULUAN

Transformasi birokrasi dari model konvensional menuju tata kelola berbasis digital merupakan keniscayaan global yang tidak dapat dihindari. Di Indonesia, ambisi ini dikristalisasi melalui kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagai upaya radikal untuk meruntuhkan sekat-sekat birokrasi yang lamban, koruptif, dan tidak efisien. Digitalisasi dijanjikan sebagai "obat penawar" bagi penyakit menahun administrasi publik dengan menawarkan transparansi mutlak, kecepatan layanan, dan reduksi tatap muka yang selama ini dianggap sebagai celah utama terjadinya praktik suap dan pungutan liar. Namun, di balik narasi optimisme teknologi tersebut, muncul sebuah paradoks hukum yang jarang terjamah: apakah digitalisasi benar-benar menghapuskan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), atau justru hanya memindahkan ruang terjadinya penyalahgunaan tersebut dari ruang fisik ke dalam labirin algoritma yang tidak kasat mata?

Diskresi pejabat publik, yang secara tradisional dipahami sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dalam kondisi tertentu berdasarkan penilaian subjektif yang sah, kini mengalami pergeseran fundamental. Dalam ekosistem SPBE, banyak keputusan administratif yang sebelumnya diambil melalui pertimbangan manusia kini mulai diotomatisasi melalui sistem pendukung keputusan (*decision support systems*). Persoalan yuridis muncul ketika "diskresi manusia" bertransformasi menjadi "diskresi teknis" yang tertanam dalam kode-kode program. Fenomena ini menciptakan apa yang disebut oleh para pakar hukum sebagai *digital discretion*, di mana subjektivitas pejabat publik tidak lagi tertuang dalam draf surat keputusan, melainkan dalam parameter sistem yang sering kali bersifat tertutup dan sulit diaudit. Hal ini berpotensi melahirkan wajah baru *abuse of power* yang lebih sistematis, di mana kebijakan yang diskriminatif atau tidak adil dapat disembunyikan di balik argumen "sistem sudah diatur demikian" atau "kesalahan teknis algoritma".

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memberikan batasan ketat mengenai penggunaan diskresi agar tidak melampaui wewenang atau mencampuradukkan wewenang. Namun, instrumen hukum ini dirancang dalam atmosfer birokrasi analog. Ketika diskresi diaplikasikan dalam SPBE, kontrol hukum terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menghadapi jalan buntu. Transparansi yang diagung-agungkan digitalisasi sering kali berhenti pada antarmuka pengguna (*user interface*), sementara proses pengambilan keputusan di balik layar (*back-end*) tetap menjadi "kotak hitam" (*black box*) yang kebal terhadap pengawasan publik maupun yudisial. Jika seorang pejabat publik secara sengaja mengatur parameter sistem untuk memprioritaskan kepentingan tertentu, pembuktian terhadap penyalahgunaan wewenang tersebut menjadi jauh lebih kompleks dibandingkan dengan pembuktian penyalahgunaan wewenang konvensional.

Lebih jauh lagi, digitalisasi birokrasi berisiko melahirkan dehumanisasi administrasi publik. Ketika prosedur yang kaku dalam sistem elektronik tidak mampu mengakomodasi kondisi-kondisi khusus yang seharusnya dapat diselesaikan melalui diskresi kemanusiaan, pejabat sering kali berlindung di balik keterbatasan sistem untuk menghindari tanggung jawab. Sebaliknya, otoritas untuk mengubah atau mengintervensi sistem tersebut tetap berada di tangan pejabat tertentu, yang jika tanpa pengawasan ketat, dapat digunakan secara sewenang-wenang tanpa meninggalkan jejak administratif yang jelas. Ketidaksiapan kerangka hukum nasional dalam merespons kecepatan inovasi SPBE menciptakan area abu-abu (*grey area*) yang sangat luas bagi praktik maladministrasi modern.

