

Kewenangan Diskresi Pemerintah Daerah dalam Penangguhan Pembayaran Utang Proyek Rehabilitasi Dermaga Pesisir Ambon

Julista Mustamu*, Jhon Alberth Latuny

Universitas Pattimura, Indonesia

lithamustamu27@gmail.com*, Jhnalbrthltny@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kompleksitas penggunaan diskresi pemerintah daerah dalam pengelolaan kewajiban keuangan, khususnya dalam kebijakan penangguhan pembayaran utang proyek infrastruktur di wilayah kepulauan. Keterbatasan fiskal dan kondisi geografis yang khas mendorong pemerintah daerah untuk mengambil keputusan di luar pengaturan normatif yang eksplisit. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum dan legitimasi penggunaan diskresi, mengkaji implikasi hukumnya terhadap tanggung jawab administrasi dan kontraktual, serta merumuskan parameter normatif penggunaan diskresi yang akuntabel. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek memiliki legitimasi hukum sepanjang memenuhi ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Namun demikian, kebijakan tersebut juga berpotensi menimbulkan implikasi hukum berupa tanggung jawab administrasi dan sengketa kontraktual apabila tidak dilaksanakan secara tepat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan parameter normatif yang jelas, meliputi syarat substantif, prosedural, mekanisme pengawasan, perlindungan pihak ketiga, serta batas kewenangan, guna memastikan penggunaan diskresi yang transparan, akuntabel, dan sesuai prinsip negara hukum.

Kata Kunci: diskresi, penangguhan pembayaran utang, dermaga pesisir ambon.

ABSTRACT

This study is motivated by the complexity of the use of local government discretion in managing regional financial obligations, particularly in the policy of deferring debt payments for infrastructure projects in archipelagic regions. Fiscal limitations and unique geographical conditions often require local governments to make decisions beyond explicit regulatory provisions. This research aims to analyze the legal basis and legitimacy of discretionary authority, examine its legal implications on administrative and contractual responsibilities, and formulate normative parameters for accountable discretion. The method employed is normative legal research using statutory and conceptual approaches, based on literature studies analyzed through qualitative-prescriptive methods. The results indicate that the use of discretion in deferring project debt payments has legal legitimacy as long as it complies with the Government Administration Law and the principles of Good Governance. However, such policies may also lead to legal consequences, including administrative liability and contractual disputes, if not properly implemented. The study concludes that clear normative parameters are required, including substantive and procedural requirements, supervisory mechanisms, third-party protection, and limits of authority, to ensure that discretion is exercised transparently, accountably, and in accordance with the rule of law.

Keywords: discretion, debt payment deferral, ambon coastal dock.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu pilar utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang didasarkan pada prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa dan kepentingan masyarakat setempat, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengambil keputusan, termasuk dalam kondisi-kondisi tertentu yang tidak secara spesifik diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Keleluasaan inilah yang dalam ilmu hukum administrasi negara dikenal sebagai diskresi (Ridwan, 2014).

Diskresi sebagai instrumen hukum administrasi memiliki kedudukan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan modern (Simatupang, 2011). Dalam teori hukum administrasi, diskresi dipahami sebagai kewenangan yang diberikan kepada pejabat atau badan pemerintahan untuk membuat pilihan dalam mengambil keputusan atau melakukan tindakan berdasarkan pertimbangan sendiri dalam situasi tertentu, demi mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan melindungi kepentingan umum. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa diskresi merupakan bagian tidak terpisahkan dari kewenangan pemerintah, karena tidak semua situasi dapat diatur secara rinci dan lengkap oleh peraturan perundang-undangan (Hadjon, 2015).

Namun demikian, penggunaan diskresi bukan tanpa batas. Setiap tindakan diskresi harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, baik dari aspek prosedural maupun substansial (Rahardjo, 2014). Ridwan HR menyatakan bahwa diskresi yang tidak terkontrol berpotensi menjadi sarana penyalahgunaan wewenang yang justru bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) (Soekanto, 2004). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) secara tegas mengatur persyaratan, tujuan, dan batas-batas penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia (Ridwan, 2014).

Provinsi Maluku sebagai daerah kepulauan memiliki karakteristik geografis, demografis, dan ekonomi yang khas, yang membedakannya dari daerah-daerah lain di Indonesia. Dengan luas wilayah laut yang jauh lebih besar dibandingkan daratan, dan ribuan pulau yang tersebar di dalamnya, Maluku menghadapi tantangan pembangunan infrastruktur yang kompleks dan membutuhkan biaya yang sangat besar. Salah satu infrastruktur vital yang menjadi prioritas pembangunan di Maluku adalah dermaga pesisir, mengingat fungsinya yang sangat strategis sebagai penghubung antarpulau dan sebagai penopang perekonomian masyarakat nelayan serta pedagang antarpulau.

Proyek rehabilitasi dermaga pesisir di Ambon merupakan salah satu program strategis Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dalam rangka meningkatkan konektivitas antarpulau dan mendorong pertumbuhan ekonomi maritim di wilayah kepulauan. Proyek tersebut melibatkan kewajiban kontraktual yang signifikan antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga selaku pelaksana proyek, yang pembiayaannya bersumber dari APBD Provinsi Maluku. Dalam perjalanannya, proyek tersebut mengalami kendala fiskal yang berdampak pada kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban pembayaran kepada pihak ketiga sesuai jadwal yang telah ditetapkan dalam kontrak (Apriani, 2019).

