

Dilema Direksi Birokrasi dalam konteks sistem akuntabilitas publik di era otonomi daerah

by Sri Juni Woro Astuti

Submission date: 18-Apr-2023 11:08AM (UTC+0700)

Submission ID: 2068007001

File name: Buku_Dilema_Diskresi.pdf (2.68M)

Word count: 33568

Character count: 228715

ISBN : 978-602-9310-02-3

DILEMA DISKRESI BIROKRASI
DALAM KONTEKS SISTEM AKUNTABILITAS PUBLIK
DI ERA OTONOMI DAERAH

Sri Juni Woro Astuti



PENERBIT "FAJAR SATRIA"

DILEMA DISKRESI BIROKRASI
DALAM KONTEKS SISTEM AKUNTABILITAS PUBLIK
DI ERA OTONOMI DAERAH

Penulis :

SRI JUNI WORO ASTUTI

Penerbit

Fajar Satria - Surabaya

Cetakan, Agustus 2011

ISBN : 978-602-9310-02-3

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit.

KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan penulisan kembali hasil penelitian yang berdulu Diskresi Birokrasi di Era otonomi daerah. Penelitian ini mengangkat isu seputar penerapan hak aparatur birokrasi dalam melaksanakan kewenangan yang melekat pada tugas dan fungsinya khususnya dalam hal ini adalah sebagai pelaksana dari kebijakan atau keputusan publik yang ditetapkan pada ranah politik yakni antara Kepala daerah bersama dengan DPRD.

Sebagai pelaksana kebijakan atau keputusan, aparatur birokrasi dituntut bertindak secara professional dan mandiri. Dari perspektif manajerial, setiap jabatan yang melekat tugas dan kewenangan, maka disitulah diperlukan adanya diskresi, yakni keleluasaan bagi si pemegang jabatan untuk dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya tersebut secara independen dan professional. Namun pada tataran empirik, seringkali yang terjadi ruang diskresi yang seharusnya digunakan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya demi meningkatkan pelayanan publik justru tidak dapat digunakan sebagaimana mestinya. Untuk itulah kajian ini dirasa masih sangat diperlukan untuk mengupas lebih banyak apakah memang diskresi itu diperlukan atau justru harus ditiadakan.

Tentu saja secara substasial buku ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya segala kritik dan saran yang membangun senantiasa penulis harapkan untuk lebih meningkatkan kualitas isi dari buku ini.

Surabaya, 2011

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR GRAFIK	vi
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Birokrasi dan Pelayanan Publik di era Otonomi Daerah	1
1.2. Realisasi Pelayanan Publik di Era Otonomi	3
1.3. Birokrasi dalam Lingkaran Politik Lokal	6
1.4. Dilema Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi	16
BAB II : BIROKRASI DAN DISKRESI BIROKRASI	27
2.1. Birokrasi dan Kewenangan Birokrasi	27
2.2. Diskresi Birokrasi	48
2.3. Jenis-jenis Diskresi ditinjau dari Domain Kebijakan Publik	66
BAB III : RESPONSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS	70
3.1. Konsep Responsibilitas dan Akuntabilitas	70
3.2. Diskresi Birokrasi dalam konteks Sistem Akuntabilitas Publik	83

BAB IV : METODE PENELITIAN DAN GAMBARAN KONDISI SOSIAL BUDAYA DAERAH	90
4.1. Metode Penelitian	90
4.2. Setting Sosial Budaya di Daerah	95
 BAB V : DERAJAD DISKRESI BIROKRASI	112
4.1. Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan	118
4.2. Kewenangan di bidang Penataan Kelembagaan	126
4.3. Kewenangan dalam Bidang Pelayanan Umum	135
4.4. Kewenangan di Bidang Pengelolaan Keuangan Daerah	139
4.5. Kewenangan di bidang Pengelolaan Kepegawaian	152
4.6. Kewenangan dalam Bidang Pemanfaatan Sumberdaya Alam dan Sumberdaya lainnya	161
 BAB VI : INKONSISTENSI KEBIJAKAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP DISKRESI BIROKRASI	166
 BAB VII: PENUTUP	189
7.1. Simpulan	189
7.2. Rekomendasi	196
 DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Hasil Studi Tim PSKK – UGM tentang Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah	4
Tabel 2.1. Rangkuman Definisi dan Batasan Diskresi Birokrasi	64
Tabel 3.1. Tipe Sistem Akuntabilitas	80
Tabel 4.1. Unsur dan Jumlah Responden	95
Tabel 5.1. Kelembagaan, Tugas & Fungsi, Jenis Kebijakan, dan tipe Diskresi	125
Tabel 5.2. Jumlah Kelembagaan Perangkat Daerah	135
Tabel 5.3. Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian dan Perubahannya	158

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Jenis kebijakan publik dan tipe diskresi administrative	69
Gambar 2.2: Tipe-Tipe Sistem Akuntabilitas	81
Gambar 5.1. Derajat Diskresi Birokrasi Pemda ditinjau dari aspek Yuridis Formal	165
Gambar 6.1. Tanggapan Responden tentang diskresi birokratik	184

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1. Aksesibilitas Warga Miskin terhadap Pelayanan Publik di daerah	5
----------------------------------------------------------------------------	---



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Birokrasi Dan Pelayanan Publik di era Otonomi Daerah

Berbagai wacana pelayanan publik di Indonesia telah mengalami perkembangan signifikan, mulai dari pelayanan satu pintu, pelayanan satu atap, pelayanan terpadu, hingga standar pelayanan minimal (SPM). Namun apapun istilah yang digunakan pada dasarnya semuanya itu ditujukan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Dengan kata lain, pemberian pelayanan publik atau pelayanan kepada masyarakat bukanlah merupakan hal baru di lingkungan aparatur pemerintah. Namun yang menjadi masalah, sebagaimana ditegaskan Kepala LAN, adalah mengapa praktik pemberian pelayanan publik “yang memuaskan” belum kunjung tercapai. Hal inilah yang menjadi keprihatinan kita bersama, terutama bagi aparatur pemberi layanan (*publik servant*). Diungkapkan pula tentang pentingnya hubungan kerjasama antar susunan pemerintahan, baik antara Pemerintah Pusat dengan Provinsi maupun Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota ataupun antar Kabupaten/Kota. Hal ini penting mengingat keberhasilan implementasi pelayanan publik tersebut bukan hanya menjadi

tanggung jawab satu level pemerintahan, tetapi sesungguhnya merupakan tanggung jawab bersama seluruh level pemerintahan yang ada - mulai dari level pemerintahan pusat, provinsi, kabupaten/ kota, kecamatan hingga desa/ kelurahan --.

Pelayanan publik di masa lalu (baca: masa orde baru) lebih banyak dilakukan oleh pemerintah wilayah melalui Kanwil/Kandep sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat. Hal tersebut tidak lain disebabkan karena "pemencaran urusan pemerintahan" lebih ditekankan pada asas dekonsentrasi daripada asas desentralisasi. Di era otonomi daerah lebih menekankan pada pelimpahan kewenangan kepada daerah yang mana tujuannya adalah "menciptakan kesejahteraan masyarakat secara demokratis".

Otonomi Daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang lebih efisien. Efisiensi dicapai melalui skala ekonomis pelayanan publik, dan skala ekonomis dapat dicapai melalui cakupan pelayanan yang optimal. Oleh karena itu, misi pemerintah daerah sesungguhnya menyangkut dua hal, yakni 1) menyediakan pelayanan dasar (*basic needs*) dan 2) mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara yang demokratis. Sedangkan output pemerintah daerah: 1) *public goods*: jalan, sekolah, pasar, rumah sakit, dll, dan 2) *publik regulations*: KTP, KK, IMB, HO, Akte Kelahiran, dll.

1.2. Realisasi pelayanan publik di era otoda

Berdasarkan penelitian LAN, pelayanan yang dilakukan Pemda semakin lama cenderung menurun, sehingga seperti hukum ekonomi *the law of deminishing return*. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya adalah rendahnya motivasi aparatur pemda dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai penelitian lain juga menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik masih belum sesuai harapan. Untuk itu pelayanan publik harus memperhatikan hal-hal berikut guna peningkatan kinerja pelayanan publik, antara lain: penerapan *strategic planning*, pengelolaan *strategic change*, perhatian pada pelanggan(customer focus), pemeliharaan **kualitas** pelayanan, evaluasi program-program yang sudah dilaksanakan, dan penerapan *management information system*. Sehingga tercapai apa yang dinamakan sebagai standard pelayanan yaitu suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian **kualitas** pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.

Hasil survey dari berbagai kalangan menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2001 masih belum dapat menunjukkan hasil berupa peningkatan pelayanan publik yang memuaskan. Sebagaimana kajian Tim PSKK-UGM tahun 2002 terhadap 150 kabupaten/Kota dimana penilaian

masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik di era otonomi daerah mayoritas masih sama saja bahkan ada yang menyatakan lebih buruk.

Tabel 1.1. Hasil Studi Tim PSKK – UGM tentang Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah

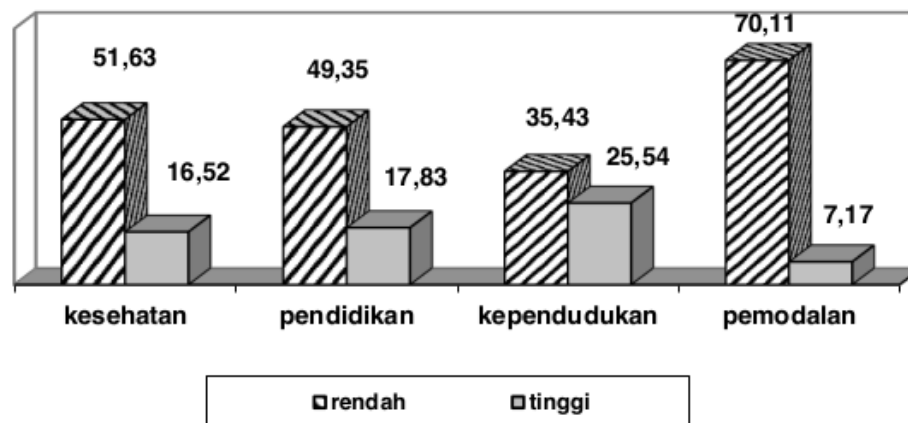
Jenis Pelayanan	Kriteria			Wilayah
	Lebih buruk	Sama saja	Lebih baik	
Sekolah	4,9	52,9	42,2	Jawa-Bali
Puskesmas	2,6	52,6	44,8	
Ktr Kelurahan/ Kepala Desa	1,7	52,8	45,5	
Ktr Kecamatan	1,1	58,7	40,2	
Ktr Bupati/Walikota	2,2	58,1	39,7	
Sekolah	7,7	51,9	40,4	Luar jawa
Puskesmas	4,2	54,7	41,1	
Ktr Kelurahan/ Kepala Desa	4,0	59,9	36,1	
Ktr Kecamatan	2,5	63,4	34,0	
Ktr Bupati/Walikota	3,5	60,9	35,6	
Sekolah	6,6	52,3	41,1	Nasional
Puskesmas	3,6	53,9	42,5	
Ktr Kelurahan/ Kepala Desa	3,1	57,2	39,7	
Ktr Kecamatan	2,0	61,7	36,3	
Ktr Bupati/Walikota	3,1	59,9	37,0	

Sumber: Dwiyanto, dkk, 2003.

Dilanjutkan dengan penelitian sejenis pada tahun 2006, ternyata hasilnya belum menunjukkan adanya peningkatan yang berarti. Salah satunya dilihat dari rendahnya aksesibilitas terhadap berbagai jenis

elayanan publik seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, administrasi kependudukan, dan di bidang pemodalan.

Grafik 1.1. Aksesibilitas Warga Miskin terhadap Pelayanan Publik di daerah



Sumber: Dwiyanto, dkk, 2007

Hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa semangat otonomi daerah yang mendorong perlunya reformasi birokrasi, hingga saat ini belum menunjukkan kemajuan yang signifikan. Padahal semangat otonomi dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Kabupaten dan Kota diharapkan daerah lebih responsif dalam memahami kebutuhan masyarakat dan mampu memanfaatkan peluang dan potensi daerah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan kewenangan yang besar tersebut, pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki peluang yang lebih besar untuk merumuskan

kebijakan dan program sesuai aspirasi masyarakat di daerahnya.

Otonomi daerah itu sendiri sebenarnya bukanlah tujuan, melainkan cara yang demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua unsur bangsa tanpa kecuali (Harris, 2000). Sedangkan tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan cara-cara yang lebih efektif dan efisien (Usman & Mawardi, 2003). Mengapa harus dengan otonomi? Dengan semakin kompleksnya permasalahan dan kebutuhan masyarakat suatu negara yang berarti semakin terfragmentasinya kepentingan dan nilai-nilai publik, disinilah administrasi publik dituntut untuk tetap mampu melaksanakan nilai-nilai atau preferensi-preferensi dari setiap individu, kelompok, klas-klas sosial, dan masyarakat secara keseluruhan (Frederickson, 1980).

1.3. Birokrasi dalam Lingkaran Politik Lokal

fakta menunjukkan bahwa dalam menjalankan fungsinya, sistem administrasi publik yang tersentralisasi semakin lambat, inefisien, tidak fleksibel dan tidak responsif terhadap tuntutan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan (administrasi publik) yang tersentralisasi semakin lama semakin tidak mampu memenuhi tuntutan dan permasalahan masyarakat yang semakin kompleks.

Sebagai konsekwensinya, maka diperlukan perubahan sistem pemerintahan (administrasi publik) dari yang *monolitik sentralistik* menuju ke sistem administrasi publik yang lebih terdesentralisasi, demokratis dan lebih humanistik (berkadar *local democracy*) (Utomo,W. 2000; Fitriyah,2003).

Behrman, *et al* (2003) dan Sidik (2002), menyatakan bahwa desentralisasi telah menjadi tuntutan di berbagai negara terutama negara-negara berkembang, karena dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi, dan banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintah sentralistik dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Dengan adanya pergeseran sistem administrasi publik (khususnya sejak adanya UU No.22 tahun 1999), peran pemerintah daerah yang dulu berada di bawah dominasi / kendali pemerintah pusat, kini telah memperoleh kewenangan yang besar sesuai dengan bunyi pasal 10 ayat (2) UU No.32 tahun 2004:

“Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan adanya *powerdistribution* (distribusi kekuasaan) dari Pemerintah Pusat ke Daerah, Bupati/Walikota bersama DPRD memiliki *discretionary* dan *disbursing power* yang sangat besar (Dwiyanto, dkk, 2003). Bahkan sebelum direvisinya UU no.22 tahun 1999, kedudukan Pemerintah Daerah sangat “*powerfull*” dan hampir-hampir tanpa ada kontrol baik dari pemerintah Provinsi maupun Pusat¹ dalam menjalankan otonominya. Sementara rakyat di daerah juga belum bisa optimal melakukan perannya dalam mekanisme “*check and balances*”.

Kewenangan yang semakin besar ini seyogjanya digunakan dengan semangat untuk melaksanakan tugas pokok pemerintah yang semakin baik yakni di bidang pemerintahan (pengaturan, ketertiban dan keamanan untuk tercapainya kemandirian); di bidang pelayanan (*public services*) dengan lebih efektif dan efisien; di bidang pembangunan dalam arti peningkatan dan pengembangan (Utomo, W.,2000). Selain itu, otonomi daerah juga mengandung tujuan dalam perspektif politis yaitu terbentuknya sistem pemerintahan yang demokratis, dimana masyarakat mempunyai akses yang lebih besar untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Fitriyah, 2003).

Namun tujuan tersebut nampaknya belum dapat dipahami sepenuhnya oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah (Pemda dan DPRD). Penyelenggaraan otonomi justru lebih banyak diwarnai dengan semakin terkonsentrasinya kekuasaan di tangan

local state actors (birokrat dan politisi daerah) dan lebih mencerminkan sebuah perjuangan kepentingan individu elit daerah (Hidayat, 2002). Kondisi seperti ini menunjukkan bahwa otonomi daerah belum sepenuhnya dipahami secara benar. Hal ini paling tidak sudah dibuktikan melalui studi yang dilakukan Agus Dwiyanto dkk, dimana di kalangan pemerintah dan non pemerintah masih terdapat distorsi pemahaman mengenai otonomi daerah. Pemahaman yang tidak sesuai tersebut antara lain adalah perlunya menggali sumber dana daerah sebesar-besarnya melalui pajak dan retribusi, penggunaan seluruh sumber daya alam yang ada untuk kepentingan daerah sendiri, dan hanya memperjuangkan kepentingan warga /penduduk asli dalam pemerintahan dan pembangunan (Dwiyanto, dkk, 2003).

Pemerintah Daerah cenderung membuat dan memperbanyak kebijakan (Peraturan Daerah)--walau kadang tanpa didasari kajian-kajian akan dampak dan manfaatnya secara lebih matang --. Dalam implementasi kebijakanpun seringkali pemerintah daerah justru mengusung praktik-praktik KKN yang semakin kental. Hal ini terjadi terutama di awal pelaksanaan otonomi daerah, dimana pada beberapa daerah bahkan hampir-hampir tidak pernah melakukan lelang secara terbuka. Pada saat itu hampir semua proyek dilaksanakan dengan penunjukan, walaupun ada lelang itu hanya sebatas formalitas dan tidak diumumkan lewat media dan pemberitahuan kepada asosiasi (Kompas, 6 Juli 2003).

Kekuasaan yang besar tersebut membawa implikasi terhadap membanjirnya Peraturan Daerah (Perda) yang sengaja dibuat terutama untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah namun jika disimak lebih jauh justru dapat membebani masyarakat di daerahnya. Banyak Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah yang intinya adalah menaikkan pajak dan retribusi. Beberapa contoh yang dapat dikemukakan disini antara lain: Pemerintah Kabupaten Ciamis yang mengeluarkan Perda No.11 tahun 2003 tentang penyelenggaraan pos dan telekomunikasi. Dalam Perda itu disebutkan bahwa untuk izin frekwensi radio fm ditarik retribusi Rp. 2 juta per tahun, dan izin televisi Rp.25 juta per tahun. Selain itu pengusaha masih dibebani dengan biaya yang tidak resmi yang jumlahnya jauh lebih besar dari biaya resmi tersebut (Kompas, 6 Juli 2003).

Bahkan, sebuah fenomena yang belum pernah terjadi di masa pemberlakuan UU No.5 tahun 1974 adalah dimana kedudukan dan peran DPRD sangat kuat, sehingga dalam beberapa kasus justru “melampaui” batas kewenangannya. Kewenangan DPRD ini bahkan tidak hanya di wilayah domain pembuatan kebijakan namun juga tidak jarang memasuki domain administratif yang menjadi kewenangan penuh birokrasi pemerintah.

Dengan demikian telah terjadi pergeseran lokus dan fokus penggunaan kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Kewenangan birokrasi Pemerintah Daerah

dalam memutuskan dan menjalankan kebijakan publik seringkali terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan politik dan ekonomis dari kelompok – kelompok tertentu. Elite politik di daerah seringkali justru memanfaatkan momentum reformasi untuk memanipulasi posisi strategis mereka demi kepentingan pribadi dan kelompok, dengan maraknya *money politics* dalam setiap ajang pemilihan Kepala Daerah dan anggota DPRD (Fitriyah,2003). Sementara itu pihak eksekutifpun seolah tidak berdaya mengimbangi kekuatan dan *euphoria* kekuasaan DPRD yang berlebihan tersebut. Dalam banyak kasus telah terjadi perselisihan antara Kepala daerah dan jajaran birokrasinya dengan DPRD, yang berujung pada “kekalahan” pada pihak eksekutif². Banyak Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah yang diberhentikan oleh DPRD akibat adanya perbedaan pendapat dan ‘kepentingan’ (kasus Walikota Surabaya; Bupati Kampar; Gubernur Kalsel; Sekkota Surabaya; Sekab Situbondo, dan lain-lain).

Belajar dari kasus-kasus yang menimpa pejabat di lingkungan eksekutif dan birokrasi tersebut, maka sikap birokrasi terhadap DPRD menjadi ‘melunak’ dan mencari “*win-win solution*” (kalau tidak dikatakan sebagai kolusi) yang pada umumnya terefleksi dalam kesepakatan penyusunan anggaran (APBD). Sebagaimana banyak diberitakan bahwa dalam penyusunan anggaran daerah telah terjadi ‘kerjasama’ antara eksekutif dan DPRD dalam mungurkan alokasi anggaran untuk kepentingan fasilitas mewah,

tunjangan kesejahteraan, perjalanan studi banding, dan masih banyak lagi yang mengarah pada pengabaian kepentingan publik (pembangunan). Dengan dalih kecilnya PAD, daerah hanya bisa mengalokasikan sebagian kecil anggarannya untuk kegiatan pembangunan, sementara sekitar 50-80 persennya digunakan untuk pengeluaran rutin saja (Jawa Pos, 23 Desember 2005).

Dinamika politik lokal menjadi semakin tidak terarah tanpa adanya komitmen yang kuat dari para elite pemerintahan (eksekutif dan DPRD) untuk menjalankan otonomi daerah yang luas ini sebagai suatu amanah yang harus dipertanggung jawabkan kepada masyarakat di daerah, bukan sebaliknya justru digunakan untuk mengabdikan kepentingan individu dan kelompok semata. Hal ini tercermin dari proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik dimana kepentingan penguasa selalu menjadi kriteria yang dominan dan seringkali menggusur kepentingan masyarakat manakala keduanya tidak berjalan bersama-sama. Dalam kebijakan anggaran, misalnya, beberapa daerah kabupaten dan kota marak terjadi pengelembungan anggaran untuk kepentingan DPRD, seperti yang terjadi di DPRD Jembrana 1999-2004 dimana pada APBD tahun 2002, ada indikasi mark up dalam anggaran sebesar Rp 12 juta. Anggaran yang semestinya Rp 324 juta untuk 28 anggota ternyata direalisasikan Rp 336 juta (Bali Post, 27 Januari 2005). Penyalahgunaan anggaran di daerah, terjadi di hampir seluruh provinsi seperti di Sumbar,

Pontianak, Singkawang, Tangerang, Banda Aceh, Bandar Lampung, Palembang, Ciamis, Mempawah, dan sejumlah daerah lainnya. (Jawa Pos, 28 Juni 2004).

Contoh kasus tersebut mengindikasikan bahwa kewenangan yang seharusnya digunakan untuk lebih mensejahterakan masyarakat daerah justru digunakan untuk kepentingan para elit politik di daerah. Jikalau dulu, kewenangan menjadi dominasi eksekutif, namun setelah diberlakukannya UU No.22 tahun 1999 berbalik menjadi berada di tangan legislatif (DPRD). Demikian pula ketika UU No. 22/1999 telah direvisi menjadi UU No.32 tahun 2004, yang tujuannya untuk lebih menyeimbangkan porsi kewenangan antara pemerintah Provinsi, dan Kabupaten/Kota serta antara eksekutif dengan DPRD. Ternyata fenomena adanya politisasi di tubuh birokrasi masih terasa kuat.

¹ Fenomena di atas menggambarkan adanya dominasi kepentingan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan sementara muatan profesionalisme yang menjadi tuntutan masyarakat masih jauh ditinggalkan. Dinamika politik lokal (*political-interaction*) lebih banyak didorong untuk memperebutkan kekuasaan atau pengaruh yang menguntungkan kelompok dan masing-masing individu elit semata, dan hanya sedikit yang dikonsentrasikan untuk mencari solusi atas permasalahan-permasalahan publik di daerah.

Derajat kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki elite pemerintahan ini seringkali disalahartikan dan

akhirnya berujung pada terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Harapan masyarakat akan tumbuhnya profesionalisme di tubuh birokrasi pemerintah nampaknya masih belum dapat terwujud. Hal ini rupanya telah menjadi perhatian Pemerintah Pusat, dimana dengan diberikannya *diskresi* yang luas bagi Daerah untuk menata perangkat daerahnya telah menimbulkan akibat inefisiensi dalam pembiayaan sehingga peluang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi berkurang (Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar RUU Perubahan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Kondisi tersebut menjadi salah satu pertimbangan untuk segera diadakannya peninjauan ulang dan revisi terhadap Undang-Undang No.22 dan 25 tahun 1999, dimana akhirnya kedua Undang-Undang tersebut digantikan dengan Undang-Undang no.32 dan 33 tahun 2004 dengan maksud untuk lebih menyeimbangkan peran sinergis antara legislatif dan eksekutif di daerah serta memperkuat konsep Negara Kesatuan RI dalam satu kesatuan sistem pemerintahan yang memiliki hubungan kewenangan terstruktur dari Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota .

Sesuai UU No.32 tahun 2004 pasal 2 sebagai berikut: ayat (1) Negara kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah; ayat (4) pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan

Pemerintah daerah lainnya; ayat (7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Dengan demikian pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya tetap memiliki hubungan hierarkhis dengan unit pemerintahan di atasnya. Namun struktur kewenangan daerah tetap diberi porsi yang lebih besar dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Namun sejauh ini masih banyak permasalahan yang muncul diantaranya adalah: (1) kurang adanya kesiapan pusat dalam penyusunan produk-produk hukum dan peraturan perundang-undangan yang memadai sesuai tata urutan perundang-undangan; (2) masih rendahnya kapasitas daerah dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang begitu besar. Masih lemahnya aspek hukum menimbulkan multi tafsir dan kesalahan persepsi yang berdampak pada kurang tepatnya langkah-langkah yang diambil dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penafsiran yang berbeda-beda terhadap undang-undang atau peraturan-peraturan pelaksanaannya bisa jadi merupakan akibat dari kurangnya sosialisasi, rendahnya kemampuan perangkat daerah, atau dikarenakan kurang jelasnya peraturan perundang-undangan yang ada tersebut. Jika alasan terakhir yang menjadi penyebabnya, maka sangat mungkin seorang Kepala

Daerah atau pejabat-pejabat daerah menjalankan diskresinya sesuai dengan kemauan dan keterbatasan persepsi mereka masing-masing. Diskresi tersebut sangat mungkin dilakukan oleh para pejabat birokrasi untuk kepentingan dan pertimbangan yang berbeda-beda.

1.4. Dilema Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi

Walaupun diskresi secara inheren ada dalam kewenangan setiap jabatan, namun sejauhmana penggunaan ruang diskresi birokrasi (*administrative discretion*) masih menjadi perdebatan umum. Literatur hukum administrasi tradisional Inggris banyak memberikan perhatian terhadap *administrative discretion* sebagai fenomena yang selalu ada dalam suatu sistem politik. Oleh karena itu sangat diperlukan peran hukum untuk menjaga agar penerapan diskresi administratif selalu dalam kendali hukum (dalam Hill, 1997). Seperti halnya Wade (1967) yang menyadari bahwa hukum administrasi merupakan suatu upaya untuk menjamin bahwa kekuasaan eksekutif secara umum dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip kebebasan dan keadilan (*liberty and fairness*). Oleh karena itu ia menekankan bahwa hukum harus mengontrol penggunaan kekuasaan diskresi yang sangat besar tersebut agar tidak sampai melampaui batas-batas hukum yang ada dan jangan sampai pula mengikuti prosedur yang keliru. Ditegaskan oleh Wade

(1967:50) bahwa : *“ the notion of unlimited power has no place in the system ”*.

Namun dalam perkembangannya, studi-studi mengenai diskresi justru memuat suatu pendekatan yang ingin mengkaji dan menguji peran hukum dalam implementasi kebijakan publik dimana diskresi dipandang sebagai salah satu fenomena penting dan fundamental (Hill, 1997). Walaupun pengakuan terhadap perlunya diskresi sudah diterima secara luas, namun sistem nilai yang juga tidak kalah kuatnya adalah yang memandang bahwa diskresi sebagai tindakan yang dapat menghambat penegakan hukum dan oleh karenanya harus dikontrol atau dibatasi.

Demikian pula yang terjadi di Indonesia kini, dengan adanya upaya pemerintah menyusun Rancangan Undang-Undang yang mengatur tentang Administrasi Pemerintahan dimana salah satu hal yang akan diatur adalah mengenai penggunaan diskresi pejabat birokrasi, mendapat tanggapan pro dan kontra. Pendapat yang kontra, antara lain dari kalangan LSM seperti Aliansi Kota (SITA) yang terdiri dari beberapa LSM; LBH Jakarta, Seknas FITRA, ICW, KRHN, TI Indonesia, Formappi dan PSHK. Mereka berpandangan bahwa pemerintah berencana untuk mengalihkan kasus korupsi dalam pembuatan kebijakan yang seharusnya masuk ke ranah hukum pidana menjadi hanya sekedar pelanggaran administratif. Jika peraturan ini jadi dibuat dan diterapkan, mereka khawatir proses hukum atas

para koruptor akan terhambat. Memang, pengalaman membuktikan pejabat yang dituduh korupsi selalu berusaha mengalihkan pertanggungjawaban pidana menjadi pertanggungjawaban administrasi. Misalnya saja kasus Akbar Tanjung dan Said Agil Husein Al Munawar. Keberatan tersebut didasarkan pada asas hukum, jika ada dua peraturan mengatur hal yang sama, maka peraturan yang lebih baru akan mengesampingkan UU yang lama. Dikhawatirkan UU yang baru ini akan mengesampingkan UU 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sedangkan pendapat yang pro RUU Administrasi mengatur tentang diskresi berpijak pada paradigma administrasi publik modern, dimana diskresi pejabat merupakan sarana fundamental bagi penegakan profesionalisme birokrasi, khususnya dalam menjawab perkembangan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang handal, cepat dan responsif. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya setiap pejabat administrasi pemerintahan perlu diberikan dan dilindungi diskresinya agar dapat mengambil keputusan secara mandiri atas dasar pertimbangan etika, profesionalisme, pengetahuan, dan kepentingan publik. Bahkan untuk mengatasi permasalahan yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan yang ada tidak menjadi solusi yang efektif, maka diskresi birokrasi diperkenankan tidak mematuhi hukum yang berlaku.

Sebagaimana kajian sosiologi organisasi yang antara lain dilakukan oleh Peter dan Waterman (1982), menegaskan bahwa karyawan dalam suatu organisasi sangat diharapkan dan diarahkan untuk memiliki dan mampu menggunakan keahliannya, dan harus dapat dipercaya untuk menggunakan diskresi dalam rangka melaksanakan tugas pekerjaannya dengan cara-cara yang adaptif. Dengan kata lain mereka harus profesional. Demikian pula bagi organisasi publik, profesionalisme pegawai sangat dituntut dan diskresi merupakan suatu sarana penting. Meskipun disadari bahwa membangun profesionalisme birokrasi tidaklah mudah, namun hal itu mestinya secara konsisten dan sungguh-sungguh dilaksanakan melalui perubahan-perubahan yang signifikan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Penataan sumber daya aparatur yang profesional dalam manajemen otonomi daerah merupakan suatu yang harus diprioritaskan. Karena reformasi di bidang administrasi pemerintahan mengharapakan hadirnya pemerintahan yang lebih berkualitas, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan sosial ekonomi. Dalam rangka itu, diperlukan tersedianya birokrasi daerah yang tangguh dan sangat paham terhadap peranan yang mesti dilakukannya. Melalui perannya sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat, aparat birokrasi penting diberi sarana dan prasarana serta sumber daya pelayanan yang adil dan maksimal untuk mendorong

terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih bermartabat.

Untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya, birokrasi pemerintah memerlukan kebebasan yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persoalan yang memerlukan penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan itu belum ada karena belum dibuat oleh badan yang disertai tugas legislatif. Meskipun diskresi itu merupakan kebebasan bertindak menurut pendapat sendiri, tapi tidak berarti bahwa pejabat birokrasi dapat bertindak sewenang-wenang berdasarkan pendapatnya sendiri. Diskresi harus selalu didasarkan pada nilai-nilai etika dan moralitas yang tinggi untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasarnya. Jadi bila ada pejabat / aparat yang menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan yang lain, berarti dia telah menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya. Penyalahgunaan wewenang ini dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah *Detournement de pouvoir*. Oleh karenanya penerapan diskresi oleh pejabat / aparat birokrasi mengandung dua implikasi –positif dan negatif—sebagaimana dijelaskan di atas.