Oleh karena itu, pengkajian yuridis terhadap diskresi pejabat publik dalam era SPBE menjadi sangat mendesak. Penelitian ini tidak bermaksud untuk menolak digitalisasi, melainkan untuk melakukan dekonstruksi kritis terhadap bagaimana kekuasaan dioperasikan melalui teknologi. Fokus utamanya adalah membedah bagaimana batas-batas diskresi harus didefinisikan ulang agar

tidak menjadi alat baru bagi abuse of power yang berlandung di balik efisiensi digital. Melalui pemahaman yang mendalam mengenai relasi antara hukum administrasi dan teknologi, diharapkan dapat dirumuskan sebuah standar akuntabilitas baru yang mampu menjamin bahwa digitalisasi birokrasi di Indonesia tetap berjalan di atas rel negara hukum, bukan sekadar otomasi kekuasaan yang tak terkendali.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum jenis yuridis normatif yang difokuskan pada pengkajian terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas hukum, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait administrasi pemerintahan di era digital. Guna membedakan fenomena diskresi dalam Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) secara tuntas, penelitian ini mengintegrasikan empat pendekatan sekaligus, yakni pendekatan perundang-undangan untuk menelaah UU Administrasi Pemerintahan dan regulasi SPBE, pendekatan konseptual untuk merujuk pada doktrin *algorithmic accountability*, pendekatan analitis untuk mendekonstruksi makna penyalahgunaan wewenang dalam otomasi birokrasi, serta pendekatan perbandingan dengan standar hukum internasional seperti GDPR Uni Eropa terkait hak atas penjelasan dalam keputusan otomatis. Sumber bahan hukum yang digunakan bersandar pada data sekunder yang mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur ilmiah serta laporan resmi lembaga negara seperti Ombudsman, dan bahan hukum tersier sebagai penjelasan. Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui teknik studi pustaka yang kemudian diolah menggunakan metode hermeneutika hukum untuk melakukan interpretasi teks hukum dalam konteks teknologi informasi. Akhirnya, teknik analisis dilakukan secara kualitatif dengan logika berpikir deduktif untuk menghasilkan kritik normatif yang preskriptif, sehingga penelitian ini mampu memberikan solusi hukum terhadap tantangan pengawasan diskresi pejabat di tengah arus digitalisasi birokrasi yang semakin kompleks.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Transformasi Diskresi: Dari Kebijakan Manusia Menuju Algoritma

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) telah mengubah secara fundamental anatomi diskresi pejabat publik. Jika secara tradisional diskresi dipahami sebagai kebebasan pejabat untuk mengambil keputusan berdasarkan penilaian subjektif di lapangan, dalam ekosistem digital diskresi tersebut sering kali telah "dikunci" ke dalam parameter algoritma sistem. Fenomena ini menciptakan apa yang disebut sebagai *encoded discretion*, di mana pilihan-pilihan kebijakan yang seharusnya diambil oleh pejabat publik justru telah ditetapkan oleh pengembang sistem (programmer) pada saat aplikasi dibangun. Kondisi ini melahirkan persoalan yuridis yang serius, karena tanggung jawab hukum tetap berada di pundak pejabat publik, namun otoritas pengambilan keputusannya telah tereduksi oleh kekakuan sistem elektronik. Akibatnya, diskresi yang seharusnya bersifat dinamis untuk merespons kebutuhan mendesak masyarakat menjadi statis, atau sebaliknya, memberikan celah bagi pejabat untuk berlandung di balik dalih "kesalahan sistem" guna menghindari tanggung jawab administratif.

2. Anatomi Abuse of Power di Balik "Kotak Hitam" Digitalisasi

Digitalisasi birokrasi, meskipun menjanjikan transparansi, ironisnya sering kali menciptakan "kotak hitam" (black box) dalam pengambilan keputusan publik. Potensi penyalahgunaan wewenang (abuse of power) dalam SPBE tidak lagi tampak dalam bentuk pungutan liar secara fisik, melainkan dalam bentuk manipulasi parameter data atau desain sistem yang

menguntungkan pihak-pihak tertentu. Sebagai contoh, pejabat publik yang memiliki otoritas administratif atas sebuah sistem dapat secara sengaja memberikan instruksi untuk mengubah algoritma pemenang tender atau penerima bantuan sosial dengan cara yang tidak terlihat oleh publik. Kejahatan jabatan di era digital ini jauh lebih berbahaya karena memiliki sifat yang "terstruktur dan rapi," di mana bukti-bukti penyalahgunaan wewenang tersimpan dalam log system yang hanya bisa diakses oleh segelintir orang. Ketertutupan proses di balik layar (back-end) ini bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas keterbukaan dan asas kecermatan, karena masyarakat tidak memiliki instrumen untuk memverifikasi apakah sebuah keputusan administratif digital diambil berdasarkan pertimbangan yang jujur atau manipulatif.