Kondisi tersebut mendorong Pemerintah Daerah Provinsi Maluku untuk menggunakan kewenangan diskresi dalam menetapkan kebijakan penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon. Kebijakan ini di satu sisi dapat dipahami sebagai upaya untuk menjaga stabilitas fiskal daerah dan keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan, namun di sisi lain menimbulkan pertanyaan yuridis yang fundamental mengenai legitimasi, batas-batas, dan implikasi hukum dari penggunaan diskresi dalam konteks keuangan daerah. Fenomena ini menarik untuk dikaji secara mendalam karena menyentuh titik persinggungan antara hukum administrasi, hukum keuangan daerah, dan hukum kontrak publik (Gunawan, 2016).

Dari perspektif teori pertanggungjawaban administratif (*administrative liability theory*), setiap tindakan diskresi yang diambil pejabat pemerintah harus memenuhi unsur kepatutan, rasionalitas, dan tujuan pelayanan publik. Sementara itu, teori kewenangan (*authority theory*) menekankan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus bersumber pada legitimasi hukum, sehingga penggunaan diskresi dalam menunda pembayaran utang proyek harus dapat dibenarkan secara hukum administratif. Ketegangan antara dua kepentingan hukum ini kepentingan fiskal daerah di satu sisi dan kepentingan kepastian hukum kontraktual di sisi lain menjadi inti persoalan yang dikaji dalam penelitian ini (Atmosudirdjo, 2017).

Penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) pada analisis normatif dan empiris terhadap batas kewenangan diskresi kepala daerah dalam konteks keuangan publik daerah, khususnya dalam keputusan menangguhkan pembayaran utang proyek infrastruktur yang bersumber dari APBD di wilayah kepulauan. Sebagian besar penelitian terdahulu berfokus pada diskresi dalam aspek pelayanan publik umum atau kebijakan darurat non-fiskal, sementara penelitian ini mengaitkan diskresi secara langsung dengan manajemen keuangan daerah dan tanggung jawab hukum administrasi atas keputusan fiskal yang diambil. Pendekatan ini diharapkan dapat memperkaya wacana hukum administrasi modern tentang akuntabilitas diskresi pejabat publik dalam bidang keuangan daerah, sekaligus memberikan kontribusi praktis bagi penguatan tata kelola pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Penelitian ini juga relevan dengan arah pembangunan nasional Indonesia Emas 2045 yang menekankan pada penguatan tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan kapabel. Dalam konteks Pola Ilmiah Pokok (PIP) Universitas Pattimura "Bina Mulia Kelautan", penelitian ini secara langsung menyentuh persoalan hukum administrasi dalam konteks pembangunan infrastruktur maritim di Maluku, yang merupakan wilayah kepulauan strategis di kawasan timur Indonesia (Pattimura, 2026). Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi normatif bagi Pemerintah Daerah Maluku dalam merumuskan kebijakan diskresi keuangan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum dan legitimasi penggunaan diskresi oleh pemerintah daerah dalam penangguhan pembayaran utang proyek, mengkaji implikasi hukumnya terhadap tanggung jawab administrasi dan kontraktual, serta merumuskan model parameter normatif yang dapat dijadikan pedoman dalam praktik (Mazuki, 2003). Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu hukum administrasi negara, serta kontribusi praktis bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih akuntabel dan berkeadilan. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi dalam penyusunan regulasi yang lebih spesifik terkait diskresi fiskal daerah di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (*library research*). Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, di mana hukum dikonseptualisasikan sebagai norma atau kaidah yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Soekanto, 1989). Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji bersifat normatif, yaitu mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi terkait kewenangan diskresi pemerintah daerah dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah: pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji, meliputi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilakukan dengan merujuk pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum administrasi negara dan hukum keuangan daerah, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dikaji (Moloeng, 2002; Nasution, 2008).

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga kategori. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang relevan, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, serta berbagai peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah terakreditasi, hasil penelitian terdahulu, makalah ilmiah, dan pendapat para ahli hukum administrasi negara. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan bahan-bahan pendukung lainnya yang memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum primer dan sekunder.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang sistematis dengan cara mengidentifikasi, mengklasifikasi, mensistematisasi, dan menganalisis bahan hukum yang relevan dengan isu yang dikaji. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode preskriptif, yaitu memberikan penilaian normatif dan rekomendasi terhadap permasalahan hukum yang dikaji berdasarkan asas-asas hukum, doktrin-doktrin, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif-analitis untuk memberikan gambaran yang komprehensif dan sistematis mengenai kewenangan diskresi pemerintah daerah dalam penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum dan Legitimasi Diskresi Pemerintah Daerah Maluku dalam Penangguhan Pembayaran Utang Proyek Rehabilitasi Dermaga Pesisir Ambon

Kajian mengenai dasar hukum dan legitimasi diskresi Pemerintah Daerah Maluku harus dimulai dari pemahaman yang komprehensif mengenai konsep diskresi dalam kerangka hukum administrasi negara Indonesia. Secara etimologis, kata diskresi berasal dari bahasa Belanda "*discretie*" atau bahasa Latin "*discretio*", yang berarti kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan. Dalam teori hukum administrasi, E. Utrecht mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak yang diberikan oleh negara kepada alat-alat administrasi negara untuk menggunakan wewenang pemerintahan guna kepentingan umum dalam hal-hal tertentu ketika peraturan perundang-undangan tidak memberikan petunjuk yang jelas (Utrecht, 1960; Dwiyanto, 2008).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan landasan hukum yang komprehensif bagi penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pasal 1 angka 9 UUAP 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." Definisi normatif ini memberikan empat situasi di mana diskresi dapat digunakan:

- 1) ketika peraturan perundang-undangan memberikan pilihan;
- 2) ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- 3) ketika peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- 4) 127indak terjadi stagnasi pemerintahan.