Oleh karena adanya nuansa kontroversi sebagaimana dipaparkan di atas, maka kajian tentang

penggunaan ruang diskresi birokrasi ini akan selalu menarik dan masih sangat diperlukan, terutama untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi dalam menjalankan pelayanan publik dimana aparat birokrasi berhadapan langsung dengan masyarakat sebagai customer yang harus dilayani dengan baik.

Dalam proses pelayanan publik, aparat birokrasi di level bawah (*street level bureaucracy*) tidak hanya sekedar melaksanakan prosedur, melainkan juga dituntut dapat mengambil keputusan yang sifatnya teknis, non rutin dan memerlukan kreativitas tinggi. Pemberian diskresi kepada para pelaksana ini akan mendorong kreativitas dan motivasi kerja, baik secara individual maupun organisatoris dalam satuan kerja. Namun karena pengaruh struktur kekuasaan dalam organisasi, maka ruang diskresi bagi birokrat level bawah cenderung lebih dibatasi sehingga dalam beberapa hal menghambat upaya pemenuhan terhadap pelayanan publik yang semakin kompleks. Sebagaimana hasil penelitian tentang kualitas pelayanan publik di beberapa Pemerintah Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto dkk (2003) menunjukkan bahwa pada level birokrasi pelaksana tidak memiliki ruang diskresi yang memadai sehingga mengakibatkan pelayanan publik menjadi lamban. Dalam hal ini derajat diskresi dilihat dari dimensi hierarkhis struktural antara level pemerintah yang lebih tinggi (Pusat) kepada yang lebih rendah (Daerah).

Sementara apa yang dirasakan sebagai penerapan diskresi bagi kalangan pejabat birokrasi level atas, tidaklah selalu demikian. Pada level atas, diskresi birokrasi sangat diperlukan tidak saja pada tataran implementasi kebijakan, tetapi juga pada tataran perumusan kebijakan yang menyangkut hal-hal non-politis. Misalnya dalam hal penataan kelembagaan intern birokrasi untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas fungsi-fungsi birokrasi, tentunya pertimbangan profesionalisme berdasarkan *merit system* hendaknya menjadi pedoman utama dan hanya birokrasi itu sendiri yang bisa menentukan kriterianya berdasarkan prinsip-prinsip yang sudah universal. Dengan demikian birokrasi tidak lagi hanya menjadi mesin politik yang dipenuhi dengan kepentingan-kepentingan penguasa tertentu, namun dapat lebih fokus pada tugas-tugas utama birokrasi yakni memberikan pelayanan kepada publik.

Adakalanya pejabat birokrasi dapat menerapkan diskresi yang cukup leluasa tetapi justru diskresinya itu dapat menjurus pada tindakan “menguntungkan” dirinya atau kelompok tertentu saja. Agar dapat meminimalisir terjadinya *mall-administration* akibat lemahnya fungsi kontrol seperti yang sering terjadi pada era pemerintahan sebelumnya, diperlukan adanya suatu sistem akuntabilitas eksternal yang mampu dengan efektif memantau aktivitas birokrasi. Terlebih lagi dalam prakteknya, diskresi tersebut sering diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terefleksi dalam

supremasi lembaga legislatif dan partai politik atas eksekutif. Hal ini jelas akan menghambat terwujudnya prinsip *"check and ballances"* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini antara lain dipengaruhi oleh kultur politik yang terbangun semenjak era reformasi dimana dalam setiap pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati / Walikota) bahkan pengangkatan Sekretaris Daerah hingga mutasi pejabat struktural di era otonomi daerah ini selalu diwarnai oleh intervensi politik yang sangat kuat. Semuanya mengarah pada perebutan kekuasaan baik secara langsung atau tidak langsung yang dalam implementasinya akan banyak mempengaruhi netralitas birokrasi. Pengaruh politik ini bisa bervariasi kekuatannya hingga ke level bawah mempengaruhi perilaku pegawai birokrasi pemerintah.

Hal ini terjadi mengingat dalam mayoritas struktur birokrasi kita masih bercorak hierarkhis dengan kultur yang patrimonial. Kuatnya peran pemimpin puncak yang tidak lain adalah pejabat politik seringkali mengabaikan profesionalisme birokrasi. Sebagai misal dalam pengangkatan pejabat-pejabat karir di birokrasi pemerintah daerah sering juga diintervensi oleh kekuatan politik yang mendukung pejabat puncak tadi. Bahkan dalam pengangkatan Kepala – Kepala Dinas ada campur tangan DPRD setempat. Hal ini jelas sudah mengurangi diskresi birokrasi dalam mengatur atau merestrukturisasi organisasinya guna peningkatan profesionalisme dan kinerja pelayanan kepada masyarakat daerahnya.

Selain faktor dari luar (*political factors*) yang mempengaruhi diskresi birokrasi sebagaimana diuraikan di atas, faktor internal birokrasi juga ikut menentukan seberapa jauh diskresi itu dimiliki dan dapat dijalankan oleh anggota organisasi birokrasi itu yakni para Pegawai Negeri Sipil yang bertugas secara langsung dalam pelayanan publik. Faktor internal itu adalah struktur dan kultur birokrasi. Sebagaimana diketahui, lembaga birokrasi merupakan suatu bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur. Struktur mengetengahkan susunan dari suatu tatanan, dan kultur mengandung nilai (*values*), sistem, dan kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang mencerminkan perilaku dari sumberdaya manusianya (Thoha,2002). Sistem yang dapat mengatur atau membatasi perilaku birokrat agar tidak menyimpang dari batas-batas kewenangan, tanggungjawab dan tugas-tugasnya, tidak lain adalah apa yang disebut sebagai sistem responsibilitas atau akuntabilitas internal.

Dalam setiap unit kerja di lingkungan birokrasi pemerintah bisa saja sistem responsibilitas atau akuntabilitas internal itu sudah terbentuk dengan baik, dengan pola baku dan jelas, namun ada pula yang belum berkembang dengan baik bahkan belum terbentuk sama sekali. Dalam kondisi seperti itu, batasan antara apa yang menjadi kewenangan dan yang tidak termasuk dalam kewenangannya, menjadi kabur. Akibatnya pelanggaran-pelanggaran akan batas-batas

kewenangan, tanggungjawab dan tugas-tugas seorang birokrat akan lebih sering terjadi. Birokrasi dalam pengertian di sini adalah organisasi besar dengan staf yang bekerja penuh waktu yang memiliki sistem penilaian standar, dan hasil kerjanya tidak dinilai secara langsung dalam pasar eksternal (Downs, 1967).

Dalam organisasi birokrasi kewenangan berada di tangan pejabat puncak. Jika pejabat puncak tidak mampu lagi mengendalikan kewenangannya baru ia akan mendelegasikan kewenangan kepada bawahannya. Akibatnya pejabat-pejabat pada level bawah tidak memiliki ¹ kewenangan lagi untuk membuat keputusan atau dengan kata lain diskresi yang dimiliki sangat kecil dan tergantung pada atasan.

Pada tataran teoritis, diskresi birokrasi atau diskresi administrasi mendapat ruang yang cukup besar pada paradigma *new public management* dengan prinsip "*reinventing government*"nya dalam rangka meningkatkan tanggung jawab personal dan jiwa enterpreneur yang handal yang sangat diperlukan untuk melaksanakan derajat otonomi yang semakin tinggi di era demokrasi (Osborne dan Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Johnston, 1993; *National Performance Review Initiative*, 1994). Dalam pemerintahan demokrasi, *street-level bureaucracy* merupakan fondasi utama untuk memelihara legitimasi publik terhadap pemerintah oleh karenanya kepada mereka perlu dibekali dengan *discretionary power* khususnya dalam pelayanan publik

agar dapat merespon tuntutan masyarakat secara langsung dan fleksibel (Lipsky, 1980; Goodsell, 1994). Tidak saja pada level pelaksana (*street-level*), pada level pengambilan kebijakapun perlu langkah-langkah untuk melakukan diskresi kebijakan dari sifat yang administrasi hirarkhi menjadi demokratis yang melibatkan partisipasi publik (Soekarwo, 2007). Namun ketika praktek demokrasi belum sepenuhnya berkembang secara mantap dan belum memiliki mekanisme yang jelas, pelibatan publik yang kebanyakan bersifat politis justru kadangkala mengekang *discretionary power* yang seharusnya diperlukan birokrasi dalam fungsinya melaksanakan kebijakan publik.

Dari paparan di atas nampak banyak persoalan terkait dengan bagaimana seorang pejabat atau aparat birokrasi dituntut menggunakan kewenangannya, apakah masih dibutuhkan adanya diskresi atau tidak dan ketika diskresi itu dimiliki lalu bagaimana ukuran yang 'pas' dalam penerapannya agar tidak kemudian menjurus pada penyalahgunaan wewenang. Untuk itu kajian terkait persoalan di atas patut untuk diangkat. Buku ini merupakan hasil kajian yang ditujukan untuk menganalisis sejauhmana penggunaan ruang diskresi bagi pejabat dan aparatur birokrasi dari beberapa daerah di era otda.



BAB 2 BIROKRASI DAN DISKRESI BIROKRASI

2.1. Birokrasi dan Kewenangan Birokrasi

Kajian tentang birokrasi yang sudah sangat luas hingga saat ini masih terus menarik untuk didiskusikan, khususnya terkait dengan netralitas birokrasi. Birokrasi ala Weber mengetengahkan suatu gambaran ideal dimana birokrasi terdiri dari para profesional yang bekerja secara efisien tanpa terpengaruh oleh hubungan personal dan cenderung menafikan adanya kepentingan atau pengaruh politik yang sangat dominan dalam penyelenggaraan tugas - tugas birokrasi pemerintahan. Model birokrasi yang netral ini juga dikemukakan oleh Yate dengan sebutan model *administrative – efficiency*. Sementara itu pandangan yang lebih realistis menyatakan bahwa birokrasi tidak mungkin berada dalam ruang hampa yang bebas dari pengaruh nilai-nilai budaya dan politik. Model ini disebut dengan model *pluralist – democracy*.

Masing-masing model birokrasi membawa implikasi perilaku birokrasi yang berbeda-beda satu sama lain, termasuk dalam menggunakan kewenangannya maupun kemampuan mengambil

keputusan diskretif tanpa banyak diintervensi oleh pihak-pihak di luar birokrasi.

2.1.1. Perkembangan Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi mendapat arti yang sangat penting secara sempurna dalam teori politik Mill seperti tertera dalam *Consideration on representative government* pada tahun 1861 yang disebutkan bahwa di luar bentuk perwakilan, hanya bentuk birokrasilah yang memiliki ketrampilan dan kemampuan politik yang tinggi. Ditegaskan pula bahwa birokrasi merupakan model dalam menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang profesional dalam arti memiliki pengalaman yang terakumulasi dengan tata krama (nilai-nilai) tradisional yang dianggap baik, serta pelatihan ketrampilan (skills) yang memadai sehingga benar-benar dapat mendukung pekerjaan dalam arti yang sesungguhnya (dalam Albrow, 1996).

Disamping kebaikan atau nilai-nilai positif yang dikemukakan oleh para teoritis birokrasi, terdapat sejumlah kritikan terhadap konsepsi birokrasi itu sendiri. Kritikan-kritikan yang dilontarkan tersebut pada dasarnya tidak terlepas dari pengalaman dalam menjalankan pemerintahan sejak jaman Yunani kuno (klasik), dimana praktik birokrasi banyak yang justru menyimpang dari konsepsi ideal birokrasi sehingga berdampak negatif bagi pengelolaan pemerintahan pada saat itu. Konsep birokrasi akhirnya lebih diidentikkan dengan praktik-praktik negatif dari para

pejabat birokrasi pemerintahan yang cenderung memiliki sifat-sifat selalu ingin memerintah dan dilayani. Bentuk konkrit kecaman atau kritikan tentang birokrasi ini dapat disimak dari pemaknaan istilah birokrasi yang berkonotasi negatif dalam beberapa kamus sebagai berikut (dalam Albrow, 1989):

- (1) Kamus akademis Perancis memasukkan istilah birokrasi dalam supplement pada tahun 1798 dan mengartikannya sebagai „kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan“.
- (2) Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai „wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya yang memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara“ .
- (3) Kamus bahasa Itali tahun 1828, mengartikan birokrasi sebagai „kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan“.

Diantara kritikan terhadap sisi negatif birokrasi, terdapat nilai-nilai atau prinsip-prinsip birokrasi yang dikemukakan antara lain oleh Gorres dalam *Europe and the Revolution* (1821) melihat birokrasi sebagai institusi sipil yang analog dengan kedudukan tentara, dimana kehadiran birokrasi didasarkan pada prinsip-prinsip seperti disiplin, promosi, penghargaan kelompok, dan sentralisasi (Albrow, 1989). Sehingga istilah birokrasi berkembang dan dimaknai sebagai salah satu bentuk

utama pemerintahan, dibedakan dan dipertentangkan dengan bentuk-bentuk pemerintahan lainnya seperti monarkhi, demokrasi dan aristokrasi.

Terlepas dari pandangan negatif terhadap tingkah laku para pejabat pemerintahan pada saat itu, kehadiran birokrasi sebagai suatu organisasi modern diperlukan untuk menjalankan urusan pemerintahan dengan cara yang paling efisien. Birokrasi muncul sebagai jalan tengah bagi pertentangan antara sistem aristokrasi dan demokrasi, dimana birokrasi dianggap lebih dapat mengakomodir pertentangan antara kedua sistem tersebut.

Sebagaimana diketahui bahwa sistem aristokrasi adalah sistem pemerintahan dimana kekuasaan ada di tangan sekelompok kecil yang menjadi kelompok yang berkuasa yang dianggap sebagai pemerintahan terbaik. Sistem aristokrasi ini muncul sebagai bentuk pertentangan terhadap sistem monarkhi dimana kekuasaan dipegang oleh satu orang yakni raja, sehingga pemerintahan yang dipimpin oleh sekelompok orang 'terbaik' merupakan pilihannya. Namun lama-kelamaan system aristokrasi menyimpang dari tujuan semula yaitu untuk kepentingan umum bergeser menjadi kepentingan kelompok. Sedangkan sistem demokrasi sebagaimana yang telah diketahui adalah sistem pemerintahan dimana kekuasaan ada di tangan rakyat. Dari sisi tujuannya, demokrasi memang untuk kepentingan umum, namun dalam perkembangannya ternyata sistem demokrasi terdapat berbagai

kelemahan. Kelemahan sistem demokrasi antara lain: lemahnya penegakan hukum karena pendapat rakyatlah yang menjadi panglima, sering terjadi instabilitas politik yang pada gilirannya akan mengganggu ketertiban dan ketentraman. Dari kedua kondisi tersebut, maka sistem birokrasi muncul sebagai suatu bentuk pemerintahan yang dianggap ideal.

Pengakuan terhadap birokrasi menguat sejak abad ke 19, dimana Inggris telah mengakui kebutuhan akan birokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan yang digambarkan sebagai „penyelenggaraan kekuasaan negara oleh administrator yang profesional“ (Ramsay Muir, 1910, dalam Albrow, 1989). Sejak saat itu keberadaan birokrasi telah hadir dalam sosoknya yang baru sebagai jawaban dari adanya kebutuhan akan tata pemerintahan modern dan efisien. Konsep birokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang muncul pada abad 19 tersebut disebarkan melalui tulisan Mosca (yang muncul pertama kali tahun 1895 dan bab terakhir ditulis pada tahun 1933). Mosca mengklasifikasikan sistem pemerintahan menjadi dua tipe yaitu sistem feodal dan sistem birokratis (Blau dan Meyer, 1987).

Klasifikasi ini didasarkan pada suatu analisis tentang adanya dua kelompok besar di dalam setiap negara yaitu kelompok (kelas) yang menjalankan kekuasaan pemerintahan disebut *The ruling class* dan kelompok yang selalu berada pada posisi diperintah yang disebut *The ruled class*. *The ruling class* membuat dan menerapkan pengaturan yang meliputi fungsi-

fungsi ekonomi, perundang-undangan, administrasi dan militer secara langsung, personal dan sederhana terhadap kelompok yang selalu diatur (*the ruled class*) dan harus tunduk kepada *the ruling class*. Sedangkan pada sistem birokratis, terdapat tiga kelompok dalam suatu negara. Selain kelompok yang menjalankan fungsi pengaturan dan kelompok yang diatur, terdapat pembagian tugas dan fungsi pemerintahan atau pengaturan yang dipisahkan secara jelas menjadi bagian-bagian khusus dan membentuk suatu kelompok khusus yang menerima tugas pengelolaan kekayaan nasional dan kepadanya diberikan gaji. Kelompok itulah yang disebut dengan birokrasi.

Konsepsi Mosca tersebut memiliki kesamaan dengan konsepsi Max Weber tentang birokrasi yang dikenal dengan tipe ideal birokrasi yang sangat berpengaruh hingga saat ini. Walaupun Weber tidak membuat definisi birokrasi secara eksplisit, dari beberapa keterangannya dapat disimpulkan bahwa ia memaknai birokrasi sebagai suatu badan administratif tentang pejabat-pejabat yang diangkat, yang di dalamnya terdapat hubungan kolektif dimana pekerjaan dan wewenangnya sudah jelas diatur dalam suatu organisasi (Blau dan Meyer, 1987; Albrow, 1989; Thoha, 2003).

a. Birokrasi Rasional

Keberadaan birokrasi pemerintahan pada jaman Yunani klasik, Perancis, Jerman, Itali, dan Inggris,

sebenarnya belum cukup menjadi acuan bagi penjelasan mengenai konsep birokrasi khususnya dalam masyarakat yang makin modern. Birokrasi pada dasarnya adalah suatu jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengorganisasikan orang dalam jumlah besar yang tujuannya adalah meningkatkan efisiensi administrasi (Blau dan Meyer, 1987). Birokrasi juga menjadi sarana administrasi yang paling rasional dan dapat menjawab permasalahan-permasalahan di semua aspek kehidupan masyarakat. Karena birokrasi memang diciptakan sebagai mesin penyelenggara pemerintahan di berbagai negara.

Fenomena birokratisasi yang tumbuh begitu pesat tersebut akhirnya justru membawa dampak negatif, dimana pejabat-pejabat birokrasi merasa menjadi kelompok superior di masyarakat dan akhirnya menjelma menjadi penguasa baru. Karena besarnya kekuasaan birokrasi, para pejabatnya banyak yang akhirnya menyalahgunakan wewenang dan menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan dirinya serta cenderung sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya tersebut.

Dalam merespon fenomena birokratisasi yang berlebihan tersebut, Weber merumuskan konsepsi tentang tipe ideal birokrasi sehingga dengan prinsip-prinsip tersebut birokrasi dapat kembali berfungsi sebagaimana mestinya. Tipe ideal birokrasi yang

rasional itu dalam konsepsi Weber digambarkan dalam karakteristik sebagai berikut:

- (1). Individu pejabat yang secara personal memiliki kebebasan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Artinya pejabat birokrasi tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- (2). Jabatan-jabatan dalam struktur birokrasi disusun dalam tingkatan hirarki dan komando yang jelas, yaitu unit yang lebih rendah berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.
- (3). Masing-masing tugas dan fungsi jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*).
- (4). Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan secara bertanggung jawab. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan isi kontrak tersebut.
- (5). Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

- (6). Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandanginya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- (7). Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- (8). Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- (9). Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin dan seragam. (disarikan dari Weber, 1978 dalam Blau dan Meyer, 1989; Albrow, 1996; Thoha, 2003)

Menurut Weber, dengan merumuskan tipe ideal birokrasi ini bukan dimaksudkan untuk menunjukkan kebenaran konsep birokrasi secara obyektif. Akan tetapi suatu tipe ideal itu hanyalah sebuah konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Memahami upaya Max Weber dalam menciptakan model ideal birokrasi tersebut, perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang dipergunakan dan pemikiran baru

yang dikemukakannya yang mencerminkan keadaan semasa ia hidup (Dowding, 1995 dalam Thoha, 2003). Dengan menyimak tipe ideal birokrasi yang digambarkan oleh Weber ini diharapkan terdapat pemahaman tentang pentingnya peran birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan yang efisien dan efektif dan sebagai pembeda dengan organisasi lain pada umumnya. Dengan demikian apa yang dikonsepsikan oleh Weber tersebut sesungguhnya lebih tepat disebut sebagai aspek normatif idealis dari birokrasi pemerintah dan diciptakan untuk meminimalisasi terjadinya penyalahgunaan kewenangan di kalangan pejabat-pejabat birokrasi.

Menurut gambaran birokrasi dengan tipe yang ideal tersebut, maka seharusnya birokrasi tampil sebagai sistem administrasi pemerintah yang menjunjung nilai-nilai profesionalisme, efektif dan efisien bebas dari kepentingan pribadi dari para pejabat yang ada di dalamnya. Sebagai organisasi professional, birokrasi terdiri dari unit-unit yang saling terkoordinasikan satu sama lain namun masing-masing unit memiliki tugas dan fungsi yang jelas dan mereka menjalankan fungsinya masing-masing secara rasional. Istilah rasional ini merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weber. Meski demikian, dalam praktiknya birokrasi bukanlah suatu 'mesin' yang benar-benar bebas dari keinginan para individu yang ada di dalamnya. Perilaku birokrasi sesungguhnya tidak terlepas dari perilaku para birokrat (pejabat-pejabat

birokrasi) yang sangat rentan terhadap kepentingan pribadi yang bersifat manusiawi termasuk adanya dorongan untuk berkuasa. Dengan demikian maka wajar jika kemudin banyak kritik yang dilontarkan terhadap konsepsi Weber tersebut.

Namun kritik terhadap konsepsi Weber bahwa tipe ideal birokrasi tersebut tidak sesuai dengan realitas sosial yang ada, mendapat sanggahan dari para pengikut dan murid Weber. Salah satunya adalah David Beetham (1975), dia mengemukakan bahwa Weber sebenarnya telah memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen itu antara lain: *pertama*, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*). *Kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada pengetrapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut. *Ketiga*, adanya kemungkinan penyimpangan atau pengembangan dari sikap tersebut karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat partikular. (Thoha, 2003).

Menurut Thoha, 1995, independensi dan profesionalisme birokrasi yang dikemukakan Weber sebenarnya lebih terkait dengan perannya sebagai instrumen politik, bukan kekuatan politik. Sebagai instrumen politik, birokrasi lebih banyak menekankan aspek teknis administrasi dan operasional dalam

menjalankan kebijakan politik atau sebagai pelaksana, daripada sebagai kekuatan politik itu sendiri. Weber juga yakin bahwa dengan ciri-cirinya yang menonjolkan keajegan, ketepatan, disiplin, kesinambungan, birokrasi dianggap merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan baik dari segi pemegang otoritas maupun bagi kelompok-kelompok kepentingan yang lain (Albrow, 1989). Namun, fenomena riil menunjukkan kecenderungan yang sebaliknya. Para birokrat justru sibuk menjalankan peran sebagai salah satu kekuatan politik yang memihak pada salah satu kepentingan partai politik yang berkuasa.

Dengan pernyataannya tersebut, tidak berarti Weber benar-benar mengesampingkan adanya tendensi kekuasaan dari pejabat-pejabat birokrasi. Weber (1918) dalam tulisan yang lain membahas mengenai kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat --merupakan sesuatu yang benar-benar harus dibedakan dengan birokrasi—(dalam Albrow,1989). Apabila dikaji lebih seksama, sebenarnya Weber juga sudah memperhitungkan adanya pengaruh politik terhadap birokrasi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Beetham (1975) bahwa dalam konsepsi Weber sebenarnya sudah memperhitungkan kemungkinan adanya penyimpangan para pejabat birokrasi yang tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai individu dan anggota kelompok masyarakat yang oleh karenanya bisa memiliki kepentingan politik tertentu.

Berbeda dengan pandangan Weber, Karl Marx justru melihat birokrasi sebagai instrument politik dari kelompok yang sedang berkuasa. Marx yang terkenal dengan pemikirannya mengenai pertentangan kelas, berpendapat bahwa birokrasi menjadi instrumen dari kelas yang memiliki kekuatan dominan untuk mencapai tujuannya dan mendominasi kepentingan kelas-kelas lainnya yang lebih kecil, sehingga tidak mungkin baginya untuk bersikap netral dan bebas dari kepentingan kelompok. Marx termasuk yang menyakini bahwa kepentingan umum itu sebenarnya tidak pernah ada yang ada adalah kepentingan-kepentingan pribadi dan kelompok yang saling mendominasi satu sama lain. Kepentingan yang dominan itulah yang kemudian dijalankan oleh birokrasi pemerintah untuk mengatur seluruh masyarakat (kelas-kelas yang lemah). Dengan demikian menurut pemikiran Karl Marx, birokrasi yang ada telah menjelma menjadi salah satu kekuatan yang mengatasnamakan negara atau pemerintah itu sendiri yang sesungguhnya juga memiliki kepentingan. Pemikiran Marx tersebut tidak berlebihan mengingat dalam realitasnya perilaku birokrat seringkali memposisikan diri sebagai penguasa yang otoriter (*the bureaucratic authoritarian*).

Pandangan Marx ini bertentangan dengan pandangan Hegel, yang mengatakan birokrasi berada pada posisi tengah antara masyarakat dan negara (Giddens, 1986; Thoha, 2003). Dengan demikian birokrasi adalah institusi netral yang hanya menjalankan tugas-tugas demi kepentingan bersama dalam suatu

negara tanpa terpengaruh oleh kepentingan kelas yang sedang berkuasa. Jika Marx dengan pandangannya yang terkesan ekstrim tersebut lebih dibangun dari fenomena riil yang berkembang seputar sepak terjang birokrat, sedangkan Hegel membangun konsepnya lebih pada tataran yang normatif.

Perbedaan pandangan kedua tokoh tersebut, sampai saat ini menjadi fenomena abadi seputar birokrasi antara harapan dan kenyataan. Harapan akan netralitas dan rasionalitas birokrasi selalu dikaitkan dengan tujuan untuk membangun sebuah pemerintahan yang lebih modern. Sebagaimana yang ditulis oleh Giddens bahwa pada pemerintahan yang lebih modern, bangunan birokrasi yang dilahirkan hendaknya dalam rangka membangun "*governance*" bukan "*government*" (Giddens, 1998).

Pergeseran dari pola "*government*" menuju pola "*governance*" merupakan tuntutan logis sebagai konsekuensi pergeseran nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Masyarakat semakin kritis dalam menerima dan menilai kinerja layanan yang diberikan pemerintah. Pada era *government* semua layanan publik menjadi domain pemerintah sehingga terjadilah monopoli dalam pelayanan publik. Akibatnya masyarakat dipaksa menerima apapun bentuk dan kualitas layanan tersebut tanpa adanya alternatif lain meskipun kualitas layanan yang diterima kurang memuaskan. Dengan pergeseran nilai-nilai yang berkembang, masyarakat kini semakin kritis dan partisipatif sehingga memaksa pemerintah untuk

melepaskan sebagian kekuasaannya kepada kalangan swasta dalam menyediakan pelayanan publik. Peran pemerintah tidak lagi terfokus sebagai penyedia pelayanan publik (provider) melainkan lebih sebagai fasilitator dan membuka peluang bagi pihak swasta untuk turut berkompetisi dalam penyediaan pelayanan publik yang berkualitas.

Terkait dengan peran birokrasi dalam system pemerintahan, Yate (1982) membedakan adanya dua model yang menuntut peran birokrasi yang berbeda. Dua model tersebut adalah model *pluralist-democracy* dan model *administrative efficiency* yang masing-masing akan membawa implikasi yang berbeda bagi keberadaan dan peran birokrasi (dalam Thoha, 2003). Jika Yate mengemukakan dua model birokrasi yang saling bertolak belakang, maka Riggs melalui studinya pada negara-negara berkembang mengemukakan model birokrasi 'Sala' yang merupakan tipikal model birokrasi yang ditemui pada masyarakat dengan budaya transisi.

b. Peran Birokrasi Dalam Model Pluralist-Democracy

Dalam model *pluralist-democracy*, birokrasi pemerintah dituntut untuk dapat berperan sebagai berikut :

- (1) menyediakan banyak pusat-pusat kekuasaan sebagai sarana keseimbangan dan sebagai kontrol bila terjadi konsentrasi kekuasaan.

- (2) Memberikan fasilitas atau kemudahan kepada kelompok-kelompok kepentingan agar terwakili dengan menyediakan berbagai titik-titik akses.
- (3) Mempunyai kemauan dan elemen yang kuat untuk melakukan desentralisasi
- (4) Mampu menjadikan dirinya secara internal bisa bersaing
- (5) Bersifat terbuka dan partisipatif
- (6) Mampu menghasilkan proses bargaining yang luas.

Konsepsi *prulalist-democracy* ini didasarkan pada asumsi dan kenyataan bahwa birokrasi pemerintahan Negara tidak mungkin berada dalam ruang hampa yang benar-benar bebas nilai, melainkan justru sarat dengan pengaruh nilai-nilai budaya dan kekuatan politik yang berkuasa. Pada Negara dengan sistem demokrasi, kekuasaan partai politik dalam pemerintahan tidak dapat dihindarkan lagi. Kepala Negara sebagai kepala pemerintahan tentu sangat sulit melepaskan diri dari bayang-banyak kepentingan partai politik yang mengusungnya. Demikian pula para anggota dewan yang menjadi mitra penyeimbang pemerintahpun juga tidak terlepas dari kepentingan partai politik yang diwalikinya. Sehingga peran birokrasi sebagai pelaksana kebijakan politik yang notabene diambil berdasarkan kepentingan-kepentingan politik yang dominan baik di lembaga legislatif maupun yang duduk di eksekutif akan sangat sulit untuk bertindak netral. Pengaruh kepentingan politik terhadap operasionalisasi birokrasi

menjadi suatu realitas yang sulit dihindarkan. Seperti halnya yang telah dipikirkan oleh Weber ketika mengkonseptualisasikan tipe ideal birokrasi, ia menyadari bahwa pengaruh kekuatan politik tidak mungkin dihindarkan, tetapi justru karena itulah birokrasi hendaknya tetap mampu bersikap profesional dan netral.

Namun dalam prakteknya, kendala utama untuk menjadi netral dan profesional justru datang ketika birokrasi dituntut harus bersikap terbuka dan partisipatif. Pengaruh kepentingan umum --yang menurut konsepsi Mark sesungguhnya hanyalah merupakan kepentingan partikular yang dominan-- telah menjadi 'magnet' yang sangat kuat mempengaruhi keputusan birokrasi sehingga netralitasnya menjadi sangat diragukan. Keputusan-keputusan yang semestinya diambil atas dasar pertimbangan teknis dan profesional seringkali harus 'dibelokkan' oleh alasan-alasan dan pertimbangan-pertimbangan politis -- yang mengatasnamakan kepentingan masyarakat--. Dengan kondisi demikian maka ruang diskresi bagi pejabat birokrasi menjadi semakin sempit.

c. Peran Birokrasi dalam Model Administrative Efficiency

2
Berbeda dengan *model pluralist democracy*, *model administrative -efficiency*, menekankan pada perlunya peran birokrasi yang netral dan profesional di dalam

penyelenggaraan urusan-urusan kenegaraan. Dalam hal ini birokrasi dituntut untuk:

- (1) Mampu menghasilkan kebijakan publik yang rasional dan bebas nilai dengan cara-cara yang efisien.
- (2) Mampu bekerja dengan profesional melalui pejabat-pejabat yang dipilih dan diangkat dengan sistem merit dan bekerja secara efektif dalam suatu hirarkhi yang memuat spesialisasi tugas dan tanggung jawab yang jelas.
- (3) Mampu melakukan koordinasi yang menyeluruh dan *energized* dalam menyerap kepentingan publik sebagai sistem birokrasi publik yang kuat dan handal.

Dengan ciri-ciri yang disyaratkan oleh model *administrative-efficiency* ini jelas mendorong birokrasi lebih dapat bergerak secara netral jauh dari pengaruh atau tekanan-tekanan secara politis. Model ini sesuai dengan tipe ideal Weber dimana birokrasi lebih dipandang sebagai instrumen politik dan bukan sebagai kekuatan politik. Birokrasi pemerintah wajib menjalankan kebijakan publik yang telah dirumuskan melalui proses politik namun tetap memiliki ruang diskresi sesuai lingkup tanggung jawabnya, spesialisasi dan keahlian yang dimilikinya agar tujuan kebijakan tersebut dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Secara konseptual Model *administrative-efficiency* ini sangat bertentangan dengan model *pluralist-democracy*, apabila salah satu model eksis maka model yang satunya tidak akan eksis. Namun dalam tataran praktis, model-model tersebut tidak benar-benar eksis dalam lingkungan yang sama sekali berbeda. Model *pluralist-democracy* akhir-akhir ini menjadi suatu dorongan yang harus difasilitasi perkembangannya sejalan dengan akselerasi proses demokratisasi di berbagai negara. Sementara itu, pada saat bersamaan, birokrasi pemerintah juga semakin dituntut untuk bekerja secara profesional, netral dan efisien. Jadi kedua model birokrasi yang saling bertolakbelakang tersebut semakin disatukan oleh tuntutan kehadiran keduanya dalam ruang dan waktu secara bersamaan.