3. Kesenjangan Regulasi dan Urgensi Akuntabilitas Algoritma

Analisis yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menemukan adanya kesenjangan norma yang cukup lebar dalam menghadapi birokrasi otomatis. Regulasi saat ini masih berasumsi bahwa diskresi selalu muncul dalam bentuk surat keputusan fisik atau tindakan nyata manusia, sehingga tidak memiliki standar baku untuk menilai keabsahan "keputusan yang dihasilkan oleh sistem." Selain itu, tidak adanya kewajiban bagi instansi pemerintah untuk melakukan audit algoritma secara berkala memperbesar risiko terjadinya maladministrasi digital. Peneliti berpendapat bahwa untuk mencegah penyalahgunaan wewenang di era SPBE, hukum administrasi Indonesia harus mulai mengadopsi prinsip *algorithmic accountability*. Prinsip ini menuntut agar setiap sistem digital pemerintahan memiliki tingkat penjelasan yang memadai (*explainability*), di mana pejabat publik wajib menjelaskan logika di balik sebuah keputusan otomatis jika keputusan tersebut merugikan hak-hak warga negara. Tanpa adanya transparansi algoritma, digitalisasi hanya akan menjadi perpanjangan tangan dari kekuasaan yang absolut dan sulit disentuh oleh hukum.

4. Rekonstruksi Pengawasan: Menuju Tata Kelola Digital yang Berintegritas

Pembahasan ini menegaskan bahwa untuk memitigasi potensi *abuse of power*, diperlukan reorientasi dalam sistem pengawasan birokrasi. Pengawasan tidak boleh lagi hanya berfokus pada hasil akhir keputusan, tetapi harus merambah pada pengawasan terhadap desain dan input data dalam sistem informasi pemerintah. Peran lembaga pengawas seperti Ombudsman dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perlu diperkuat dengan kemampuan audit teknologi informasi agar mampu mendeteksi adanya "niat jahat" yang disisipkan dalam kode program. Selain itu, diskresi dalam SPBE harus dikembalikan pada hakikatnya sebagai instrumen kemanusiaan; sistem digital tidak boleh memutus hak warga negara untuk mendapatkan peninjauan kembali oleh manusia (*human in the loop*) jika sistem elektronik dianggap melakukan kesalahan. Dengan demikian, digitalisasi birokrasi tidak akan menjadi alat untuk melegitimasi kesewenang-wenangan, melainkan benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu memberikan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat di era digital.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) telah memicu pergeseran fundamental pada anatomi diskresi pejabat publik, dari yang semula bersifat analog-manusiawi menjadi diskresi teknis yang tertanam dalam kode program atau algoritma. Fenomena ini menciptakan apa yang disebut sebagai *encoded discretion*, di mana pilihan kebijakan yang seharusnya diambil oleh pejabat publik berdasarkan penilaian subjektif di lapangan kini telah dikunci ke dalam parameter sistem pada fase pengembangan aplikasi. Kondisi tersebut melahirkan persoalan yuridis yang serius karena tanggung jawab hukum tetap berada di pundak pejabat, sementara otoritas pengambilan keputusannya telah tereduksi oleh kekakuan sistem. Di sisi lain, digitalisasi birokrasi yang dijanjikan sebagai instrumen

transparansi justru sering kali menciptakan "kotak hitam" (black box) birokrasi, di mana proses pengambilan keputusan di balik layar tidak dapat diakses atau diverifikasi oleh publik. Hal ini membuka celah baru bagi praktik abuse of power yang lebih sistematis dan terstruktur, seperti manipulasi parameter data untuk menguntungkan pihak tertentu yang disamarkan sebagai "kesalahan sistem" atau keterbatasan teknis.