Pasal 22 ayat (2) UUAP secara lebih rinci menentukan bahwa lingkup diskresi pejabat pemerintahan meliputi pengambilan tindakann dan/atau tindakan yang didasarkan pada empat kondisi alternatif (HR, 2011). Dalam konteks penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon, legitimasi diskresi dapat berpijak pada kondisi ketiga dan keempat, yaitu karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara lengkap mengenai mekanisme penangguhan pembayaran kewajiban kontraktual pemerintah daerah dalam keadaan darurat tindak, serta adanya stagnasi pemerintahan tindak keterbatasan kapasitas tindak daerah yang dapat mengganggu penyelenggaraan pelayanan tindak secara keseluruhan.

Dari perspektif teori kewenangan, Bagir Manan menyatakan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah bersumber dari tiga hal: atribusi, delegasi, dan mandat (Manan, 2000). Kewenangan diskresi Gubernur Maluku dalam penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir bersumber dari kewenangan atribusi yang melekat pada jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 65 ayat (1) huruf b UU tersebut memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah dan pemenuhan kewajiban kontraktual pemerintah daerah (Manan, 2001).

Namun demikian, legitimasi diskresi tidak hanya ditentukan oleh ada tidaknya dasar tindakann formal, tetapi juga oleh terpenuhinya persyaratan substantif yang diatur dalam UUAP. Pasal 10 ayat (1) UUAP mewajibkan seluruh tindakant dan/atau tindakan

pemerintahan, termasuk yang didasarkan pada diskresi, untuk memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (Mustamu, 2011). AUPB yang relevan dalam konteks penangguhan pembayaran utang proyek antara lain meliputi:

- 1) Asas kepastian hukum, yang menuntut konsistensi dan kejelasan dalam setiap tindakan administratif;
- 2) Asas kemanfaatan, yang mengharuskan tindakan pemerintah memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan umum;
- 3) Asas ketidakberpihakan, yang melarang pejabat pemerintah mengutamakan kepentingan tertentu di atas kepentingan publik;
- 4) Asas kecermatan, yang mewajibkan pengambilan keputusan dilakukan dengan teliti dan hati-hati; serta
- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, yang melarang penggunaan diskresi untuk tujuan di luar kepentingan publik.

Dalam kerangka hukum yang lebih luas, penangguhan pembayaran utang proyek oleh pemerintah daerah juga harus dikaji dalam konteks Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara menetapkan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Apriani, 2019). Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara ini secara langsung membatasi ruang gerak diskresi dalam bidang keuangan daerah, sehingga penangguhan pembayaran harus dapat dibuktikan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut.

Selain itu, Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa pengguna anggaran bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan anggaran yang berada dalam penguasaannya (Atmosudirdjo, 2017). Ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap kebijakan pengelolaan anggaran daerah, termasuk kebijakan penangguhan pembayaran utang proyek, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum oleh pejabat yang berwenang. Dengan demikian, legitimasi diskresi penangguhan pembayaran tidak semata-mata bergantung pada kondisi fiskal daerah yang tidak memungkinkan, tetapi juga pada kemampuan pejabat pemerintahan untuk membuktikan bahwa kebijakan tersebut diambil berdasarkan alasan-alasan yang objektif, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sehingga penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon oleh Pemerintah Daerah Provinsi Maluku memiliki legitimasi hukum yang bersumber dari ketentuan UUAP mengenai diskresi, sepanjang memenuhi persyaratan substantif dan prosedural yang diatur. Namun demikian, legitimasi tersebut bersifat kondisional dan terbatas, serta tidak dapat dijadikan pembenaran umum untuk setiap bentuk penundaan pembayaran kewajiban kontraktual pemerintah daerah. Diperlukan kajian kasus per kasus yang mempertimbangkan kondisi fiskal konkret, urgensi kepentingan publik yang lebih luas, dan ketersediaan mekanisme alternatif selain penangguhan pembayaran.

B. Implikasi Hukum Diskresi terhadap Tanggung Jawab Administrasi dan Kontraktual Pemerintah Daerah

Penggunaan diskresi oleh Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dalam penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon menimbulkan implikasi hukum

yang bersifat ganda dan saling berkaitan, yakni pada aspek tanggung jawab administrasi dan tanggung jawab kontraktual. Pemahaman yang komprehensif terhadap kedua dimensi tanggung jawab ini sangat penting untuk memastikan bahwa penggunaan diskresi tidak berujung pada sengketa hukum yang merugikan kepentingan berbagai pihak, termasuk pemerintah daerah, pihak ketiga (kontraktor), dan masyarakat sebagai penerima manfaat pembangunan infrastruktur.

Dari aspek tanggung jawab administrasi, implikasi pertama yang perlu dicermati adalah kewajiban pejabat pemerintahan untuk memenuhi persyaratan penggunaan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUAP (Ridwan, 2014). Pasal tersebut menegaskan bahwa diskresi pejabat pemerintahan hanya dapat dilakukan apabila:

- 1) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Sesuai dengan aupp;
- 3) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- 4) Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- 5) Dilakukan dengan itikad baik. Pelanggaran terhadap salah satu syarat tersebut dapat mengakibatkan keputusan diskresi dinyatakan tidak sah oleh pengadilan tata usaha negara (ptun), yang selanjutnya membuka peluang bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi administratif.