2.1.2. Kewenangan Birokrasi

Setelah mengikuti alur panjang sejarah perkembangan birokrasi pemerintahan, sulit rasanya untuk mendeskripsikan bagaimana seharusnya perilaku birokrasi yang ideal untuk dilaksanakan. Birokrasi sebagai suatu institusi yang terdiri dari komunitas sosial tertentu sebenarnya tidak berbeda jauh dengan organisasi lain pada umumnya. Perbedaannya terletak pada kewenangan dan luasnya jangkauan tugas serta tanggungjawab yang harus diperaninya dalam sistem pemerintahan yang pada esensinya adalah penyelenggaraan kepentingan publik. Pembahasan mengenai kewenangan dan peran birokrasi menjadi isu

yang tidak akan ada habisnya terlebih lagi ketika dihadapkan pada tuntutan adanya dua karakteristik birokrasi yang saling bertolak belakang yakni *pluralist-democracy* disatu sisi dan *administratif-eficiency* disisi lain hadir secara bersama-sama.

Pemahaman mengenai kewenangan birokrasi dimulai dari dikotomi politik–administrasi, sebagaimana diketengahkan oleh frank J. Goodnow dalam bukunya *Politics and administration: A Study in Government* (1900). Goodnow secara tegas membagi fungsi pemerintahan dalam dua jenis yakni politik dan administrasi. Politik berurusan dengan kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara, sedangkan administrasi berurusan dengan pelaksanaan dari kebijakan tersebut (Goodnow (1900); dalam Shafritz dan Hyde; 1987). Kedua fungsi dalam pemerintahan tersebut, meskipun dapat dibedakan tetapi dalam pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Goodnow juga menekankan perlunya keseimbangan dan harmonisasi antara kedua fungsi tersebut. Lebih lanjut ia menegaskan, agar kedua fungsi tersebut dapat sejalan, maka independensi kedua badan tersebut harus dikorbankan. Artinya, otoritas pelaksana (administrasi) harus merupakan dan berada dalam posisi *subordinate* terhadap otoritas pembuat kebijakan (politik), atau otoritas pembuat kebijakan harus mengontrol otoritas pelaksana (Shafritz dan Hyde; 1987:28).

Namun prinsip yang ditawarkan oleh Goodnow tersebut banyak mendapat sanggahan, antara lain dari

Fred W. Riggs (dalam Bantista et al, 1993:121-125) yang berpendapat bahwa politik dan administrasi lebih baik jika dilihat sebagai satu kesatuan. Ia menolak bahwa kedua fungsi tersebut dapat dibedakan secara analitis. Pandangan Riggs sebagaimana ditafsirkan oleh Kirwan (1987:398), lebih memandang dikotomi politik - administrasi ini sebagai dua level politik yang berbeda, atau antara *superordinate* dan *subordinate* dalam pemerintahan berkaitan dengan ruang lingkup umum tugas mereka. Level politik yang lebih tinggi mengacu pada kebijakan yang lebih luas, dan diasumsikan sebagai domain pejabat politik (Bantista et al, 1993:125). Sedangkan level politik yang lebih rendah menyangkut kebijakan yang ruang lingkungannya lebih spesifik sehingga sifat kebijakannyapun lebih operasional.

Level kebijakan yang lebih spesifik dan operasional inilah yang menjadi domain kewenangan pejabat birokrasi. Namun mengingat keterbatasan yang ada pada para politisi, kebanyakan politisi kurang memiliki peran atau pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan publik. Sebagaimana pendapat Dror dalam Caiden (1982:55) bahwa kebanyakan politisi kurang berkualitas sehingga kevacuman dalam pembuatan kebijakan pada level politis diambil alih prakarsanya oleh para birokrat. Lebih lanjut ditegaskan bahwa meskipun kebijakan publik dibuat di arena politik, namun perencanaan dan implementasi dari kebijakan tersebut berada pada arena birokrasi (Caiden,1982:55).

Sehingga birokrasilah yang sebenarnya lebih banyak memegang peranan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan.

3 Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan birokrasi tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan dan kompetensi politisi dan lembaga legislatif. Tugas utama birokrasi adalah menjalankan amanat rakyat yang disampaikan melalui lembaga legislatif. Dalam negara demokrasi, jelas peran partai politik sebagai penampung aspirasi rakyat menduduki posisi yang sangat strategis dalam mengontrol kinerja birokrasi apakah sudah sesuai dengan kehendak rakyat atau belum. Sehingga setiap kebijakan yang diambil oleh eksekutif bersama-sama dengan legislatif dan kemudian dilaksanakan oleh birokrasi harus tetap berada dalam koridor kepentingan publik (bukan kepentingan golongan / parpol dan kelompok masyarakat tertentu).

2.2. Diskresi Birokrasi

Menurut Dunleavy, apapun jenis organisasi dan tipe budgetnya nampaknya birokrat cenderung menginginkan dapat menerapkan diskresi atau kebebasan untuk berinovasi sejalan dengan konsep "*utilities maximiser*" tersebut. Pembahasan tentang diskresi pada bagian ini meliputi: pendefinisian, argumen yang mendukung dan argumen yang menentang, serta jenis-jenis diskresi birokrasi.

Dalam khasanah administrasi publik, pembahasan tentang diskresi selalu mengundang debat dan kontroversi. Pendapat dan opini tentang diskresi selalu menampilkan sisi yang ambivalen. Sementara sebagian kelompok menolak perlunya penerapan diskresi, namun sebagian yang lain menghendaki adanya landasan normatif untuk dilaksanakannya diskresi (Bryner, 1987).³ Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa dalam situasi dan jenis / tipe birokrasi apapun juga, birokrat cenderung menginginkan untuk dapat memiliki diskresi (*discretionary power*) -- minimal dalam wilayah domainnya yakni domain administratif. Kebutuhan akan adanya diskresi tersebut semakin besar ketika tuntutan masyarakat akan pelayanan publik semakin kritis serta situasi di lapangan yang seringkali tidak dapat dipastikan sebagaimana ketika pada saat sebuah kebijakan atau undang-undang dirumuskan. Untuk itu birokrasi sebagai pelaksana dan pembuat kebijakan teknis pada domain eksekutif sangat memerlukan keleluasaan (diskresi) untuk menjalankan kebijakan politik yang sudah dirumuskan terdahulu dan atau bahkan bilamana perlu dapat mengambil tindakan di luar ketentuan atau peraturan yang telah ada.

Konsep diskresi dapat dipahami dalam berbagai bentuk, tergantung pada konteks dan tingkatan dimana diskresi tersebut diterapkan. Definisi diskresi yang paling banyak menjadi acuan adalah yang dikemukakan oleh Davis (1969:4) sebagai berikut: “ *A publik officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses*

of *action and inaction*". (seorang pejabat publik memiliki diskresi dimana batas efektif dari kekuasaan yang dimilikinya memberikan kesempatan atau kebebasan untuk membuat satu pilihan diantara berbagai alternatif tindakan baik untuk berbuat atau tidak berbuat).

Definisi yang diberikan Davis tersebut di atas adalah batasan yang luas yang dapat dikaitkan dengan berbagai situasi pembuatan keputusan. Sebagaimana pendapat Jacques (1967) bahwa hampir semua pekerjaan yang didelegasikan selalu terdapat ruang diskresi. Seperti halnya Davis, Jowell dalam tulisannya mendefinisikan diskresi sebagai : "*the room for decisional manoeuvre possessed by a decision maker*" (1973: 179). Dalam pandangannya, hal yang paling penting untuk dilakukan adalah mencegah agar si pembuat keputusan tidak mengambil keputusan yang sewenang-wenang. Batasan ini juga mengacu pada tulisan Chandler dan Plano (1982: 108) yang menggambarkan diskresi sebagai "... *the freedom administrators have to make choices which determine how a policy will be implemented*". Sejalan dengan itu, Rourke (1984) juga memaknai diskresi birokrasi sebagai kemampuan administrator untuk memilih diantara alternatif-alternatif dan memutuskan bagaimana suatu kebijakan (*policy*) pemerintah harus diimplementasikan dalam situasi-situasi tertentu. Dalam pengertian yang sangat sederhana, diskresi mengacu pada kebebasan pendapat tentang aktivitas-aktivitas manakah dalam

suatu instansi pemerintah yang harus diprioritaskan. Asumsi umum yang mendasari definisi ini adalah dimana dalam setiap kondisi, pejabat dan aparat birokrasi dihadapkan pada pilihan apa yang harus dilakukan, dan pilihan-pilihan tersebut akan mempengaruhi birokrasi dan masyarakat luas (Cox, Raymond, 1999). Masalahnya adalah apakah penggunaan ruang diskresi tersebut menghasilkan keputusan yang baik atau buruk bagi masyarakat.

Diskresi sistem birokrasi mempresentasikan suatu sistem yang memberikan kebebasan di dalam mengambil kebijakan tanpa ada intervensi dari sistem lain. Sistem semacam ini diwujudkan oleh sikap dan perilaku para pelakunya didalam membuat dan melaksanakan sebuah kebijakan. Birokrasi pemerintah mempunyai domain melaksanakan kebijakan politik. Domain ini telah dikenal sebagai domain administrasi, atau diskresi dalam bidang administrasi. Diskresi administrasi di lembaga birokrasi pemerintah ini tampaknya tidak bisa berjalan di ruang hampa tanpa bersinggungan dengan unsur, faktor, kepentingan ataupun hal-hal lain yang berada di sekitarnya. Penerapan diskresi birokrasi menjadi semakin dilematis manakala harus lebih memegang prinsip profesionalisme (*internal control*) di satu sisi, tetapi harus pula dapat diterima secara politis (*eksternal control*).

Untuk lebih memberikan pemahaman secara luas mengenai konsep diskresi birokrasi atau diskresi administrasi, akan dikemukakan pandangan dari berbagai perspektif, antara lain dari paradigma Politik – Administrasi dan dari perspektif Teori Organisasi (manajerial).

2.2.1. Paradigma Politik – Administrasi

Paradigma dikotomi politik – administrasi secara tegas memisahkan fungsi pembuatan kebijakan dengan fungsi pelaksana kebijakan. Pembuatan kebijakan adalah fungsi dari domain politik, sedangkan pelaksanaan kebijakan adalah fungsi pada domain administrasi. Sebagaimana ungkapan Wilson (1887) : “ *when politics end, administration begins*”. Dalam perspektif ini ruang administrasi jelas dibatasi hanya pada implementasi kebijakan. Jadi dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, maka birokrasi hanya bisa menerapkan keleluasaannya (diskresi) pada level ‘bawah’ (administrasi), sementara legislatif adalah pembuat kebijakan pada level ‘atas’. Berangkat dari paradigma dikotomi politik-administrasi ini, diskresi birokrasi ditentukan secara *top-down* oleh para politisi pembuat kebijakan (Bawn, 1995; Fiorina, 1986; McCubbins, 1985; McNollfgast, 1989 dalam Krause, 1999). Dalam hal ini legislatif sepenuhnya yang menentukan sejauhmana birokrasi mendapat ruang untuk memiliki dan menjalankan diskresi. Diskresi birokrasi menurut perspektif ini dimasukdkan sebagai

keleluasaan bagi tindakan *publik agency* (birokrasi) dalam ruang lingkup atau bentangan yang masih dimungkinkan dalam mengimplementasikan mandat kebijakan yang lebih luas yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif (Bryner,1987 dalam Scott, Patrick, 1997).

Kebijakan atau mandat yang digariskan kepada birokrasi tersebut pada dasarnya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui fungsi pelayanan publik. Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik tersebut, birokrasi pemerintah memerlukan keleluasaan yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persoalan yang memerlukan penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan tersebut belum ada. Keleluasaan atau kebebasan bertindak dan mengambil kebijaksanaan itulah yang disebut dengan diskresi. Dengan diberikannya diskresi berarti sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan legislatif dipindahkan ke tangan birokrasi pemerintah sebagai badan eksekutif (pelaksana kebijakan).

Seberapa besar diskresi yang dimiliki birokrasi tergantung pada kehendak atau preferensi politisi yang duduk di dewan yang menganggap perlu dan tidaknya birokrasi diberikan keleluasaan (diskresi) untuk membuat kebijakan (Bawn,1995; McCubbins dan Weingast, 1989; Epstein dan Halloran,1994; Martin, 1997; McNollgast,1987; dan juga Volden,1999). Dalam

kaitan itu, Fesler (1980) juga telah mengidentifikasi beberapa alasan pendelegasian wewenang dari legislatif kepada manajer-manajer publik (administrator) dalam merumuskan kebijakan, sebagai berikut:

- (1) Ketika anggota legislatif menghadapi bidang kebijakan yang baru baginya, dimana mereka tidak cukup memiliki pengalaman tentang bidang tersebut;
- (2) Ketika dalam bidang kebijakan tertentu diperlukan perubahan teknologi yang sangat pesat, sehingga diperlukan fleksibilitas untuk beradaptasi dengan perkembangan-perkembangan baru tersebut;
- (3) Ketika terdapat pedoman-pedoman yang saling kontradiktif dalam bidang kebijakan yang sama, sehingga legislatif lebih memilih untuk menyerahkannya kepada eksekutif ;
- (4) Ketika terdapat keterbatasan dana dalam memenuhi tujuan yang ditetapkan oleh legislatif, sehingga dalam situasi ini administrator harus mampu menentukan prioritas;
- (5) Adanya faktor-faktor seperti keterbatasan waktu dalam proses penyusunan kebijakan, keterbatasan informasi dan perhatian dari sebagian legislator turut berperan dalam pendelegasian wewenang dari legislatif kepada eksekutif (dalam Chandler dan Plano,1982).

Kelima situasi yang menjadi alasan dilimpahkannya sebagian wewenang legislatif kepada eksekutif tersebut tampaknya sulit untuk tidak terjadi dalam sistem pemerintahan apapun juga. Birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang terdiri dari para profesional yang tidak hanya bekerja pada level operasional namun juga pada level strategik, jelas lebih memiliki kemampuan serta pengalaman-pengalaman yang membuatnya lebih menguasai permasalahan-permasalahan publik yang menyangkut pelayanan, pembangunan dan administrasi pemerintahan dibanding dengan para politisi yang duduk di lembaga legislatif. Hal ini didukung oleh David B. Spence dalam kajiannya tentang birokrasi yang menggunakan *rational choicemodel* menyatakan bahwa dalam banyak kasus masyarakat lebih memilih dan menyetujui keputusan-keputusan yang dibuat para birokrat daripada keputusan yang dibuat para pejabat politik (Meier, Kenneth J. and Krause, George A.2000).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi lebih banyak dituntut untuk menghasilkan sejumlah keputusan yang tidak saja bersifat teknis operasional tetapi juga dalam pembuatan keputusan-keputusan strategik guna mengatasi masalah publik yang sangat dinamis dan dalam rangka mengisi kekosongan kebijakan akibat keterbatasan para anggota legislatif. Semakin kompleks permasalahan yang dihadapi maka semakin banyak pula kebijakan yang harus dihasilkan, dan peran birokrasi akan semakin dominan. Dalam mengoptimalkan kapasitasnya, birokrasi membutuhkan

ruang diskresi yang memadai agar dapat menentukan pilihan diantara alternatif yang mungkin ditempuh untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi. Terlebih dalam suatu negara kesejahteraan (*welfare state*), diskresi sangat diperlukan, mengingat azas legalitas saja dianggap tidak cukup bagi administrasi negara (birokrasi pemerintah) untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani berbagai kepentingan masyarakat yang berkembang semakin luas dan kompleks (SF. Marbun, 2006).

Dalam prakteknya, derajat sejauhmana eksekutif dan birokrasi dapat menggunakan diskresinya tidak selalu didasarkan pada kelima hal di atas, yang terjadi adalah "*bargaining*" antara legislatif dan eksekutif dalam menentukan zone dimana diskresi birokrasi dapat diterima (Barnard, 1983; Simon, 1976 dalam Krause, 1999). Demikian pula, Chandler dan Plano (1982) menerangkan bahwa *administrative* atau *bureaucratic discretion* adalah hasil interaksi antara politik dan administrasi. Dalam proses interaksi politik – administrasi tersebut, birokrasi ternyata lebih aktif melakukan lobi-lobi untuk mendukung suatu kebijakan atau mengalahkan usulan-usulan kebijakan yang bertentangan dengannya (Rieselbach, 1995). Lebih lanjut, James A. Wilson mengungkapkan bahwa hampir-hampir birokrasi tidak pernah menjadi lembaga yang pasif dan tunduk pada legislatif, sebaliknya ia selalu berusaha memanipulasi atasannya (legislatif) untuk mencapai rencana-rencana yang menguntungkan baginya (dalam Krause, 1999).

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat fenomena dominasi eksekutif atas legislatif dalam proses perumusan kebijakan, baik dikarenakan kapasitas birokrasi yang memang lebih unggul daripada kapasitas legislatif atau karena adanya dorongan untuk mendominasi proses kebijakan demi menguntungkan kelompoknya. Dengan demikian asumsi teoritis yang menyatakan bahwa derajat diskresi birokrasi tergantung pada kehendak atau preferensi politisi (legislatif) tidak sepenuhnya sesuai (relevan).

2.2.2. Perspektif Manajemen

Dalam perspektif manajemen, diskresi secara intrinsik terkait dalam pengambilan keputusan manajerial maupun individu dalam organisasi. Pada setiap pekerjaan betapapun ketatnya dia dikontrol, tetap memiliki tingkat diskresi (meski sekecil apapun). Ketika suatu pekerjaan didelegasikan kepada orang lain (bawahan), maka orang yang mendelegasikan (atasan) pekerjaan itu akan kehilangan sejumlah kontrol atas pekerjaan tersebut. Demikian pandangan para pakar organisasi, sebagaimana tertulis pada karya Simon, *Administrative Behaviour* (1957) yang menyatakan pentingnya diskresi bagi setiap pelaksanaan pekerjaan bahkan pada organisasi yang paling hirarkis dan otoritarian sekalipun (dalam Hill, 1997). Namun hal itu tidak berarti diskresi bisa dilakukan secara bebas. Satu hal yang perlu dikontrol dalam penggunaan diskresi ini adalah dasar pemikiran atau pertimbangan yang

mendorong diterapkannya diskresi oleh seorang pejabat.

Secara organisasional, kebutuhan akan diskresi berbeda-beda sesuai dengan level atau jenjang hierarki dalam organisasi. Keputusan-keputusan yang diambil oleh manajer level atas lebih bersifat general (luas) dibandingkan dengan keputusan-keputusan yang harus diambil manajer level bawah. Demikian pula tugas dan tanggungjawabnya, semakin kebawah posisinya dalam hirarkhi organisasi, sifat pekerjaan semakin dispesifikasi. Namun tidak berarti diskresi bagi level bawah lebih sedikit ketimbang diskresi yang ada pada level atas. Kebutuhan akan diskresi bagi setiap level manajer pada organisasi publik berbeda-beda sesuai dengan tuntutan tugas dan tanggung jawab pekerjaannya. Dimulai dari level manajer yang paling bawah (*street – level bureaucracy*) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, kemudian pada level menengah (*middle- level managers*) yang lebih banyak berperan sebagai mediator dan antara kebijakan pemerintah dengan kepentingan masyarakat, dan pada manajer puncak (*top – level managers*) yang lebih banyak dituntut untuk mengembangkan rencana strategis dan inovasi bagi peningkatan pelayanan publik.

Bagi *street-level*, penerapan diskresi memainkan peran yang penting guna menjaga sistem pemerintahan yang demokratis. Diskresi birokrasi pada level bawah ini umumnya memberikan dampak positif pada

peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal ini antara lain dibuktikan dalam suatu survey di Amerika Serikat bahwa mayoritas masyarakat mengaku puas dengan pelayanan birokrasi (Morgan, Shinn, dan Green, 2002). Seperti pendapat Lipsky (1980) bahwa *street-level bureaucrats* justru mempunyai diskresi yang cukup besar karena tuntutan pekerjaan mereka untuk berhubungan langsung dengan publik. Sebagaimana diketahui karakter publik sangat bervariasi, sehingga melalui proses interaksi secara langsung sangat memungkinkan bagi seorang aparat untuk mengubah-ubah perilakunya sesuai dengan situasi yang dihadapinya. Aparat di level bawah dapat lebih leluasa menentukan jenis, jumlah, bahkan sampai pada kenyamanan ataupun ketidaknyamanan yang akan diberikan kepada customernya tergantung interaksi yang berlangsung diantara mereka.

Pendapat Lipsky tersebut mendapat dukungan fakta yang menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan tugas-tugas administrasi publik atau birokrasi pemerintah lebih banyak menerapkan diskresi dalam kapasitasnya sebagai implementor kebijakan (Bryner, 1987 ; Meier, 1993; Rouke, 1984; dan Wilson, 1989). Dengan kata lain, pada setiap implementasi kebijakan publik selalu memerlukan adanya diskresi administrasi atau diskresi birokrasi (Meier, 1993). Namun Bryner lebih lanjut menjelaskan bahwa diskresi yang diterapkan birokrasi disebut juga sebagai diskresi bidang administratif yang berhubungan dengan pemberdayaan

aparatus dalam aktivitas pembuatan peraturan oleh lembaga – lembaga pemerintah (Bryner, 1987).

Sedangkan diskresi yang diterapkan oleh manajer publik level menengah dan level atas, lebih berkenaan dengan masalah tanggungjawab yang lebih abstrak. Melalui penerapan diskresi, manajer menengah memainkan peran yang sangat menentukan dalam melegitimasi kekuasaan pemerintah dan dalam menjamin terlaksananya seluruh tugas-tugas pemerintah walaupun dalam kondisi tekanan yang berat seperti keterbatasan sumberdaya, dan adanya intervensi (pengaruh) dari berbagai sumber kekuasaan (baca : kepentingan politis). Manajer menengah ini banyak menerapkan diskresi guna menjalankan perannya tersebut secara optimal. Peran mereka secara umum adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusun kesepakatan diantara rekan-rekan manajer dari unit-unit lain dalam rangka mendistribusikan penggunaan sumberdaya yang terbatas dan mengkoordinasikan tugas-tugas lintas unit.
- 2) Memfasilitasi atau memberikan bantuan kepada unit-unit lain dan menggalang hubungan organisasional dalam rangka melaksanakan tugas-tugas yang dirasa tidak mampu untuk diselesaikan secara sendiri-sendiri melainkan harus dilakukan secara “cross-units” (melibatkan berbagai unit yang relevan).

- 3) Mengartikulasikan berbagai kepentingan dan dituntut untuk mampu secara tegas menentukan bahwa masalah tersebut memiliki keterkaitan dengan kemampuan dan perhatian dari unit lainnya (Morgan, Shinn, dan Green, <http://www.eli.pdx.edu/> tanpa tahun).

Sedangkan untuk top manajer atau senior manajer, diskresi diperlukan terutama dalam menjalankan tugas-tugas senior manajer yang meliputi:

- 1) menginterpretasikan dan menyatukan berbagai sumber kewenangan dan kekuasaan,
- 2) membangun dukungan publik bagi kegiatan-kegiatan pemerintah,
- 3) Memfasilitasi kerjasama interorganisasional,
- 4) Memulai kolaborasi antara batas kewenangan wilayah,
- 5) Merumuskan standar pelayanan,
- 6) Memahami budaya masyarakat (Morgan, Shinn, dan Green, <http://www.eli.pdx.edu/> tanpa tahun).

Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa manajer pada level yang berbeda juga berbeda sifat diskresinya sesuai dengan tugas dan tanggungjawab mereka masing-masing. Sedangkan dalam perspektif mikro organisasi, pendekatan yang digunakan lebih kepada *individual behavior* dalam pemberian pelayanan publik. Dalam hal ini, diskresi birokrasi dipandang

sebagai rentang pilihan dalam serangkaian parameter yang membatasi perilaku individu sebagai penyedia pelayanan publik (Lipsky 1980; Prottas, 1979 dalam Scott, 1997).

Berdasarkan perspektif organisasi makro maupun mikro, dapat diambil kesimpulan bahwa pada dasarnya setiap individu terutama pejabat pada setiap level dalam organisasi memiliki dan memerlukan ruang diskresi guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi pekerjaannya khususnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Setiap pekerjaan pada setiap level dalam organisasi secara inheren telah memuat *discretionary power* yang secara langsung atau tidak diskresi tersebut digunakan untuk menunjang efektivitas pelaksanaan tugas-tugas individu pelaksana maupun manajer dalam membuat keputusan.

Dalam setiap organisasi juga terdapat kerumitan-kerumitan sehubungan dengan pengambilan keputusan. Kerumitan tersebut antara lain disebabkan oleh: (1) orang dalam struktur yang sama dapat mempunyai kewenangan pengambilan keputusan yang berbeda; (2) tidak semua keputusan sama pentingnya dalam organisasi; (3) orang mungkin tidak merasa bahwa mereka benar-benar mempunyai wewenang walaupun telah disebutkan di dalam uraian pekerjaan mereka (Ford, 1979 dalam Gibson et al., 1993). Namun, disisi

lain seringkali seseorang justru menggunakan kewenangan yang melebihi ruang lingkungannya atau membuat keputusan diskresi yang masih di dalam ruang lingkup wewenangnya namun secara kurang tepat dan bahkan cenderung menyimpang. Oleh sebab itu, penggunaan diskresi dalam pengambilan keputusan (baik yang bersifat strategik maupun operasional) perlu memperhatikan sejumlah parameter yang dapat digunakan sebagai dasar menentukan kepatutannya.

2 Ukuran atau parameter diskresi birokrasi dapat berupa peraturan-peraturan dalam organisasi itu sendiri, atau dapat pula bersumber dari luar yang didasarkan pada hukum, norma-norma atau kode etik yang berkaitan dengan profesionalisme (Scott, 1997). Masing-masing parameter tersebut, dalam kenyataannya bisa jadi saling bertentangan, sehingga diskresi seringkali lebih menyerupai proses rekonsiliasi dari berbagai tuntutan yang berbeda tersebut (Cooper, 1982 dalam Scott, 1997). Sedangkan Burke (1986) menyebutkan bahwa parameter diskresi lebih mengacu pada pertimbangan-pertimbangan normatif sehingga suatu tindakan diskresi dapat dipandang *acceptable* atau *appropriate*. Apapun yang digunakan sebagai dasar kriteria atau parameter, pada dasarnya ditujukan untuk memberikan batasan sejauhmana diskresi tersebut dapat diterima sebagai tindakan yang tepat dan akuntabel. Selain perlunya parameter sebagai batasan sejauh mana diskresi patut diterapkan, ada beberapa variabel lain yang juga perlu diperhatikan

dalam pelaksanaan diskresi birokrasi publik yaitu: faktor pekerjaan, beban kerja, konteks dimana keputusan harus diambil, kultur internal organisasi, peraturan dan batasan, serta lingkungan eksternal organisasi yang bersangkutan (Scott,1997). Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian diskresi birokrasi berikut disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2.1.
Rangkuman Definisi dan Batasan Diskresi Birokrasi

Menurut	Definisi / Batasan
John Lock (1965)	Ruang dimana para pejabat dapat mengambil keputusan atau melakukan tindakan diantara alternatif yang bisa dilakukan; untuk pelayanan publik kadangkala diperlukan kewenangan diskresi yang tidak diatur dalam undang-undang atau kebijakan tertentu bahkan bisa jadi bertentangan dengan undang-undang yang sudah ada.
Davis (1969)	Kesempatan atau kebebasan untuk membuat suatu pilihan diantara berbagai alternatif tindakan baik untuk berbuat atau tidak berbuat
Jowell (1973)	Ruang kebebasan yang dimiliki pengambil keputusan namun tidak digunakan secara sewenang-wenang
Lipsky (1980), Prottas, (1979)	Rentang pilihan dalam serangkaian parameter yang membatasi perilaku individu sbg penyedia pelayanan publik

Menurut	Definisi / Batasan
Chandler dan Plano (1982)	Kebebasan administrator untuk membuat pilihan yang menentukan bagaimana suatu kebijakan dapat diimplementasikan
Rourke (1984)	Kemampuan administrator untuk memilih diantara alternatif dan memutuskan bagaimana suatu kebijakan pemerintah harus diimplementasikan dalam situasi tertentu
McCubbins (1985), Fiorina (1986), Bryner (1987), McNollgast (1989), Bawn (1995), patrick G.Scott (1997), dll.	Keleluasaan bagi tindakan pejabat birokrasi dalam ruang lingkup yang masih dimungkinkan guna mengimplementasikan mandat kebijakan yg lebih luas yang ditetapkan oleh legislatif
Merriam-Webster Online Dictionary (2008)	ability to make responsible decisions; a: individual choice or judgment, b: power of free decision or latitude of choice within certain legal bounds
The Random House Unabridged Dictionary, © Random House, Inc. 2006.	the power or right to decide or act according to one's own judgment; freedom of judgment or choice.

2.3. Jenis-jenis Diskresi ditinjau dari Domain Kebijakan Publik

Dari kedua perspektif yang digunakan untuk menjelaskan pelaksanaan diskresi birokrasi di atas (dikotomi politik-administrasi dan teori organisasi), ada satu titik singgung dimana kedua perspektif sama-sama menjelaskan perlunya diskresi di level pelaksana kebijakan (birokrasi pemerintah). Bahkan dipertegas dengan hasil-hasil penelitian yang menguatkan bahwa pada domain administrasi (pelaksanaan kebijakan) menuntut fleksibilitas yang tinggi mengingat dinamika perkembangan kondisi riil selalu lebih cepat dan kompleks dibandingkan dengan situasi yang diasumsikan dan dihadapi ketika sebuah kebijakan tertentu dibuat (Bryner,1978; Rourke,1984; Lipsky, 1980; Meier, 1993; Scott, 1997).

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Diskresi birokrasi diperlukan dalam rangka melaksanakan dan mencapai sasaran atau tujuan dari suatu kebijakan publik tersebut. Dalam hal ini maka jenis diskresi birokrasi dapat dibeda-bedakan sesuai dengan jenis-jenis kebijakan publik. Pemetaan jenis-jenis diskresi sesuai dengan karakteristik kebijakan publik ini sangat tepat jika dikaitkan dengan kerumitan dalam proses legislatifnya (Morgan, Shinn, dan Green, <http://www.eli.pdx.edu/2002>).

Untuk kebijakan distributif (*distributive policy*), yakni kebijakan tentang pemberian pelayanan-pelayanan atau keuntungan-keuntungan bagi sejumlah penduduk tertentu (baik kelompok maupun individu), maka jenis diskresi yang ditimbulkan adalah diskresi teknikal (*technical discretion*). Misalnya kebijakan di bidang pembangunan fisik (jalan raya, jembatan, saluran irigasi, dll) maka untuk kebijakan semacam ini pihak administrator lebih memiliki kemampuan dan pengetahuan yang relevan diperlukan dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dibanding dengan para politisi di dewan.

Adapun untuk jenis kebijakan redistributif (*redistributive policy*), yakni kebijakan untuk memindahkan atau pengalokasian kembali manfaat-manfaat, pendapatan, sumber-sumber daya dari kelompok yang mampu kepada kelompok masyarakat yang kurang mampu, maka birokrasi cenderung menerapkan diskresi politis (*political discretion*). Dalam proses perumusan kebijakan publik redistributif seperti pengaturan tentang pajak, pengentasan kemiskinan, pemberdayaan wanita, dll didelegasikan kepada administrator bukan karena alasan kurangnya kemampuan para legislator namun lebih dikarenakan bahwa solusi yang ditawarkan terhadap masalah-masalah tersebut rawan mengundang 'lawan' politik (*political enemies*). Sehingga karena alasan itulah maka legislatif menyerahkan diskresi pengambilan kebijakan ke tangan administrator (birokrasi).