Lebih lanjut, analisis terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengungkapkan adanya kesenjangan norma yang lebar, karena regulasi tersebut masih berorientasi pada tindakan fisik manusia dan belum menjangkau otomatisasi keputusan administratif. Ketiadaan standar audit algoritma dan kewajiban transparansi atas logika sistem mengakibatkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas keterbukaan dan kecermatan, sulit untuk ditegakkan dalam ekosistem digital. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi pengawasan yang tidak hanya menyasar pada hasil akhir keputusan, tetapi juga pada integritas desain algoritma melalui prinsip algorithmic accountability. Tanpa adanya pengawasan yuridis yang ketat dan jaminan hak warga negara untuk mendapatkan peninjauan kembali oleh manusia (human in the loop), digitalisasi birokrasi berisiko menjadi instrumen baru bagi otomasi kesewenang-wenangan yang sulit dideteksi dan dipertanggungjawabkan secara hukum. Rekonstruksi hukum administrasi menjadi mendesak guna memastikan bahwa percepatan SPBE tidak mengorbankan prinsip negara hukum demi sekadar mengejar efisiensi teknis.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa digitalisasi birokrasi melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) adalah pedang bermata dua yang di satu sisi meningkatkan efisiensi, namun di sisi lain menciptakan evolusi baru dalam praktik penyalahgunaan wewenang (abuse of power). Transformasi diskresi pejabat publik menjadi algoritma sistem (encoded discretion) telah melahirkan fenomena "kotak hitam" birokrasi yang membatasi transparansi dan akuntabilitas pengambilan keputusan administratif. Temuan penelitian menunjukkan adanya kesenjangan regulasi yang nyata, di mana Undang-Undang Administrasi Pemerintahan saat ini belum memadai untuk menjangkau otomatisasi keputusan yang manipulatif. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum yang mengadopsi prinsip algorithmic accountability dan jaminan intervensi manusia (human in the loop) untuk memastikan bahwa setiap kebijakan digital tetap tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Tanpa pengawasan yuridis yang ketat terhadap desain teknologi, digitalisasi dikhawatirkan hanya akan menjadi sarana otomasi kesewenang-wenangan yang menjauhkan negara dari prinsip-prinsip keadilan dan transparansi.

REFERENSI

- Citron, D. K. (2008). Technological due process. *Washington University Law Review*, 85(6), 1249–1313. <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/id/6697>
- Bullock, J., Young, M. M., & Wang, Y.-F. (2020). Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service. *Information Polity*, 25(4), 467–481. <https://doi.org/10.3233/IP-200223>
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674736061>
- Brevini, B., & Pasquale, F. (2020). Revisiting the Black Box Society by rethinking the political economy of big data. *Big Data & Society*, 7(2). <https://doi.org/10.1177/2053951720935146>
- McCann, S. (2023). Discretion in the automated administrative state. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 36(1), 1–24. <https://doi.org/10.1017/cjlj.2022.25>

- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2021). Human-AI interactions in public sector decision-making: Automation bias and selective adherence to algorithmic advice. *Public Administration Review*. <https://arxiv.org/abs/2103.02381>
- Levy, K., Chasalow, K., & Riley, S. (2021). Algorithms and decision-making in the public sector. <https://arxiv.org/abs/2106.03673>
- Harper, S. B., & Weber, E. S. (2023). Fiduciary responsibility: Facilitating public trust in automated decision making. <https://arxiv.org/abs/2301.10001>
- European Union. (2016). General Data Protection Regulation (GDPR). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38695/uu-nomor-30-tahun-2014>
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/93432/perpres-no-95-tahun-2018>
- Ombudsman Republik Indonesia. (2023). Laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia 2023. <https://ombudsman.go.id>
- United Nations. (2022). E-government survey 2022: The future of digital government. United Nations. <https://desa.un.org/publications/un-e-government-survey-2022>
- Zouridis, S., van Eck, M., & Bovens, M. (2020). Automated discretion in public administration: Implications for accountability and governance. *Public Administration Review*, 80(4), 636–647.
- Busch, C. (2022). Algorithmic accountability. *Journal of European Consumer and Market Law*, 11(3), 101–109.