UUAP mengatur mekanisme pertanggungjawaban administratif atas penggunaan diskresi yang tidak memenuhi persyaratan. Pejabat pemerintahan yang terbukti menggunakan diskresi secara tidak tepat dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis, penundaan kenaikan gaji berkala, penurunan pangkat dan jabatan, hingga pemberhentian. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan mengatur secara lebih teknis mengenai mekanisme penerapan sanksi tersebut (Gunawan, 2016). Dalam konteks penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir, apabila terbukti bahwa kebijakan tersebut diambil tanpa dasar yang cukup atau melanggar AUPB, maka pejabat yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administratif dimaksud.

Menurut Julista Mustamu dalam penelitiannya mengenai diskresi dan tanggung jawab administrasi pemerintahan menegaskan bahwa pertanggungjawaban atas penggunaan diskresi meliputi tiga dimensi, yaitu pertanggungjawaban hukum, pertanggungjawaban moral, dan pertanggungjawaban politis. (Mustamu, 2011) Dalam konteks penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir Ambon, ketiga dimensi pertanggungjawaban tersebut menjadi relevan: pertanggungjawaban hukum terkait dengan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan AUPB; pertanggungjawaban moral terkait dengan itikad baik dan komitmen untuk memenuhi kewajiban pembayaran sesegera mungkin; dan pertanggungjawaban politis terkait dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut kepada DPRD selaku representasi rakyat.

Dari aspek tanggung jawab kontraktual, penangguhan pembayaran utang proyek berpotensi menimbulkan sengketa perdata antara Pemerintah Daerah Maluku dengan pihak ketiga (kontraktor). Dalam kerangka hukum kontrak, kewajiban pembayaran merupakan prestasi utama yang harus dipenuhi oleh pemberi kerja sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati bersama. Penangguhan pembayaran yang tidak dilandasi oleh kesepakatan para pihak dan tidak memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam kontrak dapat dikategorikan sebagai

wanprestasi yang memberikan hak kepada pihak ketiga untuk menuntut ganti rugi (Apriani, 2019).

Meskipun demikian, dalam hukum administrasi, kontrak pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dari kontrak perdata biasa. Kontrak pemerintah atau kontrak publik (*overheidsovereenkomst*) merupakan perjanjian yang salah satu pihaknya adalah pemerintah atau badan hukum publik, yang di dalamnya terdapat unsur kepentingan publik yang harus diperhatikan. S. Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa dalam kontrak publik, kepentingan umum selalu menjadi pertimbangan utama yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kewajiban kontraktual pemerintah, termasuk dalam hal terjadi kondisi-kondisi luar biasa yang di luar kendali pemerintah (Atmosudirdjo, 2017).

Dalam konteks ini, doktrin hukum "*clausula rebus sic stantibus*" atau doktrin perubahan keadaan yang fundamental (*fundamental change of circumstances*) menjadi relevan untuk dikaji. Doktrin ini menyatakan bahwa suatu perjanjian dapat dimodifikasi atau ditanggguhkan pelaksanaannya apabila terjadi perubahan keadaan yang fundamental yang tidak dapat diramalkan pada saat perjanjian dibuat dan yang membuat pelaksanaan perjanjian menjadi sangat memberatkan bagi salah satu pihak. Dalam konteks penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir, keterbatasan fiskal daerah yang bersifat struktural dan kondisi geografis kepulauan Maluku yang menambah beban pengelolaan keuangan daerah dapat menjadi dasar argumentasi penerapan doktrin ini.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mewajibkan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban pembayaran kepada pihak ketiga sesuai dengan perjanjian dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Tamarasari, 2020). Namun, PP tersebut tidak mengatur secara spesifik mengenai mekanisme penangguhan pembayaran dalam keadaan darurat fiskal daerah, sehingga menciptakan kekosongan norma yang justru menjadi ruang bagi penggunaan diskresi. Kekosongan norma inilah yang kemudian menjadi dasar yuridis bagi Pemerintah Daerah Maluku untuk menggunakan diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek, meskipun harus tetap dalam koridor prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik.

Implikasi hukum selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah potensi sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Apabila pihak ketiga menganggap kebijakan penangguhan pembayaran telah merugikan kepentingannya dan tidak memenuhi syarat-syarat diskresi yang sah, maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan tata usaha negara terhadap keputusan penangguhan pembayaran dimaksud. Dalam hal demikian, pengadilan akan menguji apakah keputusan penangguhan pembayaran tersebut telah memenuhi persyaratan AUPB, tidak melampaui batas kewenangan yang dimiliki, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengujian tersebut akan menentukan sah atau tidaknya kebijakan diskresi yang diambil, dengan segala konsekuensi hukum yang mengikutinya.

Secara keseluruhan, analisis terhadap implikasi hukum diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir Ambon menunjukkan bahwa penggunaan diskresi dalam konteks keuangan daerah memerlukan kehati-hatian yang tinggi dan pertimbangan yang komprehensif. Pemerintah Daerah Maluku harus memastikan bahwa setiap langkah yang diambil dalam kebijakan penangguhan pembayaran memiliki dasar hukum yang kuat, didukung oleh alasan-alasan yang objektif dan dapat dibuktikan, serta disertai dengan

mekanisme pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel. Kegagalan dalam memenuhi standar tersebut berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum yang serius, baik dalam ranah administrasi, perdata, maupun pidana keuangan negara.

C. Analisis Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Konteks Diskresi Fiskal Daerah

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan instrumen kontrol utama dalam pengujian legalitas tindakan diskresi pemerintahan. Dalam sistem hukum administrasi Indonesia, AUPB telah mendapatkan pengakuan normatif melalui Pasal 10 ayat (1) UUAP yang menyebutkan delapan asas utama: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik (Mustamu, 2011). Pengujian terhadap kebijakan penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir Ambon melalui perspektif AUPB menjadi sangat penting untuk menentukan apakah diskresi yang digunakan telah memenuhi standar pemerintahan yang baik.