Kebijakan pengaturan (*regulatory policy*), yakni kebijakan untuk membatasi seseorang atau kelompok untuk berbuat sesuatu atau memiliki sesuatu, dapat menghasilkan diskresi perencanaan sosial (*socialplanning discretion*). Misalnya kebijakan tentang kesehatan dan keselamatan kerja, pencemaran lingkungan, dan lain sebagainya, yang dalam pemecahannya mengandung tingkat ketidakpastian yang relatif tinggi. Kondisi ini menuntut para administrator untuk memadukan baik pertimbangan-pertimbangan teknis maupun politis dan lebih tepatnya disebut dengan diskresi perencanaan sosial. Sedangkan untuk jenis *self-regulatory policy*, yakni kebijakan tentang pembatasan atau pengawasan pada masalah-masalah tertentu bagi orang atau kelompok tertentu, menghasilkan diskresi profesional. Diskresi jenis ini adalah dimana kebijakan didelegasikan dari legislator kepada para birokrat profesional sebagaimana yang dilakukan para profesional seperti dokter dan lawyer sehingga apa yang diputuskan adalah murni atas pertimbangan profesional tanpa ada pertimbangan politis.

Keterkaitan antara logika kebijakan publik dengan jenis diskresi ini perlu dipahami oleh para administrator untuk memastikan bahwa suatu kebijakan tersebut akan dapat dilaksanakan dengan baik dan tujuan kebijakan dapat dicapai. Menurut Davis (1971) para administrator perlu lebih agresif dalam proses pembuatan kebijakan publik guna mencegah atau mengurangi diskresi yang tidak diperlukan, dan

sebaliknya untuk merumuskan dan sekaligus mengontrol diskresi yang memang diperlukan. Gambar berikut adalah visualisasi keterkaitan antara jenis kebijakan publik dengan jenis diskresi administrasi.

Demand pattern of stakeholders	Integrated	<i>Redistributive Policy:</i> Produces administratif political discretion	<i>Self-Regulatory Policy:</i> Produces Administrative Professional Discretion
	Fragmented	<i>Distributive Policy:</i> Produces Administrative Technical Discretion	<i>Regulatory Policy:</i> Produces Administrative Planning Discretion
		Low	High
Administrative and political costs Of reaching decision			

Gambar 2.1. Jenis kebijakan publik dan tipe diskresi administrative

Sumber: Morgan, Shinn, & Green, 2002



BAB 3 RESPONSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS

3.1. Konsep Responsibilitas dan Akuntabilitas

Agar pembahasan teoritik ini tidak terkesan sepotong-sepotong dan kurang terintegrasi satu sama lain, maka perlu diketengahkan pentingnya pemahaman terhadap konsep responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi. Pengertian akuntabilitas (*accountability*) secara harfiah dapat diartikan sebagai "pertanggungjawaban".

The Oxford Advance Learner's Dictionary sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2000:21), akuntabilitas diartikan sebagai "required or expected to give an explanation for one's action". Demikian pula *Governmental Accounting Standard Board* (GASB) di Amerika Serikat mendefinisikan istilah *accountability* sebagai "the requirement for government to answer to the citizenry—to justify the raising of publik resources and the purposes for which they are used" (dikutip dari Nazarudin, 1992 dalam Nurkholis).

Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberi penjelasan dan

mempertanggungjawabkan tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban.

Dalam konteks organisasi mikro-individual, setiap pejabat level bawah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada pejabat level di atasnya sebagai pihak yang memberikan perintah. Sedangkan dalam konteks makro - interorganisasional, organisasi - organisasi pelaksana kebijakan (eksekutif) wajib menyampaikan pertanggung-jawaban kepada masyarakat dan lembaga yang menjadi representasi masyarakat yakni melalui lembaga legislatif, partai-partai politik, lembaga-lembaga independen, dan lain sebagainya.

Makna akuntabilitas secara makro tersebut juga dikemukakan oleh Chandler and Plano (1992:107) yang mengartikan akuntabilitas (*accountability*) "*refers to the institution of check and balances in an administrative system*". Akuntabilitas menunjuk pada pelaksanaan mekanisme "*check and balance*" dalam sistem administrasi pemerintahan. Akuntabilitas berarti pertanggungjawaban atas penggunaan sumber-sumber daya atau kewenangan oleh eksekutif dan birokrasi kepada masyarakat dan lembaga-lembaga di luar birokrasi yang tujuannya mencegah agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan birokrasi pemerintah. Demikian pula Manin, Przeworski, and Stokes menggambarkan akuntabilitas sebagai berikut:

“Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative government and can sanction them appropriately, retaining those in office who perform well and ousting those who do not. An "accountability mechanism" is thus a map from the outcomes of actions of publik officials to sanctions by citizens. Elections are a 'contingent renewal' accountability mechanism, where the sanctions are to extend or not extend the government's tenure” (dalam Mark Philp, 2000).

Adapun Romzek & Dubnick (1990:237) meyakini bahwa dalam konsep akuntabilitas tercakup juga konsep tanggung jawab. Mereka mengatakan sebagai berikut: *“More broadly conceived, publik administration accountability involves the means by which publik agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organization”*. Namun sejauh ini masih terdapat perbedaan sudut pandang dalam menjelaskan kedua konsep tersebut (tanggung jawab maupun akuntabilitas). Hal ini diulas antara lain dalam bukunya Shafritz dan Hyde (1997); Robert Denhardt (1991) maupun dalam tulisan Mulgan (1997: 25-36) yang mengutip tulisan kontroversi antara Friedrich dan Finer yang dimuat dalam jurnal-jurnal akademik antara tahun 1940 hingga 1941.

Carl Friedrich, di awal 1940an, memunculkan issue pentingnya tanggung jawab birokrasi yang menurutnya hanya bisa dijamin secara internal melalui penegakan standar profesionalisme atau kode etik sebagai mekanisme *"internal checks and balances"*. Pendapat ini disebut oleh Waldo (1984) sebagai *"inner check"*. Sementara itu, Finer (1941) menekankan bahwa perlunya *eksternal check and balances*. Dalam pandangan Finer, kontrol oleh lembaga legislatif lebih efektif untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan birokrasi (*mall administration*). Pandangan Finer tentang tanggung jawab ini dikenal dengan *"objective responsibility"* (dalam Denhardt,1991:112).

4 Namun kemudian Friedrich (1972) kembali menegaskan pendapatnya bahwa dengan meningkatnya kompleksitas permasalahan pada masyarakat modern membuat legislatif semakin kesulitan dalam merumuskan kebijakan dengan detail. Sementara itu, birokrasi sudah semakin berkembang dan menyadari perlunya membangun semangat *"democratic responsibility"* sebagai bagian dari tugas administrator (dalam Denhardt,1991:113). Jadi, tanggung jawab tidak semata-mata atas dorongan dari tuntutan eksternal tetapi juga dari internal birokrasi itu sendiri. Pendapat Friedrich ini mendapat sambutan dari berbagai lembaga pendidikan dan pelatihan administrasi publik pada saat itu yang juga menekankan pentingnya etika dalam administrasi publik. Pandangan ini dikenal dengan *"subjective responsibility"* yakni ukuran tanggung jawab

yang tergantung pada sistem nilai di dalam birokrasi itu sendiri (dalam Denhardt,1991:113).

Point utama yang dapat dipetik dari kedua pandangan tersebut adalah bahwa akuntabilitas birokrasi dan kontrol terhadap diskresi tidak cukup hanya dari satu sisi melainkan kedua-duanya yakni kontrol internal maupun eksternal. Jika Friedrick dan Finer mengangkat isu responsibilitas dan akuntabilitas dari pendekatan nilai individual dan organisasional, lain lagi dengan Fesler dan Kettl yang menggunakan sudut pandang legal dan etika. Sebagaimana diungkapkan Fesler and Kettl (1991) sebagai berikut:

“ Bureaucratic responsibility has two elements. One is accountability: faithful obedience to the law, to higher officials' directions, and to standards of efficiency and economy. The other is ethical behavior: adherence to moral standards and avoidance even of the appearance of unethical actions. The two elements overlap and are generally compatible, but not always. Morality may call for disobedience to supervisors or reporting of supervisors' unethical behavior to their superiors, to legislators, or to the publik “ (p.317).

Berdasarkan beberapa perspektif tersebut, kontrol terhadap diskresi administratif atau birokrasi dapat diklasifikasikan dalam beberapa jenis, yakni: *legal* atau

constitutional, political atau *democratic, managerial* atau *organizational*, dan *normative* atau *ethical*. Masing-masing sistem akan menghasilkan pandangan dan perilaku terhadap diskresi administrasi yang kemudian akan menjadi tradisi di lingkungan birokrasi pemerintah.

Selanjutnya pada tahun 1990-an diskursus mengenai konsep dan model akuntabilitas publik terus berkembang seiring dengan munculnya paradigma baru yang sangat populer yakni paradigma "*New Publik Management*" dengan salah satu prinsipnya "*managing for results*". Paradigma tersebut menekankan perlunya akuntabilitas publik serta peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan organisasi-organisasi publik. Pada saat bersamaan, isu mengenai akuntabilitas politik juga muncul menjadi fokus utama yang diperbincangkan ketika mulai banyak ditemukan kasus korupsi di kalangan politisi atau dewan di Australia. Sejak itulah kalangan akademisi khususnya di Australia kembali membahas berbagai cara atau model akuntabilitas dimana para politisi dan pegawai birokrasi pemerintah dapat menjalankan tugasnya secara akuntabel.

Pada pemikiran awal, model akuntabilitas yang banyak diperbincangkan adalah model akuntabilitas yang *monolithic* dan hierarkhis atau disebut dengan model *westminster*, dimana akuntabilitas publik secara formal dimaknai sebagai pertanggungjawaban pemerintah kepada parlemen dan pertanggungjawaban

pegawai kepada atasan langsungnya. Dalam pandangan model tersebut, tidak ada pertanggungjawaban antara pegawai birokrasi pemerintah terhadap parlemen dan masyarakat luas (Parker, 1980). Namun dalam literatur-literatur terbaru, para penulis banyak mengembangkan model-model akuntabilitas dalam berbagai saluran atau jenis, khususnya akuntabilitas bagi kalangan birokrasi pemerintah (Romzek dan Dubnick, 1987; Uhr, 1989a, 1989b; 1993a; Waterford, 1991; Corbett, 1992; Wanna et al, 1992; Finn, 1993; Jackson, 1995; dan Vigoda, 2002).

Kembali pada pandangan Romzek dan Dubnick (1987), mereka telah mengidentifikasi adanya dua kelompok akuntabilitas, yakni akuntabilitas internal yang meliputi tanggung jawab secara hirarkis atau birokratis dan profesional; dan akuntabilitas eksternal yang meliputi pertanggungjawaban secara politis dan legal (Romzek dan Dubnick, 1987; Vigoda, 2002:64).

Akuntabilitas birokratis adalah mekanisme yang secara luas dipakai untuk mengelola kehendak-kehendak lembaga negara. Kehendak – kehendak administrator publik dikelola melalui pemusatan perhatian pada puncak hirarkhi birokrasi. Pengendalian diterapkan secara intensif pada sebagian besar aktivitas lembaga, melalui prosedur yang ketat dan pengawasan melekat serta hubungan atasan-bawahan yang berpola “komando”. Akuntabilitas Legal hampir sama dengan bentuk birokratis karena juga melibatkan aktivitas

kontrol yang intensif terhadap aktivitas administrasi publik (birokrasi pemerintah). Namun pengawasan lebih bersumber dari pihak – pihak di luar birokrasi yakni dari lembaga yang memiliki kekuasaan untuk menuntut atau menjatuhkan sanksi atas kewajiban birokrasi yang tidak dapat dipenuhi. Sedangkan hubungan antara lembaga yang mengawasi dengan birokrasi, masing-masing bersifat otonom.

Klitgaard (1991) mendefinisikan akuntabilitas legal dengan *formal accountability* yang diartikan sebagai berikut: "*Formal accountability aims to ensure that the publik official acts within the formal remit of the responsibilities of his/her office*". Model kelembagaan yang dapat menunjukkan berkembangnya akuntabilitas formal antara lain lembaga ombudsman, kantor audit, komisi-komisi independen yang bertujuan mengevaluasi pelaksanaan tugas dan kinerja pemerintah (baik institusi maupun individunya) dengan harapan agar para pemegang mandat tersebut bekerja sesuai dengan kewenangan dan tanggungjawabnya (Manin, Przeworski and Stokes in Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, 1999, p.10).

Akuntabilitas profesional lebih menitik beratkan kontrol pada pejabat-pejabat yang profesional atau ahli dalam tugas-tugas tertentu. Dalam hal ini birokrasi dituntut memiliki pegawai-pegawai yang trampil dan ahli sehingga dalam menjalankan tugasnya dapat mempertanggung jawabkan pekerjaannya secara

profesional. Sebagaimana pemaknaan akuntabilitas profesional oleh Klitgaard (1991) : *“Professional accountability is any system by which members of a given profession provide regulation and oversight to the practice of their trade”*. Meskipun akuntabilitas profesional lebih menitikberatkan pada mekanisme kontrol secara internal, namun prinsip-prinsip profesionalisme yang berkembang di luar organisasi juga dipertimbangkan (misalnya dari kalangan perguruan tinggi).

Akuntabilitas politis (*political accountability*) adalah sistem pertanggungjawaban yang umumnya sangat penting di negara demokratis. Titik tekan akuntabilitas politik ini adalah pada kemampuan politisi maupun birokrasi untuk mempertanggungjawabkan tugas – tugas mereka. Suatu hal yang dianggap penting adalah bukan pada apakah seseorang telah bertindak sesuai kewenangannya, namun lebih pada apakah tindakan mereka itu mendapat dukungan dari institusi politik yang dimana mereka seharusnya bertanggung jawab. Dalam arti yang lebih luas, dukungan itu bukan saja diperlukan dari partai politik tetapi juga dari masyarakat yang lebih luas. Dalam hal ini yang lebih dijadikan standar pertanggungjawaban adalah kepentingan publik. Perbedaan antara akuntabilitas formal dengan akuntabilitas politik adalah terletak pada sudut pandang mana suatu tindakan birokrasi dianggap *unanswerable*, yakni dari sudut pandang kewenangan formal ataukah dari sudut pandang publik atau lembaga

yang mewakilinya. Meskipun cukup sulit menentukan kriteria memenuhi kepentingan publik atau tidak, namun paling tidak dapat dinilai secara politis apakah yang dilakukan birokrat dapat diterima oleh konstituennya atau masyarakat secara umum.

Pada paradigma politik – administrasi dan konsepsi hirarkhi dalam manajemen organisasi publik, barangkali antara akuntabilitas formal dan akuntabilitas politik dapat dibedakan secara lebih sederhana. Aktivitas politik yang dilakukan oleh para pejabat politik harus dipertanggungjawabkan secara politik kepada masyarakat luas melalui sistem politik, sedangkan tindakan pejabat birokrasi (administrasi) dipertanggungjawabkan kepada atasan mereka secara hierarkhis. Dengan kata lain, subyek dari akuntabilitas politik adalah pejabat politik, dan subyek dari akuntabilitas formal adalah pejabat birokrasi. Namun pada paradigma yang lebih modern (*new publik management*), pelayanan publik tidak hanya menjadi monopoli instansi pemerintah melainkan diperluas dan didelegasikan kepada institusi-institusi privat independen, maka subyek akuntabilitas tidak dapat dibedakan secara dikotomis seperti itu.

Demikian pula dalam paradigma *governance* dimana instansi pemerintah menjadi lebih mudah diakses, transparan, dan melibatkan masyarakat dalam setiap keputusan-keputusan yang diambil, maka institusi publik baik itu institusi politik maupun birokrasi

pemerintah perlu mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan keputusan yang diambil baik secara politis maupun formal (*political and formal accountability*). Sebagaimana pernyataan Philp (2000):

“...such bodies that they have a political as well as a merely formal accountability. Similarly the politicians are subject to formal as well as political constraints”.

Jadi tuntutan akuntabilitas birokrasi dapat saja dalam berbagai aspek, baik itu aspek internal (hirarkhi dan profesional) maupun eksternal (legal dan politik). Berikut rangkuman dari tipe sistem akuntabilitas yang dikemukakan oleh Romzek & Dubnick di atas:

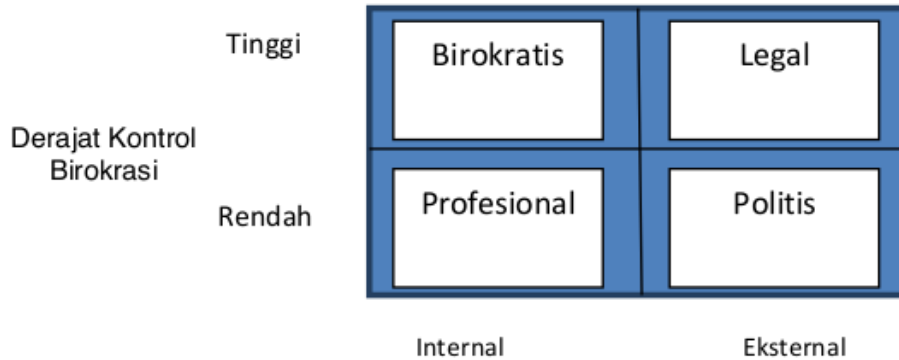
Tabel 3.1. Tipe Sistem Akuntabilitas

No	Tipe Sistem Akuntabilitas	Analogi kaitan pengawas – Administrator	Basis Pengawasan
1	Birokratis	Atasan – Bawahan	Supervisi
2	Legal	Pengatur – Pelaksana Pimpinan – Agen	Perwalian
3	Profesional	Awam – Pakar	Pengakuan atas Keahlian
4	Politis	Pemilih – Wakil	Responsivitas

Sumber: Romzek & Dubnick, 1987.

Sedangkan bila dilihat dari derajat kontrol dan sumber-sumber kontrol terhadap organisasi pemerintah (birokrasi), dapat dirangkum dalam bagan di bawah ini:

Sistem Kontrol Birokrasi



Gambar 2.2: Tipe-Tipe Sistem Akuntabilitas
Sumber: Romzek & Dubnick, 1987

lembaga publik (*publik agencies*) dan birokrat (*wokers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan berasal dari dalam dan luar organisasinya.

Adapun fungsi akuntabilitas dapat diambil dari pandangan Patricia Douglas dalam bukunya "*Governmental and Nonprofit Organizations: Theory and Practices*", sebagaimana dikutip oleh Sugijanto, *et al* (1995:6) yang menguraikan fungsi *accountability* meliputi tiga unsur: (1) *providing information about decisions and actions taken during the course of operating entity*; (2) *having the internal parties review the information*, and (3) *taking corrective actions where necessary*. Jadi pada dasarnya akuntabilitas diperlukan

untuk mendukung pelaksanaan prinsip transparansi dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan tipologi akuntabilitas tersebut, paling tidak dapat mengeliminir perbedaan konsepsi tentang tanggung jawab sebagaimana dipaparkan di atas. Esensinya adalah bahwa kekuasaan birokrasi bukannya tak terbatas, melainkan harus selalu mengedepankan kedua prinsip tersebut yakni: tanggung jawab dan akuntabilitas. Demikian halnya dalam penerapan diskresi birokrasi (administratif) baik itu dalam bentuk pengambilan keputusan diskretif maupun melaksanakan kebijakan secara kreatif dan inovatif, juga harus berada di dalam koridor prinsip akuntabilitas dan tanggung jawab tersebut, jika tidak maka akan terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan keputusan (*abuse of power*) dan dalam pelaksanaan kebijakan (*mal-administration*). Hal ini dipertegas dalam pernyataan Klitgaard (1991) sebagai berikut:

“Accountability manages discretion and discretion is the essence of administrative decentralization. An “accountability mechanism” is thus a map from the outcomes of actions of public officials to sanctions by citizens. Governments are “accountable” if citizens can discern representative from unrepresentative government and can sanction them appropriately, retaining those in office who perform well and ousting those who do no.”.

Kekuasaan Birokrasi termasuk kekuasaan yang berupa diskresi birokrasi memerlukan kontrol baik yang bersumber dari internal (aspek responsibilitas) maupun dari eksternal birokrasi berupa norma-norma yang berkembang dalam masyarakat (aspek akuntabilitas), agar tidak terjadi *overdiscretion* yang menjurus pada *mall-administration*.

Dengan demikian kualitas diskresi birokrasi, dalam arti keputusan dan tindakan diskretif tersebut dilakukan atas pertimbangan profesionalisme dan untuk kepentingan publik yang lebih luas, sangat dipengaruhi oleh pola atau nilai-nilai yang berkembang dalam sistem akuntabilitas publik (internal-eksternal) pada masing-masing sistem pemerintahan.

3.2. Diskresi Birokrasi dalam konteks Sistem Akuntabilitas Publik

Birokrasi dalam menjalankan tugasnya tidak bergerak di ruang hampa politik, justru sebaliknya birokrasi harus mampu mengelola tuntutan profesionalisme sekaligus tuntutan publik dan kepentingan para pemegang kekuasaan yang sangat bervariasi. Sebagaimana kita rasakan di tahun-tahun terakhir ini, birokrasi publik dihadapkan pada tuntutan akan peningkatan akuntabilitas dan responsibilitas. Tuntutan terhadap kinerja birokrasi yang dinilai masih kurang optimal dalam memberikan pelayanan publik

dan masih cenderung mengabdikan pada kepentingan kekuasaan menunjukkan rendahnya akuntabilitas atau dapat dikatakan sebagai era dimana telah terjadi krisis akuntabilitas birokrasi pemerintah.

Krisis akuntabilitas tersebut antara lain diakibatkan oleh besarnya kekuasaan birokrasi (semenjak era orde lama), sehingga kesadaran untuk mempertanggungjawabkan kewenangan yang diberikan oleh rakyat melalui lembaga legislatif masih sangat kurang. Birokrasi tidak saja menjadi mesin penguasa, melainkan telah menjelma menjadi penguasa itu sendiri. Dalam sistem demokrasi, kondisi seperti ini jelas menyimpang dari prinsip yang ingin ditegakkan, yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Fakta menunjukkan bahwa seringkali kapasitas legislatif sangat rendah sehingga dalam menangani masalah-masalah yang semakin kompleks dalam masyarakat modern ini lebih banyak bergantung pada kemampuan birokrasi (eksekutif). Jika hal itu yang menjadi akar permasalahannya, maka solusinya adalah dengan memperkuat peran legislatif (dalam Hunold,2001). Namun, asumsi ini kurang bisa diharapkan keberhasilannya mengingat kapasitas dasar legislatif yang memang sudah teringgal jauh dibanding eksekutif. Richardson (1998) mengemukakan bahwa masalah utama dalam diskresi birokrasi sebenarnya bukan saja pada ketidak seimbangan kekuasaan (*power*) antara legislatif dan eksekutif, tetapi pada proses yang

tidak berlangsung secara demokratis (dalam Hunold, 2001).

Selain terjadinya *overlapping* antara domain politik dan administrasi, pada gilirannya justru mendorong dominasi eksekutif dalam proses pembuatan kebijakan publik terutama berkaitan dengan substansi kebijakan. Sebaliknya peran legislatif semakin berkurang. Dalam kondisi ini, maka kontrol terhadap penerapan diskresi birokrasi tidak bisa hanya bersandar kepada peran legislatif. Hunold (2001) menawarkan suatu model "*administrative accountability*" yang didasarkan pada pendekatan "*deliberative democracy*" dimana terjadi keterlibatan langsung dari publik (masyarakat) terkait dalam proses pengambilan keputusan. Atau dalam bahasa yang berbeda, seluruh *stakeholders* dilibatkan dalam perumusan kebijakan publik. Dengan demikian, kontrol terhadap akuntabilitas birokrasi dilakukan oleh berbagai pihak atau unsur masyarakat terkait sehingga proses pengambilan kebijakan yang benar-benar berlangsung secara demokrasi.

Namun pandangan Hunold tersebut belum mampu menjamin kualitas kebijakan publik yang dihasilkan sebagai suatu bentuk diskresi birokrasi. Terutama dalam konsidi dimana demokratisasi belum berkembang dengan baik dan masih dalam tahap pembelajaran seperti yang terjadi di Indonesia saat ini. Masyarakat dan lembaga-lembaga yang mewakilinya belum mampu mengambil peran secara tepat dan

optimal dalam kapasitasnya sebagai kekuatan kontrol yang independen.

Kembali pada pemahaman mengenai penerapan diskresi birokrasi, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa penerapan diskresi birokrasi dapat membuahkan hasil yang positif jika diimbangi dengan berkembangnya system akuntabilitas baik internal maupun eksternal. Dalam arti, kebijaksanaan (diskresi) yang dilakukan oleh aparat tidak hanya dapat diukur dari aspek profesionalitas semata, tetapi juga terkait dengan nilai-nilai sosial, etika dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang dilayaninya (dan / atau sebaliknya). Sebagai misal, kebijakan untuk menaikkan tarif telpon atau tarif listrik yang telah dirumuskan secara teknis dan professional seringkali dianggap tidak akuntabel karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kondisi riil kemampuan masyarakat, khususnya lagi jika dikaitkan dengan belum ditingkatkannya efisiensi di tubuh BUMN yang bersangkutan.

Teori positif tentang *bureaucratic discretion*, menyatakan bahwa derajat diskresi birokrasi tergantung pada *political will* dari legislative untuk mendelegasikan kewenangan pembuatan kebijakan kepada birokrasi. Namun pada tataran praktis, legislative tidak selalu memiliki *bargaining power* yang cukup untuk menolak dan mematahkan argumen-argumen yang dikemukakan oleh birokrat berkaitan dengan sebuah kebijakan. Banyak faktor yang melemahkan posisi politisi di lembaga legislative

sebagaimana telah dibahas di bagian terdahulu, sehingga fungsi *check and balances* tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan elaborasi hasil-hasil penelitian dan tinjauan konseptual di atas, ada hal yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Para penganjur teori positif diskresi birokrasi menyatakan pentingnya diskresi sebagai sumber kewenangan birokrasi guna meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sementara, dalam pandangan demokrasi yang konvensional, diskresi bertentangan dengan demokrasi sehingga harus dikontrol dengan ketat atau bila perlu ditiadakan sama sekali. Berlawanan dengan pandangan konvensional tersebut, diskresi Birokrasi (administratif) tampaknya sangat diperlukan khususnya di ranah utilitarian (Rourke, 1984; Bardach and Kagan, 1982). Dalam hal ini peneliti menangkap adanya hubungan yang samar (sehingga perlu diperjelas) antara sistem pertanggungjawaban birokrasi (sistem akuntabilitas) dengan kualitas diskresi birokrasi. Masih tajamnya perbedaan pandangan tentang diskresi birokrasi tersebut disebabkan karena masing-masing kelompok memandang tiga konsep penting dalam penyelenggaraan administrasi publik yakni: equality, equity dan kepentingan publik dengan sudut pandang yang terpisah-pisah tidak terintegrasi satu sama lain. Padahal diskresi itu sendiri dalam prakteknya mesti menggabungkan ketiganya.

Professionalisme dalam konteks birokrasi publik dengan sendirinya telah menginstall semangat

“*democratic responsibility*” dan menyadari sebagai bagian dari tugas administrator (dalam Denhardt,1991:113). Sehingga setiap keputusan yang diambil atas dasar pertimbangan professional yang dimaksud adalah sesuai dengan kapasitas dan keahlian serta demi mengabdikan pada kepentingan publik bukan kepentingan politis apalagi ekonomis. Sesuai anjuran *New Public Management* (NPM), diskresi diperlukan agar birokrasi dapat menjalankan tugas secara professional semata-mata didasarkan atas tuntutan kepentingan publik tanpa adanya unsur intervensi politis. Namun disisi lain, birokrasi harus mampu mempertanggungjawabkan diskresinya itu dihadapan politisi yang tidak selalu mempunyai visi yang sama dalam memandang kepentingan publik yang menjadi prioritas.

Dengan demikian, peneliti memandang perlu dilakukan penelitian empiris terkait dengan implikasi yang ditimbulkan masing-masing jenis mekanisme kontrol terhadap birokrasi pemerintah yang menunjukkan berjalannya sistem akuntabilitas publik. Diskresi dalam hal ini dimaknai lebih dari sekedar kewenangan formal atau hak menjalankan otonomi. Sebagaimana yang ditegaskan dalam penelitian Volden (2002) dan Gailmard (2002) serta teori positif diskresi birokrasi, derajat diskresi birokrasi sangat tergantung pada kapasitas legislatif dan kepercayaan legislatif terhadap eksekutif untuk mengambil keputusan. Artinya, diskresi merupakan pengembangan atau perluasan dari hak pengambilan keputusan oleh

birokrasi secara formal (domain administratif) yang ditujukan semata-mata untuk kepentingan publik.

BAB 4

METODE PENELITIAN DAN GAMBARAN KONDISI SOSIAL BUDAYA DI DAERAH

Sebagaimana disampaikan terdadulu bahwa buku ini merupakan hasil penelitian mengenai penggunaan ruang diskresi oleh aparatur birokrasi di era otonomi daerah. Adapun Pemerintah daerah yang dijadikan setting penelitian adalah pemerintah Kota Surabaya, Kabupaten Bima dan Kabupaten Situbondo.

4.1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didukung dengan metode kuantitatif. Oleh Burgess penggabungan metode ini disebut dengan strategi penelitian ganda (Brannen, 1997). Disebut sebagai jenis penelitian kualitatif, sebab tujuan utama dari penelitian ini tidak hendak membuktikan atau menguji suatu model teori tertentu dengan melakukan uji statistik, melainkan ingin mengungkapkan secara rinci bagaimana sebuah fenomena sosial terjadi dan faktor-faktor apa yang melatarbelakanginya secara natural. Sebagaimana

yang ditekankan oleh Soetandyo (2002) bahwa penelitian kualitatif pada umumnya bertujuan untuk mengkaji fenomena-fenomena sosial (supraorganik) yang sifatnya amat abstrak, kompleks dan multidimensi. Sejalan dengan pendekatan yang digunakan tersebut, penelitian ini berusaha mengkaji pola hubungan antar konsep yakni diskresi birokratik, intervensi politik dan sistem akuntabilitas dalam maknanya yang lebih luas. Hal ini sejalan dengan tujuan dari penelitian kualitatif yakni untuk mencari pola hubungan antar konsep-konsep yang sebelumnya tidak ditentukan dengan melakukan pengamatan melalui lensa-lensa yang lebar (Brannen, 1997:11). Selain menggunakan pendekatan kualitatif, pengumpulan data penelitian ini juga menggunakan metode kuantitatif melalui metode survey agar diperoleh data yang representative.

Dalam penelitian ini, penentuan informan menggunakan *criterion based selection* atau purposif, dimana informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan atau kriteria tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan dari kalangan birokrasi adalah pejabat struktural, baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung tetapi memiliki informasi relevan dengan kasus-kasus yang diangkat dalam penelitian ini sehingga penguasaan terhadap informasi dan data yang diperlukan sangat memadai. Sedangkan pertimbangan untuk informan di luar birokrasi adalah orang yang dalam kapasitasnya sebagai individu maupun mewakili lembaga tertentu yang dapat

memberikan keterangan atau informasi yang relevan dengan kasus-kasus yang dikaji. Adapun informan dalam penelitian ini terdiri dari unsur:

1. Birokrat yang dilihat dalam kapasitasnya dapat mewakili birokrasi pemerintah daerah setempat, yang terdiri dari Sekretaris Kabupaten, Kepala Dinas, Kantor, dan Badan, Kepala Bagian, Kepala Sub Dinas dan Kepala Bidang, para Kepala Sub Bagian dan juga Kepala Cabang Dinas (KCD) khusus di kabupaten Bima.
2. Anggota DPRD dalam kapasitasnya mewakili lembaga legislative
3. Unsur masyarakat serta para *stakeholders* lain yang terdiri dari berbagai kalangan seperti : pengusaha, akademisi, LSM dan kelompok-kelompok kepentingan terkait

Selain data-data yang sifatnya kualitatif, untuk memperkuat hasil penelitian ini diperlukan juga data primer yang diperoleh dari penyebaran angket (*survey*). Tujuan digunakannya data-data yang diperoleh melalui metode yang berbeda ini diharapkan untuk saling melengkapi, sehingga dapat meningkatkan kesahihan data hasil wawancara (Brannen, 1997). Hal ini dilakukan mengingat seringkali masih dipertanyakan perihal kesahihan data hasil wawancara apakah tidak ada unsur 'pengarah⁴' data (subyektifitas) peneliti. Penyebaran kuesioner dilakukan terhadap 100 orang responden dari kalangan pejabat struktural pemerintah daerah pada masing-masing lokasi penelitian. Adapun teknik

penarikan responden dilakukan dengan metode *purposive sampling* yakni pemilihan responden yang dibatasi pada elemen populasi yang dinilai dapat memberikan informasi yang relevan (Indriantoro dan Supomo, 1999) yakni orang-orang yang menduduki jabatan struktural pada eselon IIIa (Kepala kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan Sekretaris kantor) dan IVa (Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, Kepala Sub Bidang, dan Sekretaris Kantor). Digunakannya kriteria pejabat struktural di lingkungan Sekretariat Daerah, Dinas, Badan dan Kantor Pemerintah Daerah, dalam pemilihan responden ini didasarkan pada relevansi fokus penelitian yakni penggunaan ruang diskresi yang identik dengan pengambilan keputusan pada domain birokrasi. Sedangkan distribusi responden diupayakan secara proporsional merepresentasikan tingkat eselonisasi jabatan (IIIa dan IVa) pada masing-masing instansi tersebut (masih mengacu pada PP. 8 tahun 2003).