Asas kepastian hukum dalam konteks penangguhan pembayaran menuntut agar kebijakan tersebut memiliki dasar hukum yang jelas, dapat diprediksi oleh pihak ketiga, dan tidak menimbulkan ketidakpastian yang merugikan. Apabila penangguhan pembayaran dilakukan tanpa pemberitahuan yang memadai dan tanpa penetapan jadwal pembayaran yang jelas, maka hal tersebut bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pihak ketiga berhak untuk mengetahui secara pasti kapan dan bagaimana kewajibannya akan dipenuhi oleh pemerintah daerah, sehingga ketidakjelasan dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai maladministrasi.

Asas kemanfaatan mengharuskan bahwa kebijakan penangguhan pembayaran harus memberikan manfaat yang lebih besar bagi kepentingan umum dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkannya. Dalam hal ini, pemerintah daerah harus dapat membuktikan bahwa penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir dilakukan semata-mata untuk menjaga kestabilan fiskal daerah yang pada gilirannya akan mengamankan penyelenggaraan pelayanan publik secara keseluruhan. Pembuktian proporsionalitas antara manfaat dan kerugian ini merupakan salah satu unsur penting dalam penilaian legalitas diskresi (Isra, 2014).

Asas kecermatan menuntut agar kebijakan penangguhan pembayaran diambil berdasarkan informasi yang lengkap, akurat, dan telah diverifikasi. Pejabat pemerintahan yang mengambil kebijakan penangguhan pembayaran wajib memastikan bahwa kondisi fiskal daerah telah dikaji secara mendalam, tersedianya alternatif pembiayaan telah dipertimbangkan secara serius, dan dampak dari penangguhan terhadap pihak ketiga dan pembangunan infrastruktur telah dikalkulasi dengan cermat. Ketidakecermatan dalam proses pengambilan keputusan dapat menjadi dasar pembatalan keputusan diskresi melalui jalur hukum.

Asas keterbukaan mengharuskan pemerintah daerah untuk bersikap transparan dalam mengkomunikasikan kebijakan penangguhan pembayaran kepada semua pihak yang berkepentingan. Transparansi ini meliputi keterbukaan mengenai alasan penangguhan, kondisi fiskal daerah yang menjadi dasar kebijakan, rencana dan jadwal pembayaran yang akan ditempuh, serta mekanisme yang tersedia bagi pihak ketiga untuk mengajukan keberatan atau memperoleh informasi lebih lanjut. Sirajuddin dan Winardi menegaskan bahwa transparansi merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya akuntabilitas dalam penggunaan diskresi pemerintahan (Sirajuddin & Winardi, 2015).

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan melarang penggunaan diskresi untuk tujuan-tujuan di luar kepentingan yang menjadi dasar pemberian kewenangan diskresi tersebut. Dalam konteks penangguhan pembayaran, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dapat terjadi apabila kebijakan penangguhan digunakan untuk kepentingan tertentu selain menjaga stabilitas fiskal daerah, misalnya untuk menguntungkan pihak tertentu, menghindari pengawasan DPRD, atau menunda tanggung jawab hukum atas proyek yang bermasalah. Indroharto menyatakan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang merupakan inti dari perlindungan hukum bagi warga negara dan pihak ketiga dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (Indroharto, 2004).

D. Batas Kewenangan Kepala Daerah dalam Pengelolaan Kewajiban Keuangan Daerah

Pemahaman yang tepat mengenai batas kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah merupakan prasyarat bagi penggunaan diskresi yang sah dan akuntabel. Dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, pengelolaan keuangan daerah diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang membentuk suatu sistem yang komprehensif namun kompleks. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengelola keuangan daerah, namun kewenangan tersebut dibatasi oleh ketentuan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan daerah (Manan, 2001).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, mengatur secara teknis mengenai prosedur pengelolaan keuangan daerah, termasuk mekanisme pembayaran kewajiban daerah kepada pihak ketiga (Sirajuddin & Winardi, 2015). Ketentuan tersebut menetapkan bahwa setiap pengeluaran keuangan daerah harus didasarkan pada perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan pagu anggaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Apabila anggaran yang tersedia tidak mencukupi untuk memenuhi kewajiban pembayaran, maka pemerintah daerah harus menempuh mekanisme penganggaran tambahan melalui APBD Perubahan, bukan serta merta menggunakan diskresi untuk menanggukkan pembayaran.

Namun demikian, dalam kondisi-kondisi tertentu yang bersifat darurat atau mendesak, mekanisme formal tersebut tidak selalu dapat ditempuh dalam waktu yang singkat. Di sinilah diskresi berperan sebagai jembatan antara kebutuhan tindakan segera dan prosedur formal yang memerlukan waktu. Pasal 28 UUAP mengatur bahwa dalam hal penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang bersifat finansial, pejabat yang menggunakan diskresi harus membuat pertimbangan tertulis yang memuat alasan-alasan penggunaan diskresi, konsekuensi finansialnya, dan rencana untuk mengatasinya. Pertimbangan tertulis ini berfungsi sebagai dasar akuntabilitas dan dokumentasi yang dapat digunakan dalam proses pertanggungjawaban selanjutnya.

Dalam konteks wilayah kepulauan seperti Maluku, batas kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor struktural yang khas. Ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah pusat, kapasitas fiskal daerah yang terbatas, serta kebutuhan biaya pembangunan infrastruktur yang lebih tinggi dibandingkan daerah daratan, semuanya berkontribusi pada keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah Maluku dalam memenuhi kewajiban-kewajiban kontraktualnya secara tepat waktu. Kondisi-kondisi struktural

ini harus dipertimbangkan secara serius dalam penilaian legalitas penggunaan diskresi penangguhan pembayaran.

Saldi Isra menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah di wilayah kepulauan memerlukan pendekatan yang berbeda dari daerah-daerah di pulau besar, karena tantangan geografis dan keterbatasan infrastruktur yang dihadapi secara inheren mempengaruhi kapasitas fiskal dan administratif pemerintah daerah kepulauan (Isra & Mochtar, 2009). Oleh karena itu, penilaian terhadap legalitas penggunaan diskresi oleh Pemerintah Daerah Maluku dalam penangguhan pembayaran utang proyek dermaga pesisir harus mempertimbangkan konteks spesifik daerah kepulauan, bukan hanya menerapkan standar normatif umum yang dirancang untuk daerah-daerah dengan kondisi yang lebih menguntungkan.

E. Model Penggunaan Diskresi yang Akuntabel dalam Pengelolaan Kewajiban Keuangan Daerah di Wilayah Kepulauan

Berdasarkan analisis normatif yang komprehensif terhadap dasar hukum, legitimasi, dan implikasi diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon, penelitian ini merumuskan sebuah model parameter normatif bagi penggunaan diskresi yang akuntabel dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah di wilayah kepulauan. Model ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah Maluku dan pemerintah daerah kepulauan lainnya dalam menggunakan diskresi secara bertanggung jawab di bidang keuangan daerah antara lain:

- 1) Pemenuhan syarat substantif penggunaan diskresi. Pemerintah daerah hanya dapat menggunakan diskresi untuk menanggihkan pembayaran utang proyek infrastruktur apabila terpenuhi kondisi-kondisi berikut secara kumulatif:
 - a) Terdapat keadaan darurat fiskal yang nyata dan dapat dibuktikan secara objektif, yang mengancam kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih penting;
 - b) Tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mekanisme penangguhan pembayaran dalam kondisi tersebut atau peraturan yang ada tidak lengkap;
 - c) Penangguhan bersifat sementara dengan batas waktu yang jelas dan realistis;
 - d) Tujuan penangguhan adalah semata-mata untuk kepentingan umum yang lebih luas; dan
 - e) Tidak tersedia alternatif tindakan lain yang dapat dilakukan tanpa mengorbankan kepentingan publik (Apriani, 2019).
- 2) Pemenuhan syarat prosedural penggunaan diskresi. Sesuai dengan ketentuan uuap, pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi untuk menanggihkan pembayaran utang proyek wajib antara lain:
 - a) Membuat pertimbangan tertulis yang memuat alasan-alasan objektif penangguhan, kondisi fiskal daerah yang menjadi dasarnya, dan rencana pembayaran yang jelas;
 - b) Mengkonsultasikan rencana kebijakan penangguhan dengan dprd sebelum ditetapkan;
 - c) Menerbitkan keputusan kepala daerah yang memuat ketentuan-ketentuan penangguhan secara jelas;
 - d) Memberitahukan secara tertulis kepada pihak ketiga mengenai kebijakan penangguhan beserta alasannya; dan
 - e) Menetapkan jadwal pembayaran alternatif yang realistis dan mengikat secara hukum (Ridwan, 2014).

- 3) Parameter ketiga adalah mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang efektif. Penggunaan diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek harus disertai dengan sistem pengawasan berlapis yang melibatkan:
- a) Pengawasan internal oleh inspektorat daerah melalui audit berkala atas pengelolaan kewajiban keuangan daerah;
 - b) Pengawasan eksternal oleh badan pemeriksa keuangan (bpk) melalui pemeriksaan kepatuhan dan kinerja;
 - c) Pengawasan politis oleh dprd melalui fungsi pengawasan dan hak interpelasi; dan
 - d) Pelaporan publik secara berkala mengenai status dan perkembangan pemenuhan kewajiban pembayaran. Mekanisme pengawasan ini tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan bagi kepala daerah terhadap tuduhan penyalahgunaan wewenang.
- 4) Perlindungan hak-hak pihak ketiga. Dalam setiap kebijakan penangguhan pembayaran utang proyek, pemerintah daerah wajib memastikan bahwa hak-hak pihak ketiga terlindungi secara memadai. Perlindungan tersebut meliputi kewajiban untuk:
- a) Memberikan pemberitahuan yang tepat waktu, jelas, dan tertulis kepada pihak ketiga mengenai kebijakan penangguhan;
 - b) Menegosiasikan dan menyepakati jadwal pembayaran alternatif yang dapat diterima oleh kedua belah pihak;
 - c) Memberikan kompensasi yang memadai atas keterlambatan pembayaran sesuai ketentuan kontrak dan peraturan perundang-undangan;
 - d) Tidak menggunakan kebijakan penangguhan untuk menghindari kewajiban hukum lain yang telah timbul berdasarkan kontrak; dan
 - e) Menjamin bahwa penangguhan tidak berdampak pada pelaksanaan pekerjaan dan kualitas infrastruktur yang dibangun (Tamarasari, 2020).
- 5) Penetapan batas kewenangan dan larangan penyalahgunaan wewenang yang tegas. Kepala daerah yang menggunakan diskresi untuk menangguhkan pembayaran utang proyek harus secara tegas mendokumentasikan bahwa tindakan tersebut tidak melampaui batas kewenangan yang dimiliki, tidak ditujukan untuk kepentingan tertentu selain kepentingan publik, dan tidak dipengaruhi oleh konflik kepentingan apapun. Undang-undang nomor 30 tahun 2014 pasal 80 memberikan hak kepada pihak ketiga yang dirugikan oleh tindakan diskresi untuk mengajukan keberatan administratif atau gugatan kepada ptun (Indroharto, 2004). Oleh karena itu, setiap kebijakan penangguhan pembayaran yang tidak memenuhi standar yang ditetapkan harus siap untuk diuji kebenarannya di hadapan lembaga peradilan.