Data dan informasi dalam penelitian kualitatif harus ditelusuri seluas –luasnya (dan sedalam mungkin) sesuai dengan variasi yang ada. Hanya dengan cara demikian, peneliti mampu mendeskripsikan fenomena sosial yang diteliti secara utuh (Moleong, 1990). Oleh karenanya dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan pengumpulan data, yang pertama adalah metode kepustakaan atau dokumenter dan kedua adalah metode lapangan. Untuk metode lapangan yang digunakan adalah wawancara mendalam,

focus group discussion (FGD), penyebaran angket (kuesioner).

Focussed group discussion dilakukan secara informal dengan mengundang beberapa orang dari unsur birokrasi, DPRD dan pengamat yang sebelumnya telah dikenal dengan baik oleh peneliti.

- Di Surabaya. Diskusi pertama dilakukan pada tanggal 27 Januari 2007 dengan fokus bahasan tentang kebijakan pemerintah kota di bidang kepegawaian. Diskusi kedua dilaksanakan pada tanggal 24 Maret 2007 membahas topik seputar kemandirian birokrasi dalam menjalankan fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
- Di Situbondo. Diskusi dilakukan pada tanggal 10 Juni 2006 dengan fokus bahasan tentang peran Kyai dan intervensinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Diskusi kedua di Situbondo dilakukan pada tanggal 17 Februari 2007 dengan mengangkat isu profesionalisme birokrasi.
- Di Kabupaten Bima. Diskusi pertama dilakukan pada tanggal 14 April 2007 dengan menyoroti isu tentang dominasi kepentingan politik Bupati di era otonomi daerah. Diskusi kedua dilaksanakan pada 9 Februari 2008 dengan topik netralitas PNS.

Adapun penyebaran angket diberikan kepada unsur dari aparatur birokrasi pemerintah daerah yang terdiri dari :

Tabel 4.1. Unsur dan Jumlah Responden

Pemerintah	Unsur Instansi	Jumlah Responden
Kota Surabaya	Dinas	45
	Lembaga Teknis	30
	Sekretariat Daerah	25
Kab. Situbondo	Dinas	42
	Lembaga teknis	30
	Sekretariat Daerah	28
Kab. Bima	Dinas	40
	Lembaga Teknis	40
	Sekretariat Daerah	20
Jumlah		300

Tehnik analisis data dalam penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang diperoleh. Data-data kuantitatif hasil penyebaran angket diolah secara deskriptif, yakni dengan menampilkan ke dalam tabel persentase guna mengetahui tren jawaban responden terhadap suatu isu pertanyaan. Sedangkan data-data kualitatif dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan interaktif. Dalam model ini terdapat tiga komponen analisis yaitu reduksi, sajian data, penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman, 1984).

4.2. Setting Sosial Budaya di daerah

Dipilihnya lokasi pemerintah kota dan kabupaten tersebut sebagai *setting* penelitian dimaksudkan untuk

menjangkau berbagai karakteristik wilayah pemerintahan daerah di Indonesia yang diharapkan mampu mewakili karakteristik wilayah dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat yang sudah maju (modern), sedang, dan yang relatif masih terbelakang. Secara spesifik peneliti juga mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Surabaya sebagai kota metropolitan masih banyak mendapat sorotan dalam hal pelayanan publik dengan kasus-kasus yang menonjol antara lain, pedagang kaki lima, pemasangan papan reklame, pelanggaran rencana tata ruang, dan lain-lain. Kondisi politik juga menjadi salah satu pertimbangan yang menarik perhatian dimana sejak diterapkannya otonomi daerah – khususnya pada masa-masa permulaan, hubungan antara eksekutif dan legislatif kurang berjalan harmonis dengan diberhentikannya Walikota Sunarto dan digantikan oleh wakilnya yakni Bambang D.H--. Selain itu dipilihnya Kota Surabaya diharapkan dapat mewakili karakteristik masyarakat yang sudah maju dengan tingkat sosial ekonomi yang relatif tinggi (pertumbuhan ekonomi mencapai 6,93% tahun 2005) serta corak budaya yang pluralis.
2. Kabupaten Situbondo memiliki keunikan di mana saat ini tengah mengalami pergeseran nilai-nilai

budaya dari masyarakat yang berkultur patrimonial dan agamis berbasis pesantren yang sarat dengan dominasi peran tokoh-tokoh Kyai menuju masyarakat rasional yang lebih demokratis. Pergeseran kultur sosial budaya ini mulai nampak sejak dominasi PKB dalam system pemerintahan menurun dan memunculkan alternatif kekuatan riil selain PKB dalam percaturan politik lokal, yang diiringi dengan perkembangan tingkat partisipasi politik masyarakat. Meskipun dari segi perkembangan sumberdaya manusia tidak tertinggal jauh dengan kota-kota besar lainnya, namun kabupaten ini merupakan kabupaten termiskin ketiga di Jawa Timur (pertumbuhan ekonomi 5,65% tahun 2005). Sehingga dipilihnya kabupaten Situbondo diasumsikan dapat merepresentasikan tatanan birokrasi dan perkembangan sistem akuntabilitas pada pemerintahan dimana status social dan ekonomi masyarakatnya berada pada level menengah.

3. Kabupaten Bima selain memiliki kultur dengan nilai-nilai feodalisme dan patronase yang masih kuat (karena latar belakang kesultanan). Selain itu dipilihnya Kabupaten Bima karena merupakan representasi wilayah yang tingkat sosial ekonomi masyarakatnya masih rendah (hanya 1,37% tahun 2005) dengan jumlah

masyarakat miskin yang relatif tinggi dan tingkat pendidikan masyarakatnya yang relatif rendah.

3.2.1. Setting Sosial Budaya dan Dinamika Politik Kota Surabaya.

Sejak era otonomi daerah digulirkan, pemerintah Kota Surabaya termasuk salah satu kota / kabupaten yang dinamika politik lokalnya cenderung stabil. Meskipun pada awal-awal reformasi dan pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah pada tahun 2001 sempat diwarnai konflik elit pemerintah, namun secara umum kondisi pemerintah Kota Surabaya dapat dikatakan stabil. Hal ini tidak lepas dari karakter masyarakat Kota Surabaya yang rasional. Euforia politik di kalangan masyarakat luas hanya bertahan sesaat dan masyarakat lebih fokus pada aktivitas ekonomi. Selain itu respon masyarakat terhadap gerakan reformasi birokrasi relatif lebih riil dan spontan dalam berbagai bentuk aksi dan tuntutan yang difokuskan pada kepentingan publik bukan pada isu politik, seperti: pelayanan transportasi, kebersihan lingkungan, pendidikan, sarana-prasarana umum dan lain sebagainya.

Namun demikian Kota Surabaya sempat mengalami krisis kepemimpinan. Pada akhir masa jabatan (tahun 2001) kepemimpinannya, Walikota Sunarto (biasa dipanggil Cak Narto) menderita sakit yang cukup lama dan telah mengakibatkan jalannya

roda pemerintahan menjadi terhambat. Hal ini memicu reaksi rakyat Surabaya yang kritis yang intinya ingin tahu apakah kondisi kesehatan Cak Narto masih bisa diharapkan untuk tetap melaksanakan tugasnya sebagai walikota. Pada saat itu terkesan DPRD kurang dapat mengimbangi kekritisn warga kota, sehingga kevakuman pemerintahan sempat terjadi selama kurang lebih satu bulan karena Wakil Walikota, Bambang DH, sedang mengikuti Diklat Lemhanas.

Dengan ketidakaktifan walikota Sunarto, kendali pemerintahan yang berada ditangan Sekkota M Jasin yang sarat dengan nuansa "KKN" tidak bisa dibiarkan berlarut dan harus segera dicarikan alternatif pemecahannya. Manajemen kota terlihat semakin terbengkalai sehingga memicu situasi pembangkangan warga terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah kota yang dinilai kurang tanggap (Hariyanto, Oktober 2001). Kondisi pada saat itu semakin tidak kondusif didorong oleh sikap DPRD yang tidak peka terhadap aspirasi masyarakat yang sudah menyatakan prihatin dengan kondisi manajemen Pemerintahan selama kurang lebih 4 bulan (sejak Oktober 2001 hingga Januari 2002). Ketidakpekaan itu antara lain diakibatkan lebih menguatnya kepentingan politik sempit yang melanda sebagian besar anggota fraksi di DPRD. Hanya Fraksi Gabungan yang memiliki kekuatan 9 anggota dari PAN, Partai Golkar, PPP dan PBB yang masih menunjukkan sikap kritis, itupun hanya anggota tertentu saja yang menunjukkan sikap kritis dan vokal. Sementara FKB

yang anggotanya 7 orang dan FPDIP dengan kekuatan 24 orang belum menunjukkan peran yang signifikan. Sedangkan fraksi TNI/Polri yang hanya memiliki anggota 5 orang tidak bisa diharapkan menjadi stabilisator dan dinamisator di tubuh DPRD pada saat itu (Hariyanto, 28 Nopember 2001). Jika anggota DPRD kurang menunjukkan peran kritis dan responsive dikarenakan kepentingan politik sempit, jajaran pejabat birokrasi Pemerintah kota (mulai dari sekretaris kota, kepala dinas dan kepala bagian) lebih mementingkan keselamatan jabatannya. Fokus perhatian mereka bukan pada pelaksanaan program-program pemerintahan dan pembangunan tetapi justru sibuk dan terhanyut mengikuti kemelut politik yang berkembang saat itu. Peta politik di kalangan birokrasi pemerintah kota pada saat itu merepresentasikan adanya tiga kelompok. Kelompok pertama adalah pendukung Sekkota M. Jasin yang merupakan representasi kekuatan Walikota Sunarto dan Ketua DPRD M. Basuki; kelompok kedua adalah pendukung Wakil Walikota Bambang DH; dan kelompok ketiga adalah kelompok netral yang menunggu kemana arah politik berkembang.

Karena kurang kondusifnya dinamika politik lokal pada saat itu maka kinerja birokrasi pemerintah khususnya fungsi pelayanan publik mengalami kemerosotan secara tajam. Reaksi warga kota adalah dengan membentuk Dewan Kota yang merupakan akumulasi dari ketidakpercayaan kaum profesional terhadap manajemen pemerintah kota yang terkesan

kurang serius dalam menangani urusan-urusan publik. Dewan Kota berusaha menjadi representasi warga kota yang sudah sangat mengharapkan walikota baru, tentu dengan harapan agar bisa membawa Surabaya ke depan menjadi lebih baik.

Atas desakan Dewan Kota pula DPRD mengadakan rapat Paripurna dan menyepakati pelengseran Walikota Sunarto, dan mengangkat Wakil Walikota Bambang Dwi Hartono menjadi Walikota Surabaya dan ditetapkan sejak 15 Januari 2002 (Hariyanto, 23 Januari 2002). Bambang DH akhirnya menjadi “penguasa tunggal” karena menurut UU No 22/1999 jabatan Wakil Walikota akan dikosongkan sampai akhir masa jabatannya (2002-2005). Dalam praktek pemerintahan seperti itu, fungsi Sekretaris kota menjadi makin strategis dalam membantu tugas-tugas walikota. Oleh karenanya diperlukan sosok yang handal dan professional untuk mengisi jabatan sekretaris kota tersebut. Dengan harapan untuk semakin menguatkan kepercayaan publik terhadap DPRD dan Walikota yang baru, akhirnya pilihan Sekretaris Kota jatuh kepada Alisjahbana, yang pada saat itu sedang menjabat Sekretaris Kota Batu dan dikenal sebagai birokrat yang memiliki integritas dan profesionalisme kerja yang tinggi.

Namun nampaknya saat itu upaya reformasi dan peningkatan profesionalisme masih belum mendapat ruang yang memadai. Hingga akhirnya justru berakhir pada ‘pelengseran’ Sekretaris Kota Alisjahbana pada

tahun 2003 oleh Walikota yang dulu mengangkatnya. Sebagai pengganti Alisjahbana kemudian diangkat Sukanto Hadi yang dikenal sebagai sosok yang lebih 'kompromise'. Pemberhentian Sekretaris Kota Alisjahbana tersebut hingga saat ini tidak memiliki dasar atau argumentasi yang jelas. Kondisi ini membuktikan bahwa dinamika politik yang kurang kondusif (persaingan untuk memperebutkan kekuasaan) pada akhirnya akan selalu menempatkan birokrasi sebagai obyek perebutan kekuasaan yang pada gilirannya menghambat upaya reformasi birokrasi.

3.2.2. Setting Sosial Budaya dan Dinamika Politik Kabupaten Situbondo

Dipilihnya Kabupaten Situbondo sebagai salah satu lokasi penelitian dikarenakan karakteristik kultur sosial politiknya yang khas. Dari heterogenitas kultur sosial politik masyarakat di Indonesia, Kabupaten Situbondo dapat digunakan sebagai representasi dari berkembangnya sistem birokrasi patrimonial dalam lingkungan masyarakat berbasis pesantren atau keagamaan yang kini mulai mengalami masa transisi nilai-nilai menuju masyarakat yang lebih rasional dan modern.

Ditinjau dari dinamika politik lokal, tokoh-tokoh masyarakat Situbondo memiliki latar belakang historis yang kurang menyenangkan dengan pemerintah Orde Baru dan Golkar. Sedangkan pada tahun-tahun awal reformasi, Kabupaten Situbondo termasuk salah satu

daerah kawasan 'tapal kuda' yang merupakan basis kekuatan kaum Nahdliyin (Nahdlatul Ulama) yang melahirkan partai politik baru yakni Partai Kebangkitan bangsa (PKB). Karakteristik inilah yang mendorong peneliti untuk mengkaji birokrasi pemerintah di Kabupaten Situbondo. Pada bagian ini akan dipaparkan bagaimana penggunaan ruang diskresi birokratik pemerintah kabupaten Situbondo di era otonomi.

Kabupaten Situbondo dikenal sebagai "kota santri", dimana Kyai memainkan peran yang sangat penting dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Selain itu, Situbondo dan sekitarnya disebut juga sebagai kawasan "Tapal Kuda". Sebutan untuk wilayah basis utama warga NU dan secara politik merupakan pendukung PKB. Pentingnya peran ulama dan Kyai di Kabupaten Situbondo ini tidak hanya pada ranah sosial kemasyarakatan dan agama, namun juga di ranah politik praktis. Peran Kyai dalam peta politik Situbondo dapat dilihat dari intensitas perbincangan bertema politik yang lebih tinggi daripada masalah agama, atau sosial kemasyarakatan. Pondok-pondok pesantren dan rumah para Kyai menjadi pusat diskusi komunitas politik untuk mengkonsultasikan pilihan politiknya. Namun dalam perkembangan akhir-akhir ini kultur masyarakat pesantren yang paternalistik itu sudah mulai memudar sedikit-demi sedikit. Nuansa demokrasi dan keterbukaan sudah mulai nampak menjadi suatu pilihan perubahan oleh masyarakat itu sendiri. Hal ini terkait dengan perkembangan teknologi informasi yang memungkinkan masyarakat semakin mudah mengakses

perkembangan nilai-nilai yang lebih rasional dan demokratis.

Di lingkungan masyarakat Situbondo, hubungan kyai-santri merupakan hubungan *patron-client* yang bersifat personal dan didukung alasan keagamaan. Kyai di mata santri dianggap sebagai bapak, guru, bahkan "tuan" yang disucikan, dimana segala perintahnya harus ditaati. Kedudukan Kyai di mata santri tradisional adalah setimpal dengan kedudukan mursyid di mata murid tarekat (Syamsul A. Hasan, Jawa Pos, 25 Juli 2004). Komunitas santri berada di masyarakat tradisional yang bersifat paternalistik. Sikap ini karena kuatnya ikatan primordial, kehidupan yang komunalistik, pengaruh adat yang kuat, kokohnya hubungan pribadi, dan adanya *extended family system* (Sukanto,2005).

Peran ulama pada arena politik lokal dapat dilihat dalam kasus pemilihan kepala daerah, dimana Kyai dan tokoh pesantren banyak terlibat dalam upaya membangun dukungan politik bagi calon-calon tertentu. Dalam hal ini kedekatan atau keberhasilan masing-masing calon meraih dukungan Kyai atau tokoh-tokoh pesantren tertentu menjadi penentu afiliasi dukungan, yang mengakibatkan dukungan politik Kyai terbelah kepada beberapa calon yang berbeda. Calon yang mendapat dukungan dari tokoh Kyai besar hampir dipastikan akan meraup suara yang besar pula. Dengan demikian dukungan Kyai dan tokoh-tokoh pesantren tersebut memperlihatkan bahwa nilai politik Kyai

dihadapan para politisi dan masyarakat di Situbondo masih cukup tinggi.

Namun seiring dengan perubahan sosial dan sistem nilai masyarakat semenjak era reformasi rupanya membawa pengaruh negatif dimana pesona politik dan kekuasaan lebih kuat menarik para Kyai untuk terjun pada tataran politik praktis. Walaupun fenomena Kyai di kancah politik sebenarnya sudah ada sejak lama, namun agresifitas yang berlebihan akhir-akhir ini justru akan mendegradasi nilai Kyai sebagai tokoh panutan masyarakat. Hal ini tidak terhindarkan lagi mengingat di kalangan masyarakat sudah terpolarisasi dalam perbedaan sikap dan afiliasi politiknya.

3.2.3. Setting Sosial Budaya dan Dinamika Politik Kabupaten Bima

Sebagai upaya untuk merepresentasikan heterogenitas dinamika sosial politik dan budaya lokal yang terdapat di Indonesia, penelitian ini mengambil pula studi kasus di pemerintahan Kabupaten Bima. Selain merepresentasikan heterogenitas kultural juga secara demografis, Kabupaten Bima dianggap mewakili tipikal wilayah di luar Jawa khususnya di wilayah timur Indonesia. Secara kultural, walaupun mayoritas masyarakat adalah muslim yang cukup kuat, namun tidak seperti masyarakat Situbondo yang berbasiskan budaya pesantren dimana Kyai dalam struktur masyarakat menempati posisi paling tinggi. Keberadaan

dan peran Ulama / Kyai dalam peta politik lokal tidak menonjol sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Situbondo, demikian juga perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ditinjau dari latar belakang historis, Kabupaten Bima mewarisi tradisi kesultanan dengan ciri khas kultur masyarakat yang masih feodal. Pejabat politik dan pejabat-pejabat struktural di era reformasi ini mendapatkan pengakuan 'status sosial' yang lebih tinggi (terhormat) di mata masyarakat awam. Hal ini mengingat secara umum kondisi status sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Bima masih relatif rendah. Terdapat kesenjangan sosial – ekonomi yang cukup 'lebar' dalam struktur masyarakat Kabupaten Bima. Luas wilayah setelah pembentukan Daerah Kota Bima berdasarkan Undang-undang Nomor 13 tahun 2002 adalah seluas 437.465 Ha atau 4.394,38 Km² (sebelum pemekaran 459.690 Ha atau 4.596,90 Km²), dengan jumlah penduduk 419.302 jiwa dengan kepadatan rata-rata 96 jiwa/Km² (www.bimakab.gio.id, 2006). Kondisi geografis wilayah yang sangat luas dengan daerah-daerah terpencil yang jauh dari pusat pemerintahan membuat akses masyarakat Kabupaten Bima terhadap pelayanan publik relatif sulit.

Kondisi topografis wilayah Kabupaten Bima sebagian besar (70%) merupakan dataran tinggi bertekstur pegunungan sementara sisanya (30%) adalah dataran. Sekitar 14% dari proporsi dataran rendah tersebut merupakan areal persawahan dan lebih dari

separuh merupakan lahan kering. Dengan kondisi fisik wilayah tersebut maka diperlukan sebuah kepemimpinan pemerintahan yang benar-benar memikirkan kesejahteraan rakyatnya kedepan.

Dengan pertimbangan karakteristik birokrasi di Kabupaten Bima yang dianggap dapat mewakili tipikal birokrasi pemerintahan yang berlatar belakang kultur kepemimpinan kerajaan serta tingkat sosial ekonomi masyarakat yang relatif rendah, maka Kabupaten Bima dianggap menarik sebagai salah satu *setting* penelitian.

Corak kebudayaan masyarakat Kabupaten Bima banyak dipengaruhi oleh budaya Islam yang berasal dari Sulawesi Selatan (Bugis) dan Melayu, contohnya pada budaya Rimpu Tembe yang umumnya dilakukan oleh kaum wanita Bima. Budaya Rimpu Tembe ini adalah penggunaan sarung khas tenunan Bima (Sarung Nggoli) sebagai penutup aurat seperti jilbab untuk wanita. Ulama dan Kyai umumnya murni menjalankan peran pemimpin keagamaan dan sosial kemasyarakatan, walaupun ada yang terjun di bidang politik praktis itu merupakan preferensi individu yang kebetulan juga aktivis partai politik tertentu.

Berbeda dengan di Situbondo, peran para ulama dan Kyai di Kabupaten Bima tidak secara langsung terlibat dalam politik praktis dan urusan pemerintahan. Ulama dan Kyai juga tidak menjadi komoditas politik yang sangat menentukan dukungan masyarakat terhadap calon-calon pejabat politik di sana. Hal itu

tercermin pada perilaku pejabat birokrasi yang tidak mengenal budaya silaturahmi politik atau "sowan" kepada sejumlah tokoh Ulama dan Kyai.

Secara umum Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau birokrat lebih tunduk dan loyal kepada atasannya terutama pimpinan politik yakni Bupati dan elit politik Partai Politik terutama yang duduk di DPRD. Hal ini merupakan pengaruh dari latar belakang sejarah Kabupaten Bima sebagai wilayah kerajaan yang menjalankan syariat Islam yakni kesultanan Bima. Sebagaimana kultur kerajaan, maka masyarakat Kabupaten Bima umumnya masih loyal kepada bupati sebagai pucuk pimpinan daerah yang dianggap sebagai penguasa.

Di era otonomi daerah yang memungkinkan rakyat memilih Kepala Daerah dengan mengedepankan isu putra daerah, maka calon yang berlatar belakang keluarga Sultan Bima (sebagai putra daerah) terpilih sebagai Bupati, yakni Ferry Zulkarnaen. Ferry Zulkarnain adalah penerus keturunan Sultan Bima yang telah dikukuhkan sebagai Raja Teke (raja muda) pada 2001. Ferry bersama Usman A.K. dilantik sebagai bupati dan wakil bupati Bima pada Agustus 2005.

Ferry Zulkarnain adalah cucu Sultan Salahudin di Bima dari anak pertamanya Putra Abdul Kahir - yang juga menjabat sebagai bupati pertama. Sultan Salahudin memimpin kesultanan Bima pada 1915-1951. Setelah meninggalnya Sultan Salahudin, Putra Abdul Kahir

selama tiga periode menjadi bupati. Selanjutnya pada era Orde Baru, berdasarkan penunjukan dan pengangkatan Pusat, Bima dipimpin oleh Abidin Ishak, Jafar, Suharmadji, Umar Harun, Abdul Halim Jafar, Adi Haryanto, dan Zainul Arifin.

Kemenangan Bupati Ferry tidak lepas dari kekuatan Golkar sebagai partai yang mengusungnya. Kekuatan Golkar di Kabupaten Bima dapat dilihat dari perolehan 7 kursi di DPRD dimana jumlah ini terbanyak dibanding dengan partai-partai politik lainnya. Posisi kedua adalah PAN dengan 6 kursi, Partai Bulan Bintang (PBB) mendapat 4 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 4 kursi, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 4 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 4 kursi, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) 3 kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 3 kursi, Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) 2 kursi, Partai Merdeka hanya 1 kursi, Partai Indonesia Baru (PIB) 1 kursi, Partai Bintang Reformasi (PBR) juga hanya 1 kursi.

Komposisi kekuatan politik di DPRD nampaknya relatif berimbang, kekuasaan yang sesungguhnya sebenarnya tidak berada pada tangan partai politik, melainkan pada individu-individu yang berpengaruh. Dalam hal ini terutama adalah kepala Daerah dan tokoh-tokoh yang dekat dengan pusat kekuasaan tersebut. Kesan yang dapat ditangkap secara umum, pemerintahan dikendalikan secara sentral di tangan Bupati. Sementara itu perkembangan demokratisasi belum menampakkan hasil seperti yang diharapkan.

Berdasarkan observasi langsung di daerah selama kurun waktu tahun 2005-2007 maupun dari penelusuran media, representasi adanya kontrol masyarakat (dari kalangan lembaga-lembaga independent dan pers) masih relatif rendah baik dari segi jumlah maupun kualitas.

Sementara pada level penyelenggara pemerintahan – DPRD dan eksekutif—lebih banyak terpengaruh pada hangatnya isu-isu politik yang hampir setiap hari tidak pernah berhenti diperbincangkan. Terlebih lagi selama penelitian dilakukan, kondisi suhu politik lokal di Kabupaten Bima cenderung ‘memanas’ terkait dengan persiapan pemilihan Walikota Bima. Untuk diketahui bahwa Bupati Ferry adalah ketua DPD Golkar untuk wilayah Kota Bima -- wilayah kota Bima dahulu merupakan wilayah Kabupaten Bima yang baru saja dilakukan pemekaran menjadi Pemerintah Kota --. Sedangkan pejabat dan pegawai pemerintah Kabupaten Bima sebagian besar adalah warga Kota Bima yang mana akan menentukan dalam pemilihan Walikota Bima. Dalam hal ini nampaknya Bupati masih sangat mementingkan kapasitasnya sebagai pemimpin partai politik, sementara posisinya sebagai Kepala Daerah sulit untuk dipisahkan dari kepentingannya tersebut.

Beberapa masalah terkait dengan dinamika pemerintahan di era otonomi dan politik lokal ini antara lain adalah: masih rendahnya komitmen pejabat untuk melakukan pembenahan dan berkonsentrasi pada bidang tugas pokoknya masing-masing, melainkan lebih

banyak 'terjebak' dalam dinamika politik – dengan saling dukung mendukung calon Walikota. Selain itu berdasarkan pengamatan lapangan juga diidentifikasi adanya kedekatan khusus Bupati dengan pejabat-pejabat struktural yang menunjukkan interest politik yang sama sedangkan bagi yang ditengarai berbeda afiliasi politiknya hubungan yang terjalin menjadi kurang harmonis.

Dengan dipilihnya 3 lokasi Pemerintahan daerah tersebut diharapkan dapat merepresentasikan kondisi pemerintahan daerah di Indonesia pada umumnya, walaupun kajian ini tidak dimaksudkan untuk menggeneralisasi temuan penelitian. Secara kultural masyarakat di ketiga wilayah tersebut memiliki keunikan dan perbedaan-perbedaan, Kota Surabaya mewakili masyarakat kota dengan cirri-ciri masyarakat rasional modern, obyektif, dan heterogenitas dan kompleksitas tinggi; Kabupaten Situbondo mewakili masyarakat yang berada pada transisional dari nilai-nilai budaya paternalistik yang kuat menuju nilai-nilai yang lebih rasional-modern, dan tingkat heterogenitas dan kompleksitas sedang; sedangkan Kabupaten Bima mewakili masyarakat dengan antara nilai-nilai feodalisme yang masih kuat dan tingkat heterogenitas dan kompleksitasnya relatif rendah. Dengan karakteristik masyarakat dan kultur yang berbeda, diasumsikan akan berimplikasi pada perbedaan karakteristik dan perilaku birokrasi, dinamika politik lokal dan sistem akuntabilitas.



BAB 5 DERAJAD DISKRESI BIROKRASI

Analisis Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Serta Aturan Tentang Rumusan Tugas Pokok Dan Fungsi Birokrasi Perangkat Daerah

Dari perspektif manajerial atau organisasional, telaah mengenai sejauhmana terdapat ruang diskresi bagi birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dalam domain kewenangannya akan difokuskan pada substansi Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Batas-batas kewenangan formal ini dapat menjelaskan sejauhmana terdapat ruang diskresi birokrasi, mengingat diskresi pada dasarnya adalah keleluasaan mengambil keputusan bagi seorang pejabat sesuai dengan kewenangan formal yang menjadi tanggung jawabnya. Sebagaimana dinyatakan Weber (1947), diskresi merupakan sesuatu yang inheren dalam setiap pekerjaan atau jabatan yang di dalamnya telah terkandung pula batasan-batasannya.

Dari pendekatan dikotomi politik-administrasi, besar kecilnya diskresi tergantung pada mandat kebijakan yang merupakan kewenangan legislatif untuk mendelegasikan kewenangan pembuatan keputusan kepada birokrasi. Sebagaimana pendapat Prof. Eko Prasajo yang menyatakan sebagai berikut:

"dalam setiap peraturan perundang-undangan diketahui ada tidaknya ruang diskresi, jika terdapat kata-kata 'dapat', 'boleh',jika...., itu berarti diskresi masih dimungkinkan tetapi sifatnya terbatas. Namun ada pula peraturan perundang-undangan yang tidak membuka ruang diskresi artinya tidak ada lagi pilihan atau kelonggaran bagi pejabat pelaksana kebijakan itu untuk memilih satu diantara alternative tindakan yang mungkin ingin dilakukannya atau tidak ingin dilakukannya" (Wawancara tanggal 10 Januari 2007).

Secara umum, kewenangan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten / kota merupakan urusan yang berskala kabupaten / kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Ke enam-belas urusan tersebut dinyatakan sebagai urusan wajib yang artinya setiap daerah kabupaten/kota wajib menyelenggarakannya. Namun dalam pelaksanaannya tentu tidak mungkin diseragamkan mengingat kondisi dan permasalahan serta potensi daerah satu sama lain terdapat perbedaan. Untuk itu pemerintah daerah perlu diberi keleluasan (diskresi) yang cukup dalam menjalankan kewenangannya itu disesuaikan dengan kebutuhan daerah masing-masing.

Selain menjalankan urusan wajib tersebut di atas, daerah juga dapat menyelenggarakan urusan-urusan yang bersifat pilihan sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (2) sebagai berikut:

” Urusan pemerintahan kabupaten / kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan ”.

Urusan yang bersifat pilihan selanjutnya dipaparkan pada penjelasan atas Undang-Undang tersebut yang meliputi antara lain urusan pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata. Jika menilik substansi Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tersebut sebenarnya telah terdapat ruang diskresi bagi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan-urusan yang telah menjadi kewenangannya baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Ruang diskresi tersebut otomatis sudah melekat dalam pemaknaan daerah otonom itu sendiri. Daerah otonom sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (6) adalah:

”kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

6 Kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat “menurut prakarsa sendiri” itulah yang menunjukkan adanya ruang diskresi. Meskipun pemerintahan daerah telah memiliki kewenangan yang mengandung ruang diskresi dalam penyelenggaraan urusan daerahnya masing-masing, namun antara level pemerintahan dan pemerintah daerah lainnya masih terdapat hubungan yang dapat menimbulkan konsekwensi adanya pembatasan keleluasaan dalam penggunaan wewenang. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya (pasal 2 ayat 4 dan 5). Selain itu, untuk mendeskripsikan besarnya wewenang pemerintah daerah dalam konteks pembagian wewenang Pusat dan Daerah, juga dapat dikaji antara lain dari pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan (Bab IV pasal 19 s/d 128), kepegawaian daerah (Bab V pasal 129 s/d 135), dan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bab VII pasal 119 s/d 154), dan lain sebagainya.