Model parameter normatif yang dirumuskan di atas, apabila diterapkan secara konsisten dan komprehensif, diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam memastikan bahwa penggunaan diskresi dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah di wilayah kepulauan tidak hanya memenuhi standar legalitas formal, tetapi juga standar legitimasi substantif yang mencerminkan prinsip-prinsip negara hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Model ini juga diharapkan dapat mendorong terbentuknya regulasi teknis berupa Peraturan Gubernur yang mengatur secara spesifik mekanisme penggunaan diskresi dalam keadaan darurat fiskal daerah, sehingga memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan.

F. Urgensi Pembentukan Regulasi Khusus tentang Diskresi Fiskal Daerah Kepulauan

Analisis terhadap kerangka hukum yang berlaku menunjukkan bahwa Indonesia saat ini belum memiliki regulasi yang secara khusus dan komprehensif mengatur mekanisme penggunaan diskresi dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah di kondisi darurat fiskal, khususnya bagi daerah-daerah kepulauan yang menghadapi tantangan struktural unik. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memang telah memberikan landasan umum bagi penggunaan diskresi, namun pengaturan tersebut belum cukup operasional untuk memberikan pedoman yang jelas bagi pejabat pemerintahan daerah ketika menghadapi situasi darurat fiskal yang memerlukan tindakan segera. Kekosongan regulasi inilah yang justru menjadi sumber ketidakpastian hukum dan potensi sengketa dalam praktik pengelolaan keuangan daerah kepulauan.

Dalam perbandingan dengan beberapa negara yang memiliki karakteristik kepulauan serupa, terdapat praktik-praktik tata kelola yang dapat menjadi pembelajaran bagi Indonesia. Filipina, misalnya, sebagai negara kepulauan dengan tingkat desentralisasi yang tinggi, telah mengembangkan mekanisme khusus dalam *Government Procurement Reform Act* yang mengatur kondisi-kondisi tertentu di mana pemerintah daerah dapat menunda pembayaran kewajiban kontraktual tanpa harus diklasifikasikan sebagai wanprestasi, dengan syarat prosedur pemberitahuan dan dokumentasi yang ketat. Pengalaman Filipina ini menunjukkan bahwa pengaturan yang lebih spesifik dan operasional sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah kepulauan.

Dalam konteks Indonesia, urgensi pembentukan regulasi khusus tentang diskresi fiskal daerah kepulauan dapat dilihat dari beberapa perspektif. Dari perspektif normatif, ketiadaan pengaturan yang spesifik menciptakan ruang ketidakpastian yang berpotensi merugikan baik pemerintah daerah maupun pihak ketiga. Dari perspektif administrasi, pejabat pemerintahan daerah kepulauan membutuhkan pedoman yang jelas dan operasional untuk mengambil keputusan dalam situasi darurat fiskal tanpa harus khawatir dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang. Dari perspektif fiskal, keterbatasan kapasitas fiskal daerah kepulauan yang bersifat struktural memerlukan instrumen hukum yang adaptif dan responsif, bukan sekadar penerapan standar normatif umum yang dirancang tanpa mempertimbangkan konteks kepulauan.

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah konkret dalam rangka memperkuat kerangka hukum diskresi fiskal daerah kepulauan antara lain:

- 1) Pada tingkat nasional, perlu dilakukan revisi atau penambahan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus mengatur mekanisme pengelolaan kewajiban keuangan daerah dalam kondisi darurat fiskal di daerah kepulauan.
- 2) Pada tingkat provinsi, Pemerintah Daerah Provinsi Maluku perlu segera menerbitkan Peraturan Gubernur yang memuat panduan teknis penggunaan diskresi dalam pengelolaan kewajiban pembayaran utang proyek, termasuk prosedur pemberitahuan kepada pihak ketiga, mekanisme pelaporan kepada DPRD, dan sistem pertanggungjawaban yang jelas.

Di samping pembentukan regulasi, diperlukan pula penguatan kapasitas aparatur pemerintahan daerah dalam memahami dan menerapkan ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan diskresi dan pengelolaan keuangan daerah. Pelatihan hukum administrasi

yang terfokus pada isu-isu spesifik daerah kepulauan, konsultasi hukum yang mudah diakses oleh pejabat pemerintahan daerah, serta pengembangan sistem informasi pengelolaan kewajiban keuangan daerah yang terintegrasi merupakan langkah-langkah pendukung yang tidak kalah pentingnya dengan pembentukan regulasi formal. Hanya dengan kombinasi regulasi yang kuat dan kapasitas aparatur yang memadai, penggunaan diskresi dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah kepulauan dapat diarahkan menuju praktik yang akuntabel, transparan, dan berkeadilan.