Namun yang perlu digarisbawahi adalah bahwa besarnya kewenangan yang dimiliki daerah tidak begitu saja identik dengan besarnya diskresi yang dimiliki birokrasi pemerintah daerah. Secara formal, hal ini tertuang dalam aturan tentang hubungan kewenangan antara lembaga eksekutif dengan legislatif (DPRD).

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999, sebagai momentum awal reformasi di bidang pemerintahan, menyebutkan pada pasal 19 ayat (1) bahwa DPRD mempunyai hak:

- a) meminta pertanggungjawaban gubernur, bupati dan walikota;
- b) meminta keterangan kepada pemerintah daerah;
- c) mengadakan penyelidikan;
- d) mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah;
- e) mengajukan pernyataan pendapat;
- f) mengajukan rancangan peraturan daerah;
- g) menentukan anggaran belanja DPRD; dan
- h) menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

Realisasi penggunaan hak-hak DPRD pada awal reformasi berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tersebut menunjukkan besarnya dominasi DPRD terhadap birokrasi pemerintah. Pergeseran kekuasaan dari *bureaucratic heavy* menuju *legislative heavy* di level daerah telah menyeret birokrasi ke dalam arena kekuasaan politik yang justru mengakibatkan terbengkalainya urusan pemerintahan dan pelayanan publik bagi masyarakat lokal yang sebenarnya merupakan esensi otonomi daerah. Jika pada era orde lama dan orde baru birokrasi dinilai menjadi mesin politik penguasa tunggal dan telah menjelma menjadi penguasa itu sendiri, pada era UU No. 22 tahun 1999 birokrasi pemerintah daerah menjadi obyek yang

diperebutkan oleh berbagai kekuatan partai politik yang ingin memenangkan pilkada di daerah. Dalam kondisi seperti itu maka kemandirian birokrasi dalam mengambil keputusan (diskresi) yang sesuai dengan kompetensi dan merupakan domain kewenangannya menjadi sangat terbatas. Walaupun UU No. 22 tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 32 tahun 2004, namun fenomena yang serupa masih terjadi.

Lebih lanjut akan dipaparkan bagaimana hubungan kewenangan antara pemerintah (pusat) dengan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (aspek formal) yang meliputi hubungan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, keuangan, pelayanan umum, kepegawaian dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Dengan tinjauan aspek formal ini diharapkan dapat memberikan dasar untuk mengidentifikasi seberapa besar ruang diskresi birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas sesuai dengan tujuan otonomi daerah.

4.1. Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Secara tidak langsung adanya ruang diskresi bagi birokrasi pemerintah daerah dapat ditunjukkan melalui adanya kewenangan Daerah untuk mengusulkan rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala

Daerah sebagaimana tertuang dalam penjelasan umum Undang-Undang No.32 tahun 2004 sebagai berikut:

”Penyelenggara pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain”

Jika dilihat dari sisi normatif, maka keleluasaan pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan daerah tetap harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi, dan peraturan daerah lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan -- dan termasuk di dalamnya penggunaan diskresi -- tetap harus dibatasi. Dari segi etika politik dan administrasi publik, penggunaan kewenangan dan diskresi juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Hubungan kewenangan antara pemerintah (pusat) dengan pemerintah daerah dalam hal ini menjadi jelas dengan adanya pembagian kewenangan sebagaimana yang dicantumkan pada UU Nomor 32 tahun 2004 pasal 14. Untuk mempertegas kewenangan

yang diberikan kepada pemerintah daerah, maka dikatakan dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tersebut bahwa penyelenggara pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan daerah. Diskresi birokrasi, dalam hal ini, terletak pada adanya peluang eksekutif (dan birokrasi) memprakarsai perumusan Peraturan Daerah untuk diajukan dan dibahas bersama-sama dengan DPRD.

Selain dilihat dalam konteks makro (yakni hubungan antara eksekutif dengan legislatif), secara mikro diskresi birokrasi dilihat dari keleluasaan birokrat (pejabat birokrasi) untuk mengambil keputusan yang berada pada wilayah (domain) kewenangan formalnya yang tertuang dalam uraian tugas pokok dan fungsi dari masing-masing jabatan. Dalam penjelasan tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab masing-masing pejabat birokrasi terdapat pula ruang diskresi yang cukup, namun ada pula yang tidak memuat ruang diskresi yang cukup bagi pejabat birokrasi. Sejauhmana ruang diskresi bagi birokrasi pemerintah daerah dapat disimak antara lain dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang mengatur tentang kewenangan, tugas dan tanggungjawab birokrasi mulai dari Sekretaris daerah, Dinas-dinas, dan lembaga teknis. Pada pasal 8 dijelaskan kedudukan, fungsi dan tanggung jawab Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- (1) Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu Pimpinan Pemerintah

Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/ Walikota.

- (2) Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi :
 - a. pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
 - b. administrasi pemerintahan;
 - c. pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Jika menyimak uraian kedudukan, fungsi dan tanggungjawab seorang sekretaris daerah di atas maka diperlukan ruang diskresi baginya dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten /Kota, terutama di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan serta pengelolaan sumberdaya aparatur. Selanjutnya pada pasal 9 dijelaskan mengenai kedudukan, tugas dan tanggungjawab Dinas daerah sebagai berikut:

- (1) Dinas Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.
- (2) Dinas Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Dinas Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
 - c. pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dalam lingkup tugasnya.

Menilik tugas dan tanggungjawab Dinas Daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi melalui fungsi perumusan kebijakan teknis dan pemberian pelayanan umum, jelas birokrasi pemerintah daerah sangat memerlukan adanya diskresi agar dapat merespon tuntutan dan kebutuhan publik dengan lebih cepat dan tepat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, masing-masing Kepala Daerah kemudian menindaklanjutinya dengan mengeluarkan Keputusan Bupati / Walikota yang mengatur tentang rumusan tugas pokok dan fungsi dinas-dinas daerah.

Selain Dinas Daerah, birokrasi Pemerintah Daerah juga terdiri dari Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Kecamatan, dan Sekretariat Dewan. Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Adapun kedudukan, tugas dan fungsi Lembaga Teknis Daerah diatur dalam pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 sebagai berikut:

- (1) Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.
- (2) Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Tugas tertentu Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi : a.

perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;b. penunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

- (5) Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dapat berbentuk Badan, Kantor, dan Rumah Sakit Daerah.
- (6) Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan).
- (7) Pada Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota, dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis tertentu untuk melaksanakan sebagian tugas Lembaga Teknis Daerah tersebut yang wilayah kerjanya dapat meliputi lebih dari satu Kecamatan.

Seperti halnya dinas-dinas daerah, lembaga teknis daerah juga memiliki ruang diskresi dalam merumuskan kebijakan teknis sesuai ruang lingkup tugasnya. Peraturan Pemerintah Nomor 8/2003 ini telah dicabut dan digantikan dengan PP no. 41 / 2007. Berdasarkan PP Nomor 8 tahun 2003 dan juga Nomor 41 tahun 2007 organisasi perangkat daerah (birokrasi) memiliki ruang diskresi yang cukup besar sesuai tugas dan fungsi kelembagaan masing-masing yang meliputi perumusan kebijakan teknis dan pelaksanaannya. Adapun tipe diskresinya tergantung pada jenis kebijakan yang dihasilkan oleh masing-masing organisasi perangkat daerah yang bersangkutan.

Berikut Jenis atau tipe diskresi yang mungkin dilakukan oleh birokrasi pemerintah daerah

berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 dan 41 tahun 2007 berdasarkan tugas dan fungsi kelembagaannya serta jenis kebijakan yang dibuat sebagai berikut:

Tabel 5.1. Kelembagaan, Tugas&Fungsi, Jenis Kebijakan, dan tipe Diskresi

Kelembagaan	Tugas & Fungsi	Jenis kebijakan yang dihasilkan	Tipe Diskresi yang dilakukan
Sekretariat Daerah	pengelolaan sumber daya aparatur; keuangan; dan sarpras	<i>Regulatory Policy</i>	<i>Social Planning Discretion</i>
Dinas Daerah	pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum	<i>Kebijakan Distributif</i>	<i>Technical Discretion</i>
Lembaga teknis Daerah	penelitian dan pengembangan; perencanaan dan pengawasan ; Pendidikan dan pelatihan ; perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi; kependudukan; dan pelayanan kesehatan.	<i>Distributif & Redistributif Policy</i>	<i>Technical & Political Discretion</i>

Sumber: Interpretasi data sekunder, 2009

4.2. Kewenangan di bidang Penataan Kelembagaan

Tinjauan ruang diskresi juga diarahkan pada pemerintah daerah sebagai suatu sistem birokrasi yang dipimpin oleh eksekutif (Bupati/Walikota) dalam membentuk dan menata kelembagaan perangkat daerah. Adanya kebijakan tentang penataan kelembagaan perangkat daerah ini justru menunjukkan adanya inkonsistensi Pusat terhadap semangat desentralisasi dan otonomi. Inkonsistensi Pemerintah Pusat dalam menerapkan desentralisasi pemerintahan daerah tercermin dengan adanya berbagai produk peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis dan tidak sinkron. Sering ketentuan pengaturan dalam peraturan pemerintah mereduksi isi UU tentang Pemerintahan Daerah.

Inkonsistensi kebijakan dalam penataan organisasi perangkat daerah juga dilihat dari adanya pembatasan bagi setiap daerah dalam membentuk kelembagaan perangkat daerah yang mana untuk Pemerintah Kabupaten dan Kota sebanyak-banyaknya 14 Dinas (pasal 9 ayat 4), Lembaga Teknis yang terdiri dari Badan, Kantor, dan Rumah Sakit Daerah sebanyak-banyaknya 8 (Pasal 10 ayat 6).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003, Pemerintah Daerah dalam membentuk organisasi perangkat daerah disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi daerah masing-masing. Dari perspektif teori organisasi, Pemerintah daerah sebagai *subordinate* dari

organisasi pemerintahan secara nasional yang menerima pelimpahan wewenang tersebut dengan sendirinya akan memiliki diskresi untuk menjalankan kewenangannya itu. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut:

”Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan :

- a. kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh Daerah;
- b. karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
- c. kemampuan keuangan Daerah;
- d. ketersediaan sumber daya aparatur;
- e. pengembangan pola kerja sama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga”.

Namun dalam prakteknya, ada organisasi perangkat daerah khususnya lembaga teknis yang jenis dan jumlahnya ditetapkan seragam melalui peraturan pemerintah atau Instruksi Menteri dan lain sebagainya yang mencerminkan masih tingginya intervensi pusat dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah. Daerah tidak sepenuhnya dapat menggunakan kewenangan dan diskresi yang semestinya melekat secara otomatis dalam kebijakan desentralisasi tersebut. Terdapat inkonsistensi kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan bersifat *counterproductive* terhadap semangat dan esensi otonomi daerah. Salah satu contoh inkonsistensi kebijakan terkait dengan pembentukan kelembagaan perangkat daerah adalah sebagai berikut:

1) Kelembagaan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah

Pertama, pada tanggal 24 Juni 2004 Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Surat yang ditujukan kepada seluruh Gubernur dan Bupati/Walikota perihal Kelembagaan Kesatuan Bangsa dan Politik di Daerah. Surat tersebut pada intinya adalah menghimbau daerah untuk melakukan repositioning institusi Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah dari posisi sebagai lembaga teknis daerah dalam bentuk Badan menjadi Dinas Daerah. Kedua, pada tanggal 29 Juli 2005 dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 2005 tentang Kelembagaan Kesatuan bangsa dan Politik Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam Instruksi Menteri tersebut daerah (Provinsi dan kabupaten/kota) diharuskan membentuk dan menyesuaikan kelembagaan kesatuan Bangsa dan Politik dalam bentuk Badan pada setiap susunan pemerintahannya.

Berdasarkan Instruksi Menteri tersebut, seluruh Pemerintah Daerah wajib membentuk Badan Kesatuan Bangsa dan Politik. Hal ini jelas bertentangan dengan semangat dari Undang-Undang tentang otonomi penyelenggaraan pemerintahan dan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 yang masih berlaku pada saat itu. Dengan dikeluarkannya Surat Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik, dan Instruksi Menteri tersebut di atas, berarti Pusat telah mengurangi keleluasaan daerah dalam membentuk kelembagaan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah.

2) Penguatan Institusi / Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Pada tanggal 8 Juni 2005 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat No. 410/ 1320/ SJ tentang Institusi Pembina Penyelenggara Pemerintah Desa/ Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat di Daerah. Surat tersebut pada intinya menganjurkan para Gubernur, Bupati dan Walikota untuk melakukan penataan institusi yang menangani pemberdayaan masyarakat dan desa dengan mewadahi fungsi-fungsi di bidang pemberdayaan lembaga pemerintah desa, kemasyarakatan desa, lembaga kemasyarakatan, pemberdayaan perempuan dan kesejahteraan keluarga, pemberdayaan penduduk miskin, dan lain-lain. Selanjutnya pada tanggal 8 September 2005 dikeluarkan Surat Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa yang tujuannya memberikan penjelasan terhadap Surat Mendagri No. 410/1320/SJ yang intinya adalah agar masing-masing daerah membentuk kelembagaan pemberdayaan masyarakat dan desa dengan sebutan Badan/ Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Desa.

Dengan adanya Surat Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik, Instruksi Menteri Dalam Negeri, dan Surat Menteri Dalam Negeri tersebut di atas, sesungguhnya telah menunjukkan adanya intervensi pusat kepada daerah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dalam hal membentuk organisasi kelembagaan Pemerintahan Daerah. Dengan demikian

telah terdapat inkonsistensi kebijakan dimana pada PP No. 8 tahun 2003 dinyatakan bahwa daerah dalam membentuk Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan pertimbangan: kewenangan yang dimiliki oleh Daerah; karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah; serta kemampuan keuangan Daerah.

Adanya anjuran Direktorat Jendral Pemberdayaan Masyarakat dan Desa agar masing-masing daerah membentuk kelembagaan pemberdayaan masyarakat dan desa dengan sebutan Badan/ Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa tersebut, menunjukkan bahwa Pusat masih membatasi atau mengintervensi daerah dalam menggunakan kewenangannya untuk mengatur organisasi kelembagaan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Selain adanya produk hukum yang mengikat daerah dalam menata organisasinya sebagaimana disebutkan di atas, pembatasan dari segi jumlah kelembagaan yang dapat dibentuk oleh daerah berdasarkan PP No. 8 tahun 2003 tersebut juga merupakan pengingkaran terhadap hakekat otonomi dan desentralisasi. Hal ini sebagaimana pendapat Pakar Administrasi Publik, Miftah Thoha (2007), sebagai berikut:

” Dilihat proses dan dasar yang digunakan menetapkan 10 dan 14 itu sama sekali tidak mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan

daerah, melainkan dari perspektif keinginan pemerintah pusat dalam mengalokasikan dana anggaran yang bakal diterima oleh masing-masing pemerintah daerah tersebut. Pengaturan kelembagaan perangkat daerah ini sekaligus dapat diketahui bahwa pengaturan pemerintah pusat masih dirasakan besar dan bisa mengurangi upaya pelaksanaan desentralisasi yang demokratis. Mestinya sistem demokrasi yang dijalankan di pemerintah daerah ialah memberikan diskresi daerah untuk menentukan jumlah organisasi perangkat daerahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah untuk membiayainya. Dengan demikian maka perbedaan daerah yang satu dengan yang lain terjamin dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya yang sangat beraneka”.

Karena banyaknya kritik terhadap substansi Peraturan Pemerintah no. 8 tahun 2003 tersebut, maka Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang lebih bernuansa demokratis, yakni Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang baru pada 23 Juli 2007 tersebut, maka PP No 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (POPD) sudah tidak berlaku lagi. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus melakukan penataan atau perampingan Organisasi Perangkat Daerahnya sesuai Peraturan Pemerintah No 41 tahun 2007.

Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 adalah produk demokratis yang memberikan peluang kepada kabupaten/kota maupun pemerintah propinsi untuk memetakan potensi wilayahnya dalam rangka lebih meningkatkan pelayanan publik. Implikasi dari penerapan Peraturan Pemerintah tersebut berarti pertimbangan dalam penataan struktur organisasi di daerah tidak didasarkan pada sejumlah pejabat yang akan kehilangan jabatan dalam struktur, namun lebih berorientasi pada memaksimalkan pelayanan publik. Penataan kelembagaan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas.

Berbeda dengan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 yang kurang merefleksikan azas demokrasi dan kemajemukan lokal, pada Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 ini lebih proporsional dan mengakomodir kemajemukan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah dibagi dalam kategori minimal, sedang, dan maksimal. Untuk kategori minimal, perangkat daerah dibatasi maksimal 12 dinas dan 8 lembaga teknis. Kategori sedang dibatasi maksimal 15 dinas dan 10 lembaga teknis. Sedangkan kategori maksimal bisa membentuk 18 dinas dan 12 lembaga teknis. Penentuan kategori dan besaran organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 menggunakan tiga

variabel yaitu, jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Sebagaimana tercantum pada pasal 19 ayat (1) sebagai berikut:

”Besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah; dan
- c. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”.

Dengan demikian dilihat dari susunan organisasinya, ketentuan dalam PP No. 41 tahun 2007 tersebut lebih gemuk dibanding PP No. 8 tahun 2003. Pemicu utama "obesitas" adalah jumlah subbagian di bagian tata usaha -yang nomenklaturnya diubah menjadi sekretariat- dan jumlah seksi pada tiap bidang di tubuh dinas. Semula subbagian dan seksi masing-masing dibatasi maksimal 2 buah. Tetapi, PP 41/2007 menambah batasan tersebut menjadi 3 buah. Tambahan serupa dapat ditemukan pada jumlah asisten sekretaris daerah provinsi serta susunan organisasi badan dan sekretariat DPRD (pasal 24-30). Dengan demikian, perampingan struktur organisasi perangkat daerah diperkirakan hanya akan terjadi di daerah yang belum menerapkan PP no. 8 tahun 2003. Tapi, kondisi sebaliknya justru bisa terjadi di daerah yang telah menyesuaikan struktur organisasi dengan ketentuan PP No. 8 tahun 2003.

Dengan adanya kebijakan Pusat yang mengatur tentang besaran dan jumlah kelembagaan Pemerintah Daerah serta bentuk kelembagaan, hal ini berarti terdapat intervensi terhadap kemandiri daerah dalam mengatur kelembagaan perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan sendiri. Dengan diaturnya kelembagaan perangkat daerah justru memungkinkan terjadinya maksimalisasi kelembagaan daerah, dimana daerah-daerah yang masih memiliki jumlah organisasi perangkat daerah di bawah yang disarankan Pusat, akan cenderung menambah jumlah kelembagaannya. Perubahan yang terjadi dalam rangka penataan kelembagaan perangkat daerah di ketiga Kabupaten dan Kota yang diteliti yakni Kota Surabaya, Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bima dapat dilihat pada Tabel 4.2.

Dilihat dari substansi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kelembagaan pemerintah daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa diskresi yang dimiliki pemerintah daerah sangat terbatas. Hal ini dilihat dari banyaknya produk hukum yang bersifat membatasi jumlah dan bentuk kelembagaan perangkat daerah. Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 dan nomor 41 tahun 2007 sama-sama membatasi jumlah kelembagaan namun pada kebijakan yang terakhir lebih mengakomodir kondisi kemajemukan daerah, sehingga besaran perangkat daerah dapat ditentukan berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah masing-masing.

Tabel 5.2. Jumlah Kelembagaan Perangkat Daerah

Kab/ Kota	Kelembagaan	Berdasarkan PP. 8/ 2003	Berdasarkan PP. 41/2007	
Surabaya	Dinas	15	18	
	Lembaga Teknis	11 Badan	7 Badan	
			1 Kantor	1 Inspektorat
		1 RS	1 RS	
Sekretariat Daerah	10 Bagian	10 Bagian		
Kab. Situbondo	Dinas	14	15 Dinas	
	Lembaga Teknis	4 Badan	6 Badan	
		6 Kantor	5 Kantor	
		1 RS	1 RS	
Sekretariat Daerah	10 Bagian	10 bagian		
Kab. Bima	Dinas	17 Dinas	17 Dinas	
	Lembaga Teknis	9 Badan	7 Badan	
		7 kantor	4 Kantor	
		1 RS	1 RS	
Sekretariat Daerah	10 Bagian	10 Bagian		

Sumber: Data sekunder, diolah, 2009.

4.3.Kewenangan dalam Bidang Pelayanan Umum

Dalam penyelenggaraan pelayanan umum, pemerintah (pusat) dan pemerintahan daerah memiliki hubungan dalam hal:

- a. kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
- c. fasilitasi pelaksanaan kerjasama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum (pasal 16 ayat 1).

Realisasi dari bentuk-bentuk hubungan tersebut dituangkan dalam Peraturan Perundang-undangan antara lain :

- 1) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
- 2) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25 / 2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat;
- 3) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 26 / 2004 tentang Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan;
- 4) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 118 / 2004 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat;
- 5) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 119 / 2004 tentang Pemberian Tanda Penghargaan "Citra Pelayanan Prima".
- 6) Peraturan Pemerintah No. 65 tahun 2005 tentang standar pelayanan minimal.

Adanya pengaturan hubungan di ⁶bidang pelayanan umum antara pemerintah dengan pemerintahan daerah tidak berarti membatasi ruang gerak pemerintahan daerah, melainkan ditujukan untuk memberikan landasan dan menyamakan persepsi terkait dengan tugas-tugas pelayanan dasar yang menjadi kewajiban pemerintah terhadap masyarakatnya. Daerah tetap mempunyai porsi kewenangan yang cukup besar guna melaksanakan fungsi pelayanan umum, sehingga para penyelenggara pemerintahan daerah dapat ⁷mengembangkan berbagai kreativitas dan inovasi guna ⁶menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat, yang antara lain meliputi pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Salah satu contoh kreativitas dan inovasi yang dibuat pemerintah kota Surabaya dalam bidang pelayanan umum adalah dengan ditetapkannya Peraturan Walikota Surabaya No. 28 tahun 2006 tentang Pelayanan Masyarakat di luar jam kerja di Kecamatan, Kelurahan dan Puskesmas di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

Melalui metode *content analysis* dengan mengambil berbagai media juga diperoleh pendapat yang senada, antara lain sebagai berikut:

”Dulu, ketika era sentralisasi, aktor utama pelayanan publik bukanlah pemerintah daerah (pemda). Pemda hanya bertindak dan

memberikan pelayanan sesuai dengan perencanaan dan instruksi dari pusat. Akibatnya, pemerintah pusat menjadi tumpuan segala macam kesemrawutan dan kelambanan pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah. Tidak ada ruang sedikit pun bagi pemda untuk berinovasi memajukan pelayanan bagi warganya. Untuk berinovasi, pemda bisa-bisa malah mendapatkan cap tidak tunduk pada instruksi pusat. Era desentralisasi mengubah semua itu. Beberapa kewenangan pelayanan publik diserahkan langsung kepada pemda. Antara lain, bidang pendidikan, kesehatan, dan administrasi dasar. Kewenangan yang diserahkan tersebut mencakup perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi program. Harapannya, semakin dekat pihak yang melayani (pemda) dan yang dilayani (publik), pelayanan publik menjadi semakin efektif, efisien, dan terkontrol” (Redhi Setiadi dari JPIP, Jawa Pos, 23 Januari 2007).

Dengan demikian jika dilihat dari perspektif hubungan antara pemerintah (pusat) dengan pemerintahan daerah berdasarkan aspek yuridis formal, birokrasi pemerintah daerah memiliki ruang diskresi yang cukup besar dalam menjalankan urusan wajib di bidang pelayanan dasar, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan kemampuan atau kapasitas pemerintahan daerah itu sendiri. Namun dalam implementasinya terdapat kontroversi atau inkonsistensi kebijakan yang justru bertentangan

dengan semangat desentralisasi dan menguatnya kembali nuansa sentralisasi dalam bidang pelayanan publik. Hal itu terbukti dari adanya kebijakan Pusat yang sifatnya membatasi keleluasaan daerah.

4.4. Kewenangan di Bidang Pengelolaan Keuangan Daerah

Selain di bidang pelayanan umum, hubungan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah meliputi juga hubungan di bidang keuangan. Sesuai dengan bunyi penjelasan UU No. 32 tahun 2004, daerah diberikan hak untuk mengelola keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa tanggungjawab pengelolaan keuangan daerah yang diserahkan oleh pemerintah kepada penyelenggara pemerintahan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah yang mana dalam menjalankan kekuasaannya itu pemerintah daerah dapat menggunakan diskresinya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan publik.

Pengaturan mengenai kewenangan pemerintahan di bidang keuangan yang diserahkan kepada penyelenggara pemerintahan daerah (pemerintah daerah dan DPRD) dituangkan dalam Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan Daerah. Pada pasal 2 ayat (3) dinyatakan sebagai berikut:

”Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan”.

Pasal tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam pasal penjelasannya sebagai berikut:

” Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah tetapi juga mengatur pengelolaan dan pertanggungjawabannya”.

Adapun implementasi dari penyelenggaraan kewenangan Pemerintahan Daerah di bidang keuangan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri. Pedoman pemerintah daerah dalam menyusun APBD sejak dikeluarkannya UU nomor 32 tahun yang berlaku saat ini adalah Peraturan Pemerintah (PP) 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Secara teknis diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah direvisi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 59 tahun 2007. Dengan diaturnya implementasi APBD

dalam Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri semakin menegaskan seberapa besar kewenangan eksekutif dan birokrasi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Rendahnya diskresi dapat dilihat dari semakin rincinya aturan yang ditetapkan pemerintah pusat. Selama pelaksanaan otonomi daerah ini telah banyak Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri yang mengatur implementasi pengelolaan keuangan daerah yakni antara lain :

- a. Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan daerah;
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tatacara penyusunan APBD, Pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD.
- c. Selanjutnya PP No. 105 tahun 2000 ini telah mengalami revisi menjadi PP No. 58 tahun 2005 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 juga telah direvisi menjadi Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- d. Terakhir terdapat revisi lagi atas Kepmendagri No. 13 tahun 2006 tersebut dengan Kepmendagri No. 59 tahun 2007.

Sebelum itu juga telah banyak Peraturan Pemerintah di bidang keuangan antara lain:

1. Keputusan Presiden No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan barang / Jasa Pemerintah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4503);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4574);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4575);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4576);

7. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4577);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578).

Kewenangan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan PP No. 58 tahun 2005 ada ditangan Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
- d. Menetapkan bendahara penerimaan dan / atau bendahara pengeluaran
- e. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- f. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- g. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;

- h. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Adapun kekuasaan birokrasi dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari pasal 5 ayat (3) dimana pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan oleh:

- a. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku PPKD;
- b. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Letak kewenangan birokrasi dalam menjalankan pengelolaan keuangan daerah, terutama dapat dilihat dari Pasal 7:

(1) Tugas-tugas PPKD, sebagai berikut:

- 8
 - a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
 - b. menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
 - c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
 - d. melaksanakan fungsi Bendahara Umum daerah;
 - e. menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
 - f. melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

- (2) PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD berwenang:
- a. menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
 - b. mengesahkan DPA-SKPD/DPPA-SKPD;
 - c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
 - d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
 - e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
 - f. menetapkan SPD;
 - g. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
 - h. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
 - i. menyajikan informasi keuangan daerah;
 - j. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.
- (3) PPKD selaku BUD menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku kuasa BUD.
- (4) PPKD bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Berdasarkan PP No. 58 tahun 2005, pada Permendagri No. 13 tahun 2006 dapat dilihat wilayah kewenangan birokrasi dalam pengelolaan keuangan daerah dengan jelas. Kewenangan koordinasi pengelolaan keuangan

daerah yang berada di tangan Sekretaris Daerah merupakan salah satu pasal yang mendasari adanya kewenangan dan diskresi birokrasi. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 bahwa Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada:

- a. Sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah;
- b. Kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang.

Dengan demikian terjadi desentralisasi dari tangan kepala daerah kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD), kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dan sekretaris daerah. Selanjutnya pada Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa:

"Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- a. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. Penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, dan

- pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- e. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban pelaksanaan APBD”.
 - f. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan pengelolaan keuangan tersebut ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Dalam hal ini jajaran birokrasi secara yuridis formal memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan di bidang keuangan daerah pada tataran teknis implementatif. Sekreatris Daerah dalam hal ini merupakan Pejabat birokrasi yang memiliki kewenangan tertinggi. Sedangkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sepenuhnya ada di tangan Kepala Daerah (eksekutif) yakni Bupati dan Walikota. Dalam menjalankan kewenangannya, birokrasi pemerintah daerah masih dimungkinkan untuk menerapkan diskresi namun sifatnya terbatas. Hal ini dapat disimak dari isi Kepmendagri No. 13 tahun 2006 Pasal 159 :

- (1) Perubahan DPA-SKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 ayat (1) dapat berupa peningkatan atau pengurangan capaian target kinerja program dan kegiatan dari yang telah ditetapkan semula.
- (2) Peningkatan atau pengurangan capaian target

kinerja program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diformulasikan dalam format dokumen pelaksanaan perubahan anggaran SKPD (DPPA-SKPD).

- (3) Dalam format DPPA-SKPD dijelaskan capaian target kinerja, kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek pendapatan, belanja serta pembiayaan baik sebelum dilakukan perubahan maupun setelah perubahan.

Menyimak bunyi pasal 159 di atas dapat diketahui bahwa penggunaan dan perubahan anggaran harus diperhitungkan dan direncanakan dengan detail dengan memperbandingkan dengan rencana sebelum perubahan anggaran. Namun kondisi di lapangan seringkali tidak selinier yang direncanakan di atas kertas, sehingga dalam beberapa hal adanya perubahan kebijakan pengelolaan keuangan daerah ini (khususnya tentang perubahan DPA-SKPD) dapat dikatakan sebagai bentuk pembatasan diskresi birokrasi di bidang keuangan daerah.

Dalam struktur belanja, Permendagri 13 tahun 2006 hanya menggolongkan pada dua kelompok, yakni pos belanja tidak langsung dan pos belanja langsung. Struktur belanja sebelumnya ada tiga pos, yakni (1) aparatur dan pelayanan publik, (2) belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, serta (3) belanja tak tersangka. Dalam pos aparatur dan pelayanan publik dibagi lagi menjadi belanja administrasi umum dan

belanja operasi dan pemeliharaan. Dalam sistem seperti ini ternyata kerap menimbulkan terjadinya dobel anggaran. Penyusunan dokumen rencana anggaran satuan kerja (RASK) juga dipersingkat menjadi lima tahap pada SKPD dan tujuh tahap pada SKPKD. Pada peraturan sebelumnya, tahapan penyusunan dokumen RASK memakan waktu lebih panjang, yakni 11 tahap pada SKPD dan 14 tahap SKPKD.

Walaupun secara formal yuridis perubahan itu dimungkinkan, namun proses pengajuannya sangat ketat dan kurang fleksibel sehingga dalam konteks penelitian ini dapat dikategorikan sebagai diskresi yang terbatas. Artinya diskresi masih dimungkinkan namun harus direncanakan secara cermat dengan rincian yang sangat jelas. Dalam kenyataannya, tidak semua pembiayaan dapat direncanakan sebelumnya apalagi harus disertai dengan rincian target kinerja yang jelas. Di satu sisi perencanaan yang jelas memang sangat diperlukan agar setiap pembiayaan yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya, namun tindakan yang terlalu rigid mengikuti sebuah aturan juga akan mengurangi fleksibilitas birokrasi yang pada dasarnya selalu dituntut responsif terhadap perubahan dan tuntutan lingkungan.

9

Permendagri No 13 tahun 2006 memandatkan bahwa anggaran yang disetujui oleh DPRD pada tingkat kegiatan dan "wajib menyajikan rincian fungsi, urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan, jenis, obyek dan rincian obyek belanja" (pasal 23 (2)). Salah

satu konsekuensi mewajibkan rincian pada tingkat kegiatan (satu tingkat di bawah program) adalah DPRD harus menyetujui anggaran di tingkat pengguna anggaran (SKPD) bukannya di tingkat yang lebih tinggi yaitu tingkat dinas. Persetujuan pada tingkat yang serinci itu membuat anggaran menjadi tidak fleksibel dalam pelaksanaannya dan secara signifikan menyebarkan tanggung jawab pelaksanaan anggaran.

Berbeda dengan hubungan pemerintah dan pemerintahan daerah di bidang pelayanan umum, hubungan di bidang keuangan ini dirasakan sebagai suatu bentuk pembatasan keleluasaan (diskresi) birokrasi dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan anggaran sesuai dengan situasi dan kondisi riil daerah masing – masing. Bahkan banyak pejabat di daerah yang merasa ketakutan dan was-was dalam menjalankan kewenangannya dikarenakan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang kurang jelas. Kondisi ini juga ditunjang dengan sistem pemeriksaan dan pengawasan yang sudah semakin ketat dan hanya berpegangan secara rigit pada aspek hukum dan perundang-undangan. Implikasi dari ketatnya peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan keuangan daerah tersebut adalah kurangnya keleluasaan atau diskresi pejabat birokrasi dalam menentukan dan menggunakan sumberdaya anggaran sesuai kebutuhan riil di daerah.

Berikut pernyataan seorang informan yang adalah salah satu pejabat pemerintah Kabupaten Situbondo:

” di era otonomi sekarang ini kita sangat berhati-hati dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan apalagi terkait dengan pengelolaan anggaran karena seringnya berganti kebijakan dari pusat justru banyak yang sifatnya membatasi keleluasaan daerah padahal banyak hal yang diperlukan tetapi tidak dapat dianggarkan hanya karena tidak sesuai dengan kategori kegiatan yang direkomendasikan dalam kebijakan tersebut. jadwal tahapan penyiapan dokumen penyusunan APBD juga diatur secara lebih rinci dan ketat”. (wawancara tanggal 12 Juni 2009).

Contoh ⁹ kebingungan yang terjadi akibat perlakuan yang berbeda untuk transaksi yang sama berdasarkan Permendagri No 13 Tahun 2006 dan PP No 24 tahun 2005, diantaranya adalah penggolongan beberapa jenis pendapatan, pencatatan biaya perolehan asset, perlakuan atas investasi jangka pendek dan pembayaran kembali kelebihan pajak dan retribusi. Beragam laporan keuangan yang disyaratkan oleh PP No 24 Tahun 2005 tidak sesuai dengan struktur anggaran yang ditetapkan dalam Permendagri No 13 Tahun 2006. Akibatnya, beberapa walikota dari beberapa pemerintah daerah belum mengeluarkan Kebijakan Akuntansinya, dimana ini semakin menyulitkan tugas penyusunan laporan keuangan (Jurnal Otonomi Daerah :Vol.VII No.2 Juni-Juli 2007).

Pada saat penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 13 Tahun 2006 ini belum dipahami secara baik dan benar, pemerintah pusat

kembali mengeluarkan Permendagri No 59 Tahun 2007 sebagai perubahan atas sistem pengelolaan keuangan daerah. Ada beberapa perubahan yang signifikan terutama dalam masalah perencanaan dan kodifikasi rekening dalam penganggaran, serta perubahan format lampiran SPD dan SPP. Sebelumnya Mendagri juga mengeluarkan Peraturan Mendagri No. 30 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008. Namun dengan adanya Permendagri 59/2007 ini Pemerintah Daerah (Pemda) harus menyiapkan diri untuk melakukan migrasi dan konversi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Peraturan yang baru ini mulai diterapkan untuk anggaran tahun 2009 yang akan datang. Perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah ini dilakukan dalam rangka pencarian format yang tepat dan akurat untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang mudah dipahami, mudah dilaksanakan dan tidak menimbulkan masalah pada tataran kebijakan dan manajerial.

4.5.Kewenangan di Bidang Pengelolaan Kepegawaian

Kewenangan lain yang juga diserahkan kepada Daerah untuk dikelola adalah sebagian kewenangan bidang kepegawaian yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk dikelola dalam sistem Kepegawaian Daerah. Hubungan dalam pengelolaan kepegawaian ini secara eksplisit dituangkan dalam penjelasan Undang-Undang

No. 32 tahun 2004 (bagian penjelasan umum point 8) sebagai berikut:

⁶ "Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, penempatan, pengangkatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggungjawab, larangan, sanksi dan penghargaan merupakan sub-sistem dari sistem kepegawaian secara nasional. Dengan demikian kepegawaian daerah merupakan suatu kesatuan jaringan birokrasi dalam kepegawaian nasional".

Ditinjau dari sistem dan prosedur kepegawaian daerah, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi pemerintah daerah kurang memiliki ruang diskresi ⁶ mengingat kedudukan sistem kepegawaian daerah merupakan sub-sistem dari sistem kepegawaian nasional sehingga daerah tetap harus mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini sebenarnya merupakan respon dari adanya problematika yang muncul terkait dengan kepegawaian daerah di era awal reformasi dan pelaksanaan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang lalu.

⁵ Sebenarnya sebelum UU No. 22 tahun 1999 efektif diberlakukan, pemerintah telah mengeluarkan enam Peraturan Pemerintah tentang kepegawaian.

Ketika PP tersebut dilaksanakan ternyata beberapa peraturan diantaranya dinilai berdampak negatif terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Misalnya, terjadi praktek penunjukan pejabat yang tidak memenuhi persyaratan minimal dengan cara menaikkan pangkat/golongan yang bersangkutan beberapa tingkat dalam waktu singkat. Akibatnya, banyak jabatan publik dipegang oleh mereka yang kemampuannya tidak memadai. Persoalan lain adalah penghapusan pejabat Eselon V yang membuat banyak pegawai kehilangan jabatan dan sulit menempatkannya. Sementara itu, karena alasan sosial dan kondisi ekonomi, maka perampingan jumlah pegawai dapat dikatakan tidak atau belum mungkin dilakukan. Untuk menyempurnakan beberapa kelemahan tersebut, pemerintah merevisi tiga di antara enam Peraturan Pemerintah tentang kepegawaian.

Menurut ⁵ PP No. 96 tahun 2000 daerah diberi wewenang untuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kebijakan ini oleh staf pemerintah daerah (khususnya propinsi) dan kalangan non pemerintah daerah (LSM, pers, universitas) dikhawatirkan akan berdampak pada memerosotkan kinerja PNS. Apalagi kalau mekanisme pengawasan oleh pemerintah propinsi/pusat dalam urusan kepegawaian lemah dan tidak jelas. Dengan tiga kewenangan (pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian) ada di satu tangan, maka norma dan standar dalam memutuskan persoalan kepegawaian mudah dilanggar dan memperbesar peluang korupsi,

kolusi dan nepotisme (KKN). Hingga akhirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004, sejak itu sistem kepegawaian ditetapkan kembali menjadi satu kesatuan dengan sistem kepegawaian nasional.

Lebih lanjut dalam penjelasan UU no. 32 tahun 2004 dijelaskan pula bahwa:

⁶ "Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dengan kualifikasi umum menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan peraturan-perundangan, sedangkan untuk jabatan tertentu dengan kualifikasi khusus seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu di kabupaten atau kota, maka pembina kepegawaian tingkat propinsi dan atau Pemerintah Pusat dapat memberikan fasilitasi. Hal ini dalam rangka melakukan pemerataan tenaga-tenaga pegawai tertentu dan penempatan pegawai yang tepat serta sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diperlukan" (Penjelasan Umum point 8 atas UU No. 32 tahun 2004).

Berbeda dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang mana kewenangan Kepala Daerah dan DPRD di bidang kepegawaian sangat besar, pada Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 terdapat penurunan. Hal ini dapat dilihat antara lain pada kewenangan mengangkat dan memberhentikan sekretaris Daerah. Pada UU No. 22 tahun 1999 pasal 61 ayat (4) dinyatakan

bahwa Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat oleh Bupati/Walikota atas persetujuan DPRD, sedangkan pada UU No. 32 tahun 2004 pasal 122 ayat (3) dinyatakan bahwa Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai peraturan perundang-undangan.

Ditegaskan pula pada pasal 129 ayat (1) dan (2) bahwa Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional, meliputi: penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, pengembangan potensi dan pengendalian jumlah. Dengan demikian, dalam hal pengelolaan kepegawaian berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 kewenangan lebih banyak di tangan Pusat. Jika ditinjau dari perspektif hubungan Pusat – daerah, maka dapat dikatakan bahwa diskresi yang dimiliki Pemerintah Daerah bersifat terbatas karena harus tunduk dan mengikuti ketentuan yang ditetapkan di tingkat pusat. Hal ini dikarenakan sumber pembiayaan kepegawaian daerah (gaji dan tunjangan) masih tergantung pada transfer dari Pusat dalam Dana alokasi umum (DAU).

Pengelolaan kepegawaian meliputi rekrutmen, promosi dan mutasi, serta remunerasi. Dalam hal rekrutmen, kewenangan **penetapan formasi Pegawai Negeri Sipil daerah Kabupaten, Kota dan Provinsi** ada di

tangan Pemerintah Pusat dan dilaksanakan serempak secara nasional di semua Provinsi. Adapun dalam hal promosi dan mutasi terdapat kewenangan yang berbeda-beda menurut tingkatan eselonnya. Bagi jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur. Sedangkan untuk jabatan eselon II daerah Kabupaten / kota ditetapkan oleh Bupati / Walikota setelah berkonsultasi dengan Gubernur. Dengan demikian kewenangan Gubernur lebih besar dan sebaliknya kewenangan Bupati / Walikota semakin kecil.

Dengan terbatasnya kewenangan dan diskresi pemerintah Kabupaten dan Kota di bidang kepegawaian ini tidak berarti selalu menghambat peningkatan kinerja pemerintah daerah. Justru semangat yang ingin ditegakkan adalah untuk mengurangi praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di tingkat Daerah terkait dengan rekrutmen dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Namun disisi lain, sebagai konsekwensi terintegrasinya kebijakan kepegawaian daerah dengan sistem kepegawaian nasional, pemerintah pusat masih dapat "memaksakan" kebijakan yang kadangkala tidak selalu sesuai dengan "kebijakan" dan strategi yang ingin dilakukan daerah guna memperbaiki kinerja birokrasinya.

5

Tabel 5.3. Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian dan Perubahannya

Peraturan Pemerintah	Tentang	Perubahan
PP No. 96, 2000	Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil	
PP No. 97, 2000	Formasi Pegawai Negeri Sipil	
PP No. 98, 2000	Pengadaan Pegawai Negeri Sipil	PP No.11, 2002
PP No. 99, 2000	Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil	5 ^P No.12, 2002
PP No. 100, 2000	Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural	PP No. 13, 2002
PP No. 101, 2000	Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil	

Sebagaimana yang pernah terjadi di pemerintah kota Surabaya pada tahun 2006 yang lalu terkait dengan kebijakan pengangkatan pegawai honorer yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Kasus pengangkatan Pegawai Honorer:

Pemerintah kota Surabaya terpaksa harus menerima kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara meskipun tidak sesuai dengan kebutuhan

daerah. Kebijakan Menpan untuk mengangkat semua pegawai honorer sebenarnya merupakan beban berat yang harus ditanggung pemerintah Kota mengingat proses rekrutmen pegawai honorer yang tidak menggunakan kriteria merit system jelas akan menghambat upaya pemkot untuk mereformasi kinerja birokrasi. Namun karena hal itu sudah menjadi kebijakan pusat, maka daerah mau tidak mau harus mematuhi.

Menurut PP 48/2005 dan Peraturan Kepala Badan Kepagawaian Nasional (BKN) 21/2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer, pegawai honorer diprioritaskan dalam pengangkatan PNS, dengan perbandingan 70 persen honorer dan 30 persen pelamar umum. Komposisi 70:30 itu sesuai SK Menpan pada 31 Oktober 2005 Nomor B/149F/N/PAN/10/2005. Revisi PP, tersebut mencantumkan masa kerja minimal satu tahun per 31 Desember 2005 dan usia 46 tahun. Hal ini membuka peluang bagi tenaga honorer di Pemkot Surabaya yang berjumlah 5.427 orang .

Namun pada tahun 2006 yang lalu Wali Kota Bambang DH menolak kuota honorer yang diperintahkan menteri pendayagunaan aparatur negara (menpan) tersebut. Walikota menolak komposisi tersebut dengan pertimbangan bahwa perbandingan pegawai honorer dan umum tidak adil. Melalui surat yang ditujukan ke Men PAN, Walikota mengusulkan komposisi sendiri, yaitu 90 persen umum dan 10 persen honorer. Argumentasi yang diajukan adalah bahwa

honorar adalah sisa kebijakan pemerintah masa lalu yang sarat kolusi, sehingga kualitasnya rendah. Pemkot menemukan satu pasal di PP 48/2005 yang menyebutkan kompetensi pegawai menjadi satu di antara pertimbangan rekrutmen.

Tarik ulur pengangkatan pegawai honorar antara Pemkot Surabaya dan Menpan ini disebabkan keduanya memiliki kepentingan berbeda. Pada satu sisi, Menpan ingin agar masalah honorar berkurang dengan rekrutmen penuh, tapi pada sisi Pemkot yang ingin merevitalisasi birokrasi, pengangkatan honorar merupakan beban birokrasi karena kualitas dan kompetensinya yang dinilai kurang memenuhi standar. Namun pada akhirnya Pemkot harus tunduk dan menjalankan apa yang sudah menjadi kebijakan di tingkat pusat walaupun tidak sesuai dengan keinginan daerah (Sumber: Media berbagai sumber, tahun 2007).

Kasus di atas hanyalah merupakan salah satu ilustrasi dimana dengan dibatasinya kewenangan daerah untuk menata sistem kepegawaiannya secara mandiri memunculkan dua implikasi sekaligus yakni implikasi positif dan negatif. Implikasi positif adalah dapat mengurangi penggunaan kekuasaan para elit pejabat di daerah yang cenderung disalahgunakan. Sedangkan implikasi negatifnya adalah masih kuatnya intervensi pemerintah pusat –melalui kebijakan-kebijakan-- yang cenderung menggeneralisir situasi kondisi pemerintah daerah yang sesungguhnya sama sekali tidak dapat disamakan begitu saja.

4.6. Kewenangan dalam Bidang Pemanfaatan Sumberdaya Alam dan Sumberdaya lainnya

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah di bidang pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya, diatur pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 17 yang meliputi: kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian. Sebagai bentuk konkrit adanya hubungan tersebut adalah adanya ketentuan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terkait dengan pengelolaan sumberdaya laut diatur pada pasal 18 sebagai berikut:

- (1) Daerah yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut;
- (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumberdaya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
 - b) pengaturan administratif;
 - c) pengaturan tata ruang;

- d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
- f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 pasal 14, dapat diketahui bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah (kabupaten/kota) cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa secara formal (di atas kertas) pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola dana bagi hasil dari sumberdaya alam yang cukup besar dalam konteks perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi – dan Pemerintah Daerah. Namun besarnya alokasi dana bagi hasil tersebut tentunya tidak semuanya dapat secara riil dinikmati daerah terutama untuk daerah-daerah yang tidak memiliki sumberdaya alam yang melimpah. Konsekwensi logisnya adalah daerah yang memiliki sedikit sumber-sumber PAD akan banyak tergantung pada dana alokasi umum (DAU) sehingga inovasi di tingkat daerahpun juga tidak bisa banyak diharapkan. Hal ini berarti pula ruang diskresi pemerintah daerah juga terbatas. Diskresi birokrasi akan dapat diaplikasikan secara fungsional (dalam arti untuk menghasilkan kebijakan yang inovatif) manakala birokrasi pemerintahnya ditunjang dengan kapasitas sumberdaya yang memadai.

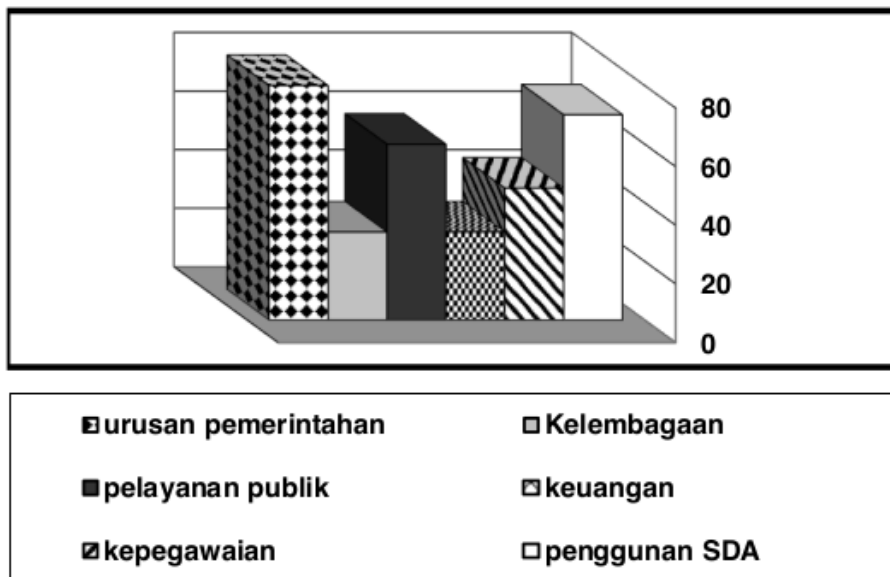
Dengan demikian, diskresi birokrasi pemerintah daerah dari aspek yuridis formal yang telah dipaparkan pada bab ini dapat dikategorikan ke dalam 3 kategori sebagai berikut:

1. Indikasi dari tingkat diskresi (keleluasaan) yang dikategorikan rendah manakala dalam undang-undang atau kebijakan telah menerangkan secara jelas dan tegas tentang suatu pokok atau hal khususnya dalam hal ini adalah tentang kewenangan birokrasi pemerintah daerah. Keleluasaan (diskresi) yang rendah ini juga terjadi apabila isi pasal demi pasal dalam peraturan perundang - undangan sudah sangat jelas dan tidak dimungkinkan adanya penafsiran yang berbeda. Selain itu juga dilihat dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah pusat yang bersifat mengikat dan membatasi ruang gerak birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan baik di tingkat nasional maupun lokal. Bidang yang memiliki ruang diskresi rendah atau terbatas adalah bidang kelembagaan dan pengelolaan keuangan daerah.
2. Tingkat diskresi atau keleluasaan dapat dikatakan 'sedang' apabila sejumlah perangkat peraturan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah pusat tidak cukup operasional dalam memberi petunjuk pelaksanaan kepada birokrasi daerah, sehingga masih terbuka ruang intepretasi dalam pembuatan keputusan di level daerah. Selain itu apabila peraturan-peraturan pusat tidak terlalu mengikat dan masih memberikan pilihan kepada

birokrasi pemerintah daerah untuk mengambil sikap sendiri sesuai kondisi di daerahnya. Bidang yang memiliki ruang diskresi 'sedang' ini adalah bidang kepegawaian.

3. Sedangkan tingkat deskresi dapat dikatakan 'tinggi', manakala tidak terdapat banyak regulasi atau peraturan teknis yang mengikat pelaksanaan tugas dan kewenangan instansi birokrasi pemerintah daerah di era otonomi. Sehingga kebijakan teknis yang diambil dalam rangka pelaksanaan rencana pembangunan daerah sepenuhnya dapat ditentukan sendiri oleh birokrasi pemerintah daerah yang mekanismenya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bidang yang memiliki ruang diskresi "tinggi" adalah bidang urusan pemerintahan, penggunaan sumber daya alam dan pelayanan publik.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa diskresi birokrasi pada enam bidang amatan yakni diskresi dalam: (1) kewenangan urusan penyelenggaraan pemerintahan, (2) kelembagaan, (3) pelayanan publik, (4) pengelolaan keuangan, (5) kepegawaian, dan (6) penggunaan sumberdaya alam, berdasarkan aspek yuridis formal menunjukkan derajat yang bervariasi sebagaimana diilustrasikan dalam gambar berikut ini:



Gambar 5.1. Derajat Diskresi Birokrasi Pemda ditinjau dari aspek Yuridis Formal

Dari hasil telaah pada aspek yuridis formal tersebut di atas, diketahui bahwa berdasarkan substansi Undang-Undang no. 32 dan 33 tahun 2004 terdapat kewenangan yang cukup besar dilimpahkan oleh pusat kepada daerah. Demikian pula jika dilihat dari kedudukan, fungsi dan tanggungjawab perangkat daerah (sekretaris daerah, Dinas, dan lembaga teknis) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 maupun nomor 41 tahun 2007, birokrasi pemerintah daerah sebenarnya memiliki ruang diskresi yang cukup tinggi sesuai dengan kewenangan formalnya.

BAB 6

INKONSISTENSI KEBIJAKAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP DISKRESI BIROKRASI

Walaupun Undang-Undang No. 32 dan 33 tahun 2004 menyiratkan dimungkinkannya ruang diskresi yang relatif besar bagi pemerintah daerah guna memperlancar dan meningkatkan pelayanan publik, namun kebijakan pusat tersebut perlu diterjemahkan dan ditindaklanjuti dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih operasional baik di tingkat pusat maupun daerah. Sejauh ini terdapat fenomena inkonsistensi kebijakan antara spirit yang dikandung dalam Undang-Undang UU. No. 32 dan 33 tahun 2004, sebagai payung hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah.

Fenomena inkonsistensi dan ketidakstabilan hukum dan peraturan perundang-undangan terutama dirasakan pada masa awal pelaksanaan otonomi daerah. Pejabat di daerah sering merasa 'kewalahan' mengikuti perkembangan peraturan yang seringkali mengalami perubahan. Dalam kondisi seperti itu maka sangat dimungkinkan terjadinya multi interpretasi yang akhirnya berdampak pada munculnya penyimpangan-

penyimpangan yang mungkin disengaja atau murni karena *misunderstanding* belaka.

Hal itu semua dapat menghambat pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah yang seringkali dirasakan oleh pejabat birokrasi daerah sebagai hal yang membingungkan. Telah terjadi kekhawatiran yang agak berlebihan atau bahkan ketakutan di kalangan pejabat birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan diskretifnya karena terkendala oleh banyaknya kebijakan Pusat yang sebenarnya kurang sejalan dengan hakekat kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Kekhawatiran dalam menjalankan kewenangan di kalangan birokrat juga dijumpai di lokasi penelitian. Sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pejabat Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Situbondo sebagai berikut:

“ karena kebijakan sekarang dengan dulu banyak perubahan dan terus berubah-ubah jadi sekarang ini kalau mau jujur banyak pejabat birokrasi ini yang takut dan tidak berani lagi mengambil tindakan seperti dulu. Misalnya saja untuk keperluan yang mendesak tapi anggaran belum turun, kalau dulu masih bisa pejabat menggunakan anggaran yang ada karena pasti ada sejumlah dana yang disisihkan dan dapat digunakan untuk keperluan-keperluan mendesak. Tapi sekarang ya harus menunggu sampai anggaran benar-benar turun. Akibatnya ya banyak

yang terhambat penyelesaiannya” (wawancara, 20 Maret, 2009).

Selanjutnya ditambahkan oleh informan lain dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Situbondo sebagai berikut:

” sekarang ini peraturan memang mulai ketat, namun kalau mau jujur masih banyak juga inkonsistensi artinya cepat sekali peraturan itu berubah-ubah, belum selesai memahami dan menerapkan satu kebijakan sudah diganti lagi dengan kebijakan yang baru, padahal semestinya kan kebijakan baru itu dibuat kalau yang lama sudah dievaluasi. Contohnya kebijakan tentang sistem anggaran” (wawancara tanggal 21 Maret 2009).

Pendapat senada dikemukakan oleh seorang pejabat dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya sebagai berikut:

“ Kalau pendapat saya terutama sejak adanya Keppres No. 80 tahun 2003 itu mau tidak mau ada dampak negatifnya bagi pembangunan. Karena apa, sekarang banyak aparat yang nggak berani mengambil keputusan untuk pengadaan barang dan jasa melalui penunjukan langsung. Padahal kalau harus dengan mekanisme tender atau lelang itu jauh lebih tidak efisien baik dari segi biaya, waktu dan tenaga, itu jelas lebih besar dan

akhirnya ujung-ujungnya juga masih ada saja yang menyisipkan kepentingan si A, si B ya...begitu itu masih tetap ada hanya formalitasnya lebih transparan prosesnya, kan gitu to mbak” (wawancara, April 2009).

Berikut dikemukakan beberapa fenomena inkonsistensi kebijakan yang ditemui selama pelaksanaan penelitian lapangan:

a) **Inkonsistensi Kebijakan di Bidang Pendidikan**

Inkonsistensi kebijakan di bidang pendidikan, sebagaimana dikemukakan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bima sebagai berikut:

“kebijakan pusat itu seringkali berubah-ubah jadi dalam merumuskan perencanaan teknis di daerah ini juga mengalami keterbatasan terutama masalah waktu, karena umumnya sumberdaya terutama guru-guru ini kan belum semuanya siap. Contohnya belum selesai kita ini mencerna kebijakan KBK tiba-tiba sudah akan diganti lagi dengan KTSP itu kan tidak semudah membalik tangan begitu saja karena diperlukan persiapan guru-guru” (wawancara tanggal 15 April 2009).

Bentuk inkonsistensi kebijakan yang lain juga tampak pada substansi kebijakan yang saling

kontradiktif satu sama lain. Berdasarkan Undang-Undang no. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional menegaskan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif. Demikian juga dalam Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa pendidikan merupakan urusan wajib yang menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota. Kedua kebijakan tersebut menjadi landasan yang cukup kuat bagi desentralisasi pendidikan. Namun disisi lain, banyak kebijakan Menteri Pendidikan Nasional yang bertentangan dengan semangat desentralisasi pendidikan yang sudah dicanangkan. Hal ini didukung dan dibenarkan oleh pendapat salah seorang key informan dalam penelitian ini yaitu bapak Daniel M. Rasyid, Ketua Dewan Pendidikan Propinsi Jawa Timur, sebagai berikut:

“ memang kalau melihat perkembangannya, desentralisasi pendidikan hanya menjadi wacana yang masih jauh dari realisasi. Ambil contoh kebijakan tentang ujian nasional dan BOS, hal ini jelas-jelas tidak mencerminkan pengakuan terhadap kewenangan daerah, sekolah dan para guru dalam menjalankan desentralisasi pendidikan. Dalam kasus BOS ini dinas pendidikan daerah tidak lebih hanya menjadi staf administrasi dan sama sekali

tidak memiliki kewenangan” (wawancara, November 2009).

Birokrasi di tingkat daerah merasa bahwa mereka hanya sebagai implementor kebijakan tanpa bisa menggunakan keleluasaan menjalankan kewenangannya untuk merumuskan program-program pembangunan bidang pendidikan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di daerahnya. Masih banyak kebijakan pusat yang sebenarnya kurang efektif namun harus dilaksanakan hanya demi mencapai standar nasional yang sifatnya kuantitatif semata. Inkonsistensi terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi masih sangat kuat dilihat dari maraknya program-program yang menggunakan mekanisme pembiayaan dekonsentrasi.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) semuanya sudah ditentukan peruntukannya tanpa memberikan ruang diskresi bagi dinas daerah dan para Kepala Sekolah untuk merumuskan program-program lain yang dinilai lebih sesuai dengan kebutuhan dan lebih efektif. Demikian yang diungkapkan Kepala Dinas Pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Bima:

“ banyak sekali program-program pemerintah yang sebenarnya kurang efektif tapi mau bagaimana lagi karena kebijakan itu kan sudah diprogramkan secara nasional. Walaupun kita ingin merumuskan program sendiri yang

dipandang lebih efektif tetapi semua anggaran ditentukan pusat, karena daerah memang masih belum mampu membiayai sendiri jadi kalau menurut saya otonomi di bidang pendidikan itu sebenarnya belum dijalankan” (wawancara April 2009).

Kebijakan lain di bidang pendidikan yang mendapat sorotan adalah Keputusan Menteri Nomor 162/U/2003 tentang “Penugasan Guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Kepala Sekolah di Lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan”. Keputusan tersebut ditetapkan pada tanggal 24 Oktober 2003 untuk menggantikan KEPMENDIKBUD RI Nomor 0296/U/1996 yang dinyatakan tidak berlaku setelah keputusan baru dikeluarkan. Dalam Kepmen tersebut mengatur beberapa hal antara lain :

- a. Syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah.
- b. Masa tugas guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah.
- c. Identifikasi lowongan kepala sekolah.
- d. Pengadaan calon kepala sekolah.
- e. Penugasan guru sebagai kepala sekolah.
- f. Tata cara penilaian kepala sekolah.
- g. Tata cara pemberhentian dan perpanjangan masa penugasan guru sebagai kepala sekolah.

Untuk persyaratan pengangkatan guru sebagai kepala sekolah selain harus memenuhi persyaratan umum juga harus memenuhi persyaratan khusus sebagai berikut :

- a. Berijazah serendah-rendahnya Sarjana (S1)
- b. Berpengalaman mengajar dan/atau membimbing sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sejak diangkat menjadi calon Pegawai Negeri Sipil
- c. Jabatan sekurang-kurangnya Guru Madya

Syarat berijazah minimal Sarjana (S1) tersebut sempat mengundang kontroversi terutama di daerah yang kondisi sumberdaya guru masih terbatas. Sehingga dalam konteks penelitian ini kebijakan pusat tersebut dirasakan sebagai bentuk pembatasan terhadap diskresi birokrasi di era otonomi pendidikan. Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pendidikan bukan saja termasuk urusan yang didesentralisasikan, tetapi bahkan menjadi urusan wajib (Pasal 11 ayat 2 UU No. 22/1999 dan Pasal 14 ayat 1 UU No. 32/2004). Ini artinya, pusat wajib menyerahkan penyelenggaraan urusan itu kepada daerah dan daerah tidak bisa menolak (seperti halnya dalam urusan pilihan) untuk menyelenggarakannya. Namun dalam implementasinya, kedua belah

pihak terkesan kurang memegang komitmen yang jelas terkait dengan hakekat desentralisasi tersebut. Pemerintah pusat membuat kebijakan yang "memaksa" daerah, misalnya kebijakan tentang penetapan standarisasi dan ujian nasional untuk mengukur prestasi belajar siswa sekolah dasar dan menengah dan kebijakan tentang pengangkatan kepala sekolah yang disebutkan di atas.

Sementara di sisi lain, daerah juga menunjukkan sikap ketidak seriusan dalam mengemban amanat desentralisasi pendidikan, antara lain terlihat pada masih rendahnya alokasi anggaran ke sektor pendidikan. Sebagian besar kabupaten/kota menghabiskan sekitar 70-75% anggarannya untuk belanja rutin birokrasi, dan sisa 25-30% untuk pembangunan, di mana sektor pendidikan hanya kebagian 2-3%. Kebijakan daerah yang tidak berpihak pada sektor pendidikan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mampu menerima dan mendayagunakan kewenangan yang begitu besar untuk meningkatkan kualitas pendidikan di daerahnya.

b) Inkonsistensi Kebijakan di Bidang Pertanian

Sebagai contoh kebijakan yang dirumuskan dari pusat namun kurang sesuai dengan kondisi potensi daerah di bidang pertanian antara lain

adalah penempatan program dekonsentrasi penanaman bawang merah di Kota Bima padahal sebenarnya yang memiliki potensi lebih besar berada di Kabupaten Bima bukannya di Kota Bima. Hal ini sebagaimana diungkapkan Kepala Bagian Perencanaan Dinas Pertanian Kabupaten Bima selaku informan dalam penelitian ini sebagai berikut:

“ sekarang ini masih ditemui kebijakan yang ditentukan pusat tetapi sebenarnya kurang sesuai dengan prioritas dan potensi di daerah, ya walaupun bisa diterapkan namun kurang strategik mestinya kan bisa digunakan untuk mengembangkan komoditas lain yang betul-betul dimiliki daerah tersebut” (wawancara tanggal 16 Mei 2009).

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Kepala Sub Dinas Pertanian di Kabupaten Bima sebagai berikut:

“ Kami di daerah lebih banyak hanya sebagai implementor dari kebijakan pusat sehingga dalam hal perencanaan yang menjadi kewenangan kita ini ya sebatas perencanaan teknis bagaimana menjalankan kebijakan dari pusat tersebut walaupun seringkali sebenarnya program-

program pusat itu kurang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi riil disini". (wawancara tanggal 14 Desember 2009).