Kontribusi penelitian ini terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam bidang hukum pemerintahan daerah dan hukum keuangan daerah, terletak pada perumusan model parameter normatif yang dapat dioperasionalkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan. Penelitian ini juga membuka agenda penelitian lanjutan yang perlu dikembangkan, antara lain: kajian komparatif mengenai praktik diskresi fiskal di berbagai daerah kepulauan di Indonesia, analisis empiris mengenai dampak kebijakan penangguhan pembayaran terhadap kinerja pelaksanaan proyek infrastruktur, serta pengembangan model kontrak publik yang lebih adaptif terhadap kondisi fiskal daerah kepulauan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi teoretis, tetapi juga berkontribusi secara praktis dalam mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah kepulauan yang lebih baik, lebih adil, dan lebih berkelanjutan.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis normatif yang telah dilakukan secara komprehensif terhadap berbagai aspek kewenangan diskresi Pemerintah Daerah Maluku dalam penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Penangguhan pembayaran utang proyek rehabilitasi dermaga pesisir Ambon oleh Pemerintah Daerah Provinsi Maluku memiliki landasan normatif yang diakui dalam sistem hukum administrasi Indonesia, yaitu bersumber dari ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengenai diskresi pejabat pemerintahan. Namun demikian, legitimasi tersebut bersifat kondisional dan terbatas pada pemenuhan persyaratan substantif dan prosedural yang ketat, termasuk kesesuaian dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), batas-batas kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, serta prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas fiskal.
2. Penggunaan diskresi dalam penangguhan pembayaran utang proyek menimbulkan implikasi hukum yang bersifat ganda dan saling berkaitan. Dari aspek tanggung jawab administrasi, terdapat risiko pembatalan keputusan diskresi melalui jalur peradilan tata usaha negara apabila terbukti tidak memenuhi persyaratan UUAP. Dari aspek tanggung jawab kontraktual, terdapat potensi sengketa perdata atas dasar wanprestasi yang dapat dituntut oleh pihak ketiga selaku kontraktor. Kedua risiko hukum tersebut mengharuskan Pemerintah Daerah Maluku untuk membangun landasan hukum yang kokoh dan mekanisme pertanggungjawaban yang komprehensif sebelum menetapkan kebijakan penangguhan pembayaran.
3. Pengujian kebijakan penangguhan pembayaran melalui perspektif AUPB menunjukkan bahwa setiap aspek kebijakan tersebut harus memenuhi standar kepastian hukum, kemanfaatan, kecermatan, keterbukaan, dan larangan penyalahgunaan wewenang.

Kegagalan dalam memenuhi salah satu standar tersebut berpotensi mengakibatkan kebijakan dinyatakan tidak sah secara hukum dan menimbulkan tanggung gugat bagi pejabat yang bersangkutan.

4. Penelitian ini merumuskan lima parameter normatif penggunaan diskresi yang akuntabel dalam pengelolaan kewajiban keuangan daerah di wilayah kepulauan: syarat substantif, syarat prosedural, mekanisme pengawasan berlapis, perlindungan hak pihak ketiga, dan penetapan batas kewenangan yang tegas. Model parameter ini direkomendasikan untuk dijadikan dasar penyusunan regulasi teknis berupa Peraturan Gubernur Maluku yang secara khusus mengatur mekanisme penggunaan diskresi dalam keadaan darurat fiskal daerah, sehingga memberikan kepastian hukum dan kerangka akuntabilitas yang jelas bagi semua pihak yang berkepentingan.
5. Penelitian ini menegaskan pentingnya pendekatan yang kontekstual dalam menilai legalitas penggunaan diskresi di daerah kepulauan seperti Maluku, yang memiliki kondisi geografis, demografis, dan fiskal yang berbeda dari daerah-daerah lain di Indonesia. Kondisi-kondisi struktural yang khas tersebut harus dipertimbangkan secara serius dalam pengembangan kerangka hukum yang lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan pengelolaan pemerintahan di wilayah kepulauan, tanpa mengorbankan prinsip-prinsip fundamental negara hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik.

REFERENSI

- Apriani, R. (2019). Penggunaan Diskresi dalam Konteks Keuangan Daerah: Kajian Normatif. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 228–245.
- Atmosudirdjo, S. P. (2017). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia.
- Dwiyanto, A. (2008). *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.
- Gunawan, M. (2016). Implikasi Diskresi terhadap Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintahan. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 46(3), 312–334.
- Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- HR, R. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada.
- Indroharto. (2004). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan.
- Isra, S. (2014). Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep Welfare State? *Jurnal Konstitusi*, 11(3), 421–446.
- Isra, S., & Mochtar, Z. A. (2009). *Catatan Tentang Hukum Tata Negara dan Pemerintahan*. Andalas University Press.
- Manan, B. (2000). *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Fakultas Hukum UNPAD.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH FH UII.
- Mazuki, P. M. (2003). *Penelitian Hukum*. Prenada Media.
- Moloeng, L. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rosda Karya.
- Mustamu, J. (2011). Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Sasi*, 17(2), 1–9.
- Nasution, B. J. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Mandar Maju.
- Pattimura, U. (2026). *Panduan Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat UNPATTI 2026*. LPPM UNPATTI.
- Rahardjo, S. (2014). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Alumni.

- Ridwan, H. R. (2014). Diskresi dalam Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 21(4), 615–637.
- Simatupang, D. P. N. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara*. FHUI.
- Sirajuddin, & Winardi. (2015). Wewenang Diskresi Pemerintah Daerah dalam Perspektif Hukum Administrasi. *Jurnal Konstitusi*, 12(1), 170–195.
- Soekanto, S. (1989). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.
- Soekanto, S. (2004). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers.
- Tamarasari, D. (2020). Pengelolaan Keuangan Daerah Kepulauan: Tantangan dan Peluang. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 5(1), 45–63.
- Utrecht, E. (1960). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Ichtiar.