Masih banyaknya program-program yang ditentukan Pusat tersebut memberikan gambaran bahwa birokrasi daerah lebih cenderung hanya memiliki kewenangan menjalankan kebijakan dan merencanakan kebijakan yang sifatnya teknis. Dalam merancang kebijakan teknis sekalipun masih banyak peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang sifatnya membatasi keleluasaan birokrasi. Dengan demikian, tingkat kemandirian atau diskresi birokrasi dalam hal perencanaan dan pengambilan keputusan di era otonomi daerah ini sebenarnya masih rendah.

a) Inkonsistensi Kebijakan Di Bidang Pelayanan Kesehatan

Menteri Kesehatan mengeluarkan kebijakan yang bernuansa sentralisasi melalui Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1241/Menkes/SK/XI/2004. Dalam Keputusan tersebut pemerintah menunjuk PT Askes untuk mengelola program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Keluarga Miskin (JPK Gakin) secara terpusat. Kebijakan Menteri Kesehatan tersebut mengundang kontroversi. Sebab, banyak daerah telah mengembangkan sistem Jaminan

Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) sekaligus membentuk Badan Penyelenggara JPKM (Bapel JPKM).

Dari sudut pandang pemerintah daerah, sentralisasi pengelolaan JPK Gakin di tangan PT Askes jelas bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan tersebut akhirnya dicabut pada tahun 2007 dimana pengelolaan jaminan kesehatan untuk keluarga miskin tidak lagi harus ditangani oleh PT. Askes.

Setelah mengkaji aspek yuridis formal sebagai dasar pelaksanaan kewenangan dan diskresi pemerintah daerah di era otonomi daerah khususnya berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 beserta Peraturan perundang-undangan yang terkait, selanjutnya peneliti mengkonfirmasi hasil temuannya dengan pendapat tokoh dan informan kunci (triangulasi sumber/data). Diskursus yang berkembang seolah-olah diskresi adalah tindakan yang melanggar hukum, sebagaimana pendapat salah satu anggota DPR, Gayus Lumbun, yang menyatakan bahwa:

“ diskresi dalam hal ini harus dipahami sebagai kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar UU, dengan tiga syarat. Yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah

kewenangannya, dan tidak melanggar Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Artinya, secara hukum mungkin ia melanggar, tetapi secara azas ia tidak melanggar kepentingan umum dan itu merupakan *instant decision* (tanpa rencana) dan itu bukan pelanggaran tindak pidana”.

(http://indonesische-botschaft.de/web-versi-indonesia/in/kbri-berlin/pc/06Jun/13_PC-107.rtf).

Demikian pula pendapat salah seorang Tim Peneliti PSKK-UGM, Bambang Wicaksono, adalah sebagai berikut:

“Diskresi secara teoretis merupakan penyimpangan prosedur. Tindakan diskresi apakah dianggap baik atau buruk secara prosedural-administratif bukan substansi yang perlu dipersoalkan. Sisi positif diskresi apabila diterapkan pada konteks masyarakat yang dinamis akan sangat membantu untuk melakukan berbagai penyesuaian sehingga pelayanan atau peraturan yang ada tetap mampu menjawab perubahan dan tuntutan masyarakat yang berkembang. Prinsip dalam diskresi, pelanggaran atau penyimpangan prosedur oleh aparat tidak terlalu dipersoalkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor visi dan misi organisasi

serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi” (Jawa Pos, 20 September 2002).

Kedua pernyataan tersebut dapat mewakili pandangan umum yang melihat diskresi sebagai tindakan yang bertentangan dengan aturan namun pada intinya diperbolehkan jika didasari oleh parameter *good governance*. Berbeda dengan pendapat-pendapat tersebut, diskresi birokrasi yang dimaksud dalam kajian ini adalah kebebasan mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan yang masih berada pada domain kewenangan, sehingga pemaknaan yang terkandung tidak selalu dikonotasikan sebagai tindakan yang melanggar hukum. Karena pandangan seperti itu justru akan menimbulkan resistensi berbagai kalangan dan menilai diskresi hanya sebagai sumber penyimpangan birokrasi. Asumsi yang ingin ditegaskan dalam kajian ini adalah bahwa kewenangan diskresi sangat diperlukan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, tetapi harus dipergunakan secara bertanggung jawab (akuntabel). Untuk itu diperlukan upaya kontrol terhadap penggunaan kewenangan diskretif pejabat agar tidak mengarah pada *maladministration*.

Diskursus tentang diskresi sebagaimana pendapat tersebut di atas, tentu mendapat dukungan dari para birokrat yang selama ini memang mengalami keraguan untuk mengambil sikap diskretif karena tidak jelasnya perlindungan hukum. *Focus group discussion* dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh

informasi langsung terkait pendapat para birokrat mengenai perlunya diskresi. Berikut pendapat salah seorang informan peserta diskusi dari kalangan praktisi birokrasi pemerintah kota Surabaya sebagai berikut:

“ dalam praktek di lapangan, situasi-situasi yang mendesak yang sebenarnya menuntut adanya fleksibilitas hingga perlu adanya ruang untuk pejabat publik dapat mengalihkan rencana-rencana yang dianggap urgen untuk dilaksanakan sedangkan hal itu berbeda dengan perencanaan yang sudah diajukan sebelumnya, hal semacam itu sangat mungkin dialami. Sehingga kalau yang digunakan pendekatan adalah hukum apalagi hukum pidana, maka sulit bagi birokrasi untuk berkreasi dan bertindak sesuai tuntutan di lapangan. Apalagi sekarang ini peraturan perundangan sering mengalami perubahan, sehingga belum sampai kita memahami satu kebijakan sudah turun kebijakan yang baru lagi. Akibatnya kita ini lebih disibukkan dengan mempelajari kebijakan baru takut kalau terjadi pelanggaran, karena sekarang kan KPK ketat sekali, kalau boleh jujur kepentingan untuk melayani masyarakat daerah ini ya kurang menjadi prioritas pejabat” (FGD, Mei 2009).

Terkait dengan perlunya diskresi birokrasi, masalah yang perlu dibahas adalah batasan diskresi yang sampai saat ini masih kurang jelas. Dalam kondisi

belum mantapnya peraturan perundang-undangan, birokrasi pemerintah merasa kurang memiliki pedoman atau ukuran yang dapat dijadikan pegangan secara pasti dalam menjalankan tugas-tugasnya, apalagi untuk mengambil kebijakan atau tindakan yang bersifat diskretif. Disisi lain, seringkali ditemui tindakan pejabat yang dengan mudahnya menggunakan kewenangannya yang kemudian diklaim sebagai diskresi, namun sesungguhnya adalah murni penyalahgunaan wewenang. Sehingga pada poin inilah diperlukan batasan atau kriteria bagi pejabat birokrasi dalam menerapkan diskresi. Demikian pula pendapat Novel Ali, tentang perlunya batasan diskresi birokrasi sebagai berikut:

“Pembatasan diskresi mutlak diperlukan, karena pengguna diskresi adalah manusia biasa, yang dapat setiap saat berbuat keliru atau salah. Sebagai manusia biasa, pemilih diskresi sangat mungkin akan memanfaatkan hak istimewanya tadi bukan untuk kepentingan umum, melainkan demi pemenuhan kepentingan pribadi, keluarga atau kelompok sendiri. Hal lain yang mesti dipertimbangkan agar penggunaan diskresi tidak merugikan orang lain, juga tidak merusak citra institusi publik "di belakang" seseorang atau sejumlah orang yang menggunakan diskresi yang keliru, adalah pertimbangan aturan perundangan/hukum. Setiap penggunaan diskresi, seharusnya tidak melanggar undang-undang yang

berlaku, selain dalam situasi gawat tertentu, di samping demi kepentingan yang lebih luas, mendesak, serta tidak mengakibatkan rusaknya wibawa hukum”(Suara Pembaharuan Daily, 2006).

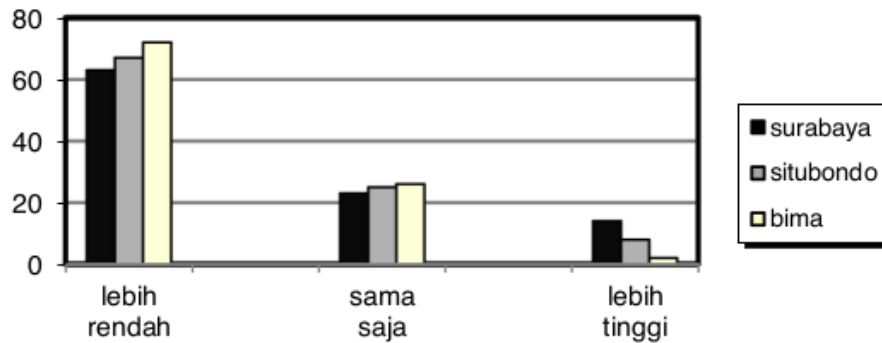
Namun berbeda dengan pendapat para akademisi tersebut di atas, hasil *focus group discussion* yang diikuti beberapa staf dan pejabat dari Dinas-Dinas Kabupaten dan Kota yang menjadi lokasi penelitian, justru menguatkan pendapat bahwa diskresi birokrasi di era reformasi ini masih rendah. Ketika diajukan pertanyaan mengenai bagaimana keleluasaan menerapkan diskresi pejabat di era sebelum reformasi, beberapa peserta diskusi justru mengatakan bahwa dahulu secara umum pejabat birokrasi lebih memiliki diskresi (baca: keleluasaan) dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Banyak diungkapkan oleh peserta diskusi selaku informan dalam penelitian ini adalah dalam kaitannya dengan kewenangan pengelolaan dan penggunaan anggaran sebagai berikut:

“ kalau sistem yang dulu, kita bisa lebih fleksibel dalam penggunaan anggaran misalnya saja ada permintaan bantuan atau santunan-santunan kita masih bisa mengaturnya tapi kalau sekarang hal-hal semacam itu ya tidak bisa lagi, padahal dalam keseharian ini kan yang begitu itu masih terus ada dan diperlukan, coba saja misalnya untuk pembangunan rumah ibadah masyarakat pasti kan banyak yang mengajukan minta bantuan apa

kita tidak akan memberikan bantuan itu ...” (FGD, tanggal 24 Maret 2009).

Kesimpulan sementara yang muncul dalam diskusi terfokus tersebut ternyata sejalan dengan hasil penyebaran angket kepada 100 orang perangkat daerah di masing-masing lokasi penelitian. Berikut dipaparkan tanggapan responden terhadap kebijakan pusat dan peraturan-peraturan teknis di era otonomi daerah dibandingkan dengan era sebelumnya, apakah lebih memberikan keleluasaan kepada birokrat ataukah sebaliknya.

Dari 100 orang responden yang diteliti untuk masing-masing daerah, ternyata antara Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bima terdapat kemiripan. Responden yang menyatakan tingkat keleluasaan birokrat lebih rendah di kabupaten Bima sebanyak 72 orang, di kabupaten Situbondo terdapat 67 orang, dan di Surabaya 63 orang. Sementara responden yang menyatakan keleluasaan ‘lebih tinggi’ untuk kabupaten Bima hanya 2 orang, Situbondo 8 orang, dan Surabaya sebanyak 14 orang. Adapun yang menjawab sama saja atau hampir sama, untuk kabupaten Bima sebanyak 26 orang, Situbondo sebanyak 25 orang, Surabaya sebanyak 23 orang.



Gambar 6.1. Tanggapan Responden tentang diskresi birokratik

Sumber: Data Primer, 2009.

Adanya perbedaan persepsi yang tampak pada hasil jawaban responden tersebut didasarkan pada perbedaan fokus perhatian dan pengalaman mereka, yaitu:

- 1) responden yang menyatakan tingkat keleluasaan lebih rendah ternyata lebih memfokuskan perhatian mereka pada lebih tingginya campur tangan atau intervensi pihak-pihak di luar birokrasi seperti Dewan, partai dan tokoh politik, dan masyarakat sebagai konsekwensi kebijakan yang menitikberatkan pada perlunya mekanisme demokrasi dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 2) Responden yang menjawab bahwa tingkat keleluasaan birokrasi sama saja ternyata

mempunyai pandangan bahwa sebelum dan sesudah reformasi hanya mengalami pergeseran dalam level pemegang kekuasaan. Jika dulu kekuasaan ada di pusat maka sekarang berada di tangan elit politik dan pejabat politik di daerah;

- 3) Responden yang menyatakan tingkat keleluasaan birokrasi lebih tinggi, ternyata lebih memfokuskan pada kewenangan pemerintah daerah secara komprehensif, dimana pemerintah daerah lebih leluasa dalam menyusun perencanaan dan program sesuai kebutuhan di daerah.

Secara umum mayoritas responden sependapat bahwa birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya memang lebih rendah. Selain faktor inkonsistensi kebijakan yang seringkali menjadi kendala, diskresi birokrasi di era otonomi saat ini justru dirasakan sangat minim dan hampir-hampir tidak ada lagi ruang diskresi disebabkan kurang kondusifnya daerah itu sendiri. Sebagaimana pernyataan salah seorang informan dari kabupaten Situbondo sebagai berikut:

“ Diskresi pejabat sekarang jauh lebih kecil dibandingkan dengan era orde baru dahulu, sekarang pejabat birokrasi seperti kita-kita ini menjadi sasaran kesalahan baik dari kurang jelasnya pemahaman terhadap suatu kebijakan baru atau juga dari sorotan masyarakat yang kadang-kadang sangat berlebihan dan tidak proporsional. Kalau dulu masyarakat tidak pernah

protes macam-macam karena memang tidak begitu mengetahui permasalahan pemerintahan, tapi sekarang masyarakat sering mengajukan protes bukan karena sekarang mereka lebih pintar tapi karena mudah termakan isu provokatif saja” (wawancara tanggal 18 September 2009).

Besar kecilnya atau tinggi rendahnya diskresi birokrasi pemerintah daerah di era desentralisasi sejak masa orde baru hingga saat ini perlu dipilah dari sudut pandang vertikal dan horisontal. Secara vertikal diskresi birokrasi pemerintah daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat maupun kebijaksanaan pejabat di tingkat departemen. Secara horisontal, diskresi birokrasi ditinjau dari dimensi hubungan antara birokrasi (netralitas) dan politik lokal.

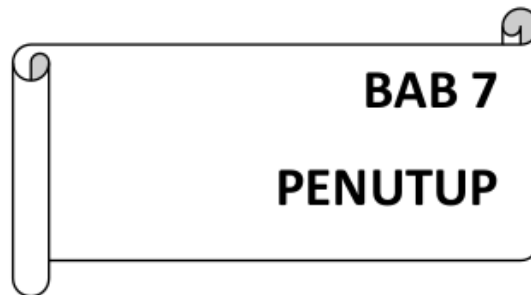
Namun dalam pelaksanaan ternyata banyak ditemui adanya kebijakan yang lebih rendah dari Undang-Undang yang bernuansa **resentralisasi**, sehingga membawa implikasi pada pembatasan kewenangan pemerintah daerah dan birokrasi dalam menjalankan amanat Undang-Undang nomor 32 dan 33 tahun 2004 tersebut. Pada gilirannya birokrasi menjadi terkendala dan tidak mampu memanfaatkan ruang diskresi tersebut secara profesional guna mengoptimalkan pencapaian tujuan otonomi daerah.

Sejumlah temuan pada aspek kebijakan yang menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, pertanian dan kelembagaan merupakan faktor nyata yang menunjukkan adanya pengekangan terhadap kemandirian birokrasi pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah. Hal ini didukung oleh hasil penyebaran angket terhadap 300 orang responden dari ketiga lingkungan birokrasi pemerintah daerah yang diteliti. Sebagian besar responden menyatakan bahwa tingkat keleluasaan birokrasi pemerintah daerah lebih rendah dibandingkan dengan era sebelum reformasi sebanyak rata-rata 67%, yang menyatakan sama saja 25 % dan yang menyatakan lebih tinggi hanya 8 %.

Temuan ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antar substansi kebijakan (yuridis formal) yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah. Terdapat kebijakan yang lebih rendah dari Undang-Undang yang bernuansa desentralisasi, sehingga membawa implikasi pada pembatasan kewenangan pemerintah daerah dan birokrasi dalam menjalankan amanat Undang-Undang nomor 32 dan 33 tahun 2004 tersebut.

Arah dan tujuan kebijakan yang lebih tinggi (undang-undang) yang memberikan otonomi luas kepada penyelenggara pemerintahan daerah ternyata tidak didukung oleh kebijakan pada level yang lebih rendah (peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan lain sebagainya). Kebijakan di bawah Undang-Undang seringkali bernuansa penyeragaman dimana hal itu jelas

tidak sesuai dengan semangat demokrasi dan otonomi daerah yang sangat perlu mempertimbangkan kondisi riil daerah yang sangat heterogen. Pada gilirannya birokrasi menjadi terkendala dan tidak mampu memanfaatkan ruang diskresi tersebut secara profesional guna mengoptimalkan pencapaian tujuan otonomi daerah.



BAB 7 PENUTUP

7.1. Simpulan

Hasil kajian ini sependapat dengan pandangan yang mendukung perlunya diskresi birokratik. Dalam menjalankan tugasnya, administrator dituntut memahami spirit yang terkandung dalam tugas dan jabatannya serta menggunakannya sebagai panduan dalam mengambil keputusan secara mandiri dan fleksibel namun tetap berpedoman pada prinsip dan nilai-nilai normatif. Oleh karenanya pejabat birokrasi selalu memerlukan dan memiliki *discretionary power* dalam menjalankan tugas sesuai dengan kapasitas wewenang dan tanggungjawabnya. Beberapa ahli bahkan menyatakan bahwa ketiadaan diskresi berarti menghambat fleksibilitas dan mengekang profesionalisme birokrasi yang berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan asumsi tersebut, penggunaan diskresi birokratik akan didorong demi peningkatan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas birokrasi pemerintah khususnya dalam peningkatan kualitas

pelayanan publik, dengan mengedepankan prinsip-prinsip *efficiency*, *effectiveness*, serta *social equity* dan *equality*. Terlebih dalam sistem desentralisasi, dimana pemerintah pusat telah mendelegasikan urusan penyelenggaraan pemerintahan kepada penyelenggara pemerintahan daerah, maka tidak dipungkiri bahwa diskresi merupakan keniscayaan dan karenanya *discretionary power* tersebut harus digunakan secara akuntabel dalam arti memenuhi kriteria atau parameter normatif yang berlaku.

Untuk dapat memahami dan merancang sistem birokrasi yang tepat memang bukan suatu hal yang mudah, karena birokrasi berada dalam lingkungan yang sangat dinamis dan sarat dengan nilai-nilai atau kepentingan politis praktis. Akan tetapi kebutuhan menciptakan sistem birokrasi pemerintahan yang netral, profesional, dan mantap tidak bisa juga diabaikan. Mengacu pada Weber ketika mengkonseptualisasikan tipe ideal birokrasi, ia menyadari bahwa pengaruh kekuatan politik tidak mungkin dihindarkan, tetapi justru karena itulah birokrasi hendaknya tetap mampu bersikap profesional dan netral sehingga dapat menggunakan ruang diskresi hanya demi kelancaran pelaksanaan tugas dan tanggung jawab secara akuntabel. Oleh karenanya penelitian ini juga mengkaji bagaimana efektivitas sistem akuntabilitas birokrasi di lingkungan pemerintah daerah dalam mengontrol penggunaan ruang diskresi birokratik.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penggunaan ruang diskresi birokratik belum dapat digunakan secara tepat. Ruang diskresi birokrasi yang secara yuridis formal melekat pada kewenangan birokrasi untuk mengambil keputusan pada tataran teknis operasional ternyata belum sepenuhnya dapat digunakan sebagaimana mestinya. Penggunaan ruang diskresi birokratik dikatakan tepat apabila menghasilkan keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang secara normatif dapat diterima (*acceptable*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Berdasarkan hasil analisis terhadap kasus-kasus terpilih pada lokasi penelitian, menunjukkan bahwa keputusan-keputusan yang dibuat pada domain kewenangan birokrasi, masih banyak yang dinilai kurang dapat diterima dan oleh karenanya juga kurang akuntabel.

Hal ini ternyata karena dalam proses pembuatan keputusan-keputusan tersebut banyak dipengaruhi atau diintervensi oleh kepentingan elit lokal yang tidak mengedepankan kepentingan masyarakat melainkan untuk keuntungan pribadi dan kelompok. Mengapa intervensi – intervensi itu terus diterima dan akhirnya justru mendasari keputusan-keputusan birokratik? Hal itu tidak terlepas dari *mindset* birokrasi yang telah terbentuk selama ini dan terus menerus berlangsung sejak era orde lama, orde baru hingga orde reformasi, yang menunjukkan lemahnya sistem birokrasi pemerintah. Birokrasi cenderung belum bersikap profesional dan dalam menjalankan fungsinya masih berorientasi pada kekuasaan. Kepentingan politik

praktis masih dominan mempengaruhi keputusan-keputusan yang dihasilkan pada level birokrasi. Sehingga sejauh ini keberadaan birokrasi pemerintah sebagai instrumen politik masih sangat efektif.

Walalupun kondisi tersebut ingin direformasi sejak diterapkannya sistem desentralisasi dan otonomi luas, namun ternyata sejauh ini belum menampakkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Desentralisasi dan otonomi baru berlangsung sebatas pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah namun belum dapat diwujudkan dalam tataran demokrasi rakyat yang sesungguhnya. Ketika demokrasi itu belum berjalan secara sempurna, maka perlu diwaspadai terjadinya 'pengkerdilan' makna demokrasi yang hanya menjadi milik elite politik lokal. Elit politik (legislatif maupun eksekutif) lokal dapat menjelma menjadi 'raja kecil' di daerah yang hanya memikirkan kekuasaan sebagaimana fenomena yang terjadi pada beberapa tahun terakhir ini.

Kondisi ini membawa implikasi kepatuhan pejabat birokrasi kepada kekuatan politik riil – yang memenangkan pilkada atau yang memiliki kursi terbanyak di DPRD. Fungsi birokrasi yang seharusnya dijalankan dalam sistem yang transparan dan akuntabel tidak mustahil justru bejalan ke arah sebaliknya. Keputusan-keputusan yang diambil justru sarat dengan nuansa kepentingan politik praktis jangka pendek seperti 'politik balas jasa' atau 'tebar pesona' untuk mendulang suara pada pemilihan legislatif, pilkada, atau juga pemilu.

Keberanian birokrasi untuk bertindak profesional dan berlawanan dengan kebijakan yang 'salah' tersebut sangat kecil. Birokrasi lebih banyak memilih untuk mematuhi kehendak superiornya (pejabat politik) walaupun kredibilitasnya di mata publik akan merosot. Birokrasi tidak berani menggunakan ruang diskresinya secara kreatif untuk keluar dari kungkungan intervensi politik guna memberikan perhatian yang lebih besar terhadap permasalahan-permasalahan riil yang dihadapi masyarakat di daerah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa gambaran sosok birokrasi yang oleh Blau dan Meyer (1897) dideskripsikan sebagai suatu jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif serta mengorganisasikan orang dalam jumlah besar yang tujuannya adalah meningkatkan efisiensi administrasi dan dapat menjawab permasalahan-permasalahan di semua aspek kehidupan masyarakat, ternyata belum memiliki sistem yang memadai untuk mencapai tujuan tersebut. Demikian pula konsepsi Weber tentang prinsip-prinsip birokrasi sama sekali belum dituangkan dalam sistem operasional birokrasi pemerintahan daerah hingga era otonomi daerah dewasa ini, terutama prinsip bahwa individu pejabat secara personal bebas akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya, dan bahwa setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan dimana uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi

wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

Kondisi ini juga menunjukkan bahwa mekanisme *check and balances* yang ingin dikembangkan dengan adanya penguatan demokrasi di tingkat lokal ternyata belum terwujud sebagaimana diharapkan. Kepentingan-kepentingan pribadi, baik berupa kepentingan politik maupun ekonomis, dari para elit daerah masih mendominasi keputusan-keputusan yang dibuat pada domain birokrasi. Mileu politik yang sangat dominan terus mendesak dan memaksa sistem birokrasi sehingga 'dinding-dinding' ruang diskresi yang sebelumnya memang sudah rapuh karena tidak ditopang dengan dasar etika dan spirit profesionalisme birokrasi (sejak orde lama hingga orde baru) sangat mudah diintervensi. Akibatnya birokrasi menjadi lemah dan tidak mampu menggunakan diskresi yang telah dimilikinya guna menyelesaikan tugas-tugas administrasi pemerintahan dan pelayanan publik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan profesionalisme.

Secara lebih spesifik, kesimpulan penelitian yang dapat ditarik dari ketiga lokasi (*setting*) penelitian yang memiliki karakteristik sosial budaya yang relatif berbeda yakni pemerintah Kota Surabaya, Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bima adalah sebagai berikut:

- 1) Dari **aspek yuridis formal** berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 dan berbagai peraturan perundang-

undangan yang terkait, menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah daerah memiliki ruang diskresi yang relatif luas. Ruang lingkup diskresi birokratik dapat ditelusuri dari urusan-urusan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, yang dikelompokkan dalam enam bidang, yakni kewenangan dalam : (1) urusan penyelenggaraan pemerintahan, (2) kelembagaan, (3) pelayanan publik, (4) pengelolaan keuangan, (5) kepegawaian, dan (6) penggunaan sumberdaya alam. Dari hasil analisis aspek formal disimpulkan adanya variasi ruang diskresi sebagai berikut:

- a) Ruang diskresi dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan penggunaan sumber daya alam 'luas', karena tidak terdapat banyak regulasi atau peraturan teknis yang mengikat pelaksanaan tugas dan kewenangan birokrasi pemerintah daerah sehingga terdapat cukup keleluasaan untuk membuat kebijakan sendiri.
- b) Ruang diskresi dalam pelayanan publik juga "luas" walaupun terdapat lebih banyak peraturan perundang-undangan namun daerah tetap diberikan keleluasaan dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan kondisi daerahnya, misalnya dalam merumuskan index atau standar pelayanan di daerahnya.
- c) Ruang diskresi di bidang kepegawaian 'cukup atau sedang' karena walaupun peraturan perundang-undangan yang ditetapkan

pemerintah pusat cukup operasional dalam memberi petunjuk pelaksanaan di bidang kepegawaian, namun daerah masih memiliki rentang pilihan yang luas untuk mengambil sikap sendiri sesuai kondisi kepegawaian di daerahnya.

- d) Ruang diskresi dalam pengelolaan keuangan dan kelembagaan dikategorikan 'terbatas' karena banyaknya kebijakan yang mengatur dan membatasi kewenangan birokrasi pemerintah daerah di kedua bidang tersebut dan bersifat wajib sehingga daerah tidak memiliki keleluasaan untuk melaksanakan kebijakan dan harus tunduk pada peraturan yang ditetapkan pusat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi penggunaan ruang diskresi birokratik pada ketiga bidang kepegawaian, perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan secara umum masih rendah dan belum digunakan sebagaimana mestinya.

7.2. Rekomendasi

Studi tentang diskresi birokrasi ini sesungguhnya hanya merupakan sebagian kecil dari upaya untuk melakukan pengamatan dalam lensa-lensa lebar terkait dengan penyelenggaraan administrasi publik yang seharusnya sudah memasuki paradigma baru dalam tatanan pemerintahan dan pelayanan publik. Konsepsi reformasi birokrasi yang diharapkan dapat mengubah kinerja birokrasi menjadi lebih profesional dan

akuntabel perlu dikawal dengan berbagai cara atau sarana. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu 'jendela' yang memungkinkan untuk melihat secara lebih jernih kompleksitas permasalahan yang menghambat pencapaian tujuan reformasi.

Berdasarkan kajian teoritik dan analisis data empirik terkait dengan pola penggunaan ruang diskresi birokrasi dan masih belum efektifnya sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam mengontrol kinerja birokrasi pemerintah daerah, menunjukkan bahwa sejauh ini tujuan reformasi birokrasi dan otonomi belum tercapai. Birokrasi profesional yang bekerja sesuai standar peraturan dan norma-norma etika administrasi negara (publik) belum terwujud. Politisasi birokrasi di era otonomi daerah justru semakin intens, dan hal ini menciptakan suasana yang kurang kondusif bagi peningkatan pelayanan publik. Untuk itu diperlukan upaya yang sistematis dan konsisten guna membangun sistem birokrasi yang kuat (profesional, mandiri) melalui penegakan sistem akuntabilitas baik internal maupun eksternal agar birokrasi tidak lagi dengan mudah diintervensi oleh kepentingan-kepentingan pribadi dan politik praktis jangka pendek.

Fenomena politisasi birokrasi memang tidak mungkin dihilangkan dari sistem pemerintahan atau negara dimanapun juga walau dengan derajat dan intensitas berbeda. Namun yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana membuat birokrasi

menjadi lembaga profesional yang menjalankan tugas administrasi pemerintahan dimana fokus utama dari tanggungjawabnya adalah pada pelayanan publik yang secara konsisten perlu ditingkatkan.

Adapun pokok-pokok pemikiran yang dapat disumbangkan sebagai rekomendasi hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Dalam paradigma *governance*, pemerintah (eksekutif) tidak identik dengan negara dan negara pun tidak semata dikelola oleh pemerintah (eksekutif). Perlu ditekankan bahwa peran masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi negara – yang meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif-- sangat penting, selain peran pemerintah (eksekutif) dan kalangan swasta (*privat*). Dengan pemisahan yang tegas tersebut, maka dapat dipetakan kedudukan birokrasi yang sesungguhnya berada dimana. Selama ini birokrasi diidentikan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang disebut juga sebagai birokrasi pemerintah. Demikian juga dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU-AP) saat ini, kedudukan birokrasi berada di bawah eksekutif. Selama Kepala Eksekutif -- yang merupakan pejabat politik -- lebih mementingkan kepentingan politis yang hanya berorientasi pada kekuasaan, maka sulit diharapkan birokrasi untuk menjaga netralitas dan meningkatkan profesionalismenya.

- 2) Tanpa berniat untuk sekedar meniru sistem pemerintahan di negara-negara maju seperti Jerman, Belanda, dan Amerika—kejelasan hukum tentang sistem administrasi negara sangat diperlukan sebagai pijakan dalam mengatur kedudukan dan fungsi dari lembaga-lembaga negara secara tegas dan komprehensif, tidak rancu dan tumpang tindih. Pemikiran ini ingin menegaskan dukungan terhadap konsepsi tentang netralitas birokrasi yang hanya bisa diwujudkan dalam sistem administrasi negara yang jelas dasar hukumnya dimana kedudukan birokrasi menjadi lebih independen dan harus tunduk kepada kepala eksekutif yang merupakan pejabat politik, melainkan seharusnya lebih tunduk terhadap amanah Undang-Undang. Dengan demikian, wacana netralitas birokrasi dapat dikonkritkan agar selaku penyelenggara fungsi administrasi publik birokrasi diposisikan sebagai lembaga negara yang profesional. Birokrasi memegang fungsi administratif dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang pelaksanaannya didasarkan dan atas nama konstitusi.
- 3) Sebagaimana diketahui bahwa kendala utama adalah terletak pada kekhawatiran birokrat (*bureaucratic anxiety*) terhadap masa depan jenjang karir dan jabatannya. Akibatnya pejabat birokrasi banyak yang melakukan upaya-upaya di luar standar etika dan profesional demi

mendapatkan posisi jabatan yang tinggi dalam birokrasi. Hal ini dapat ditanggulangi dengan diterapkannya prinsip meritokrasi birokrasi secara konsekwen, pembinaan dan manajemen kepegawaian dengan standar kinerja PNS yang jelas, transparan, proporsional, dan kompetitif.

- 4) Lebih spesifik diperlukan juga amandemen terhadap Undang-Undang yang mengatur tentang Pegawai Negeri Sipil khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan pengelolaan di bidang kepegawaian (*rekrutment, placement, promotions*, dan lain – lain) idealnya dilakukan oleh suatu lembaga profesional dan independen dengan proses yang transparan sehingga netralitas dan profesionalisme PNS dapat lebih dijamin. Salah satu yang perlu diatur secara lebih tegas adalah tentang masa jabatan pejabat struktural dalam jangka waktu yang tetap sehingga dapat menghindarkan perasaan ‘tidak aman’ bagi seorang pejabat birokrasi yang bekerja dalam konteks dinamika politik lokal.
- 5) Langkah selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan penguatan internal (*internal capacity building*) yang meliputi peningkatan kapasitas kelembagaan, profesionalisme aparatur birokrasi, khususnya dengan menanamkan pemahaman akan semangat “*democratic responsibility*” sebagai bagian dari tugas administrator dalam sistem pemerintahan dan negara demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Berman, E.M. 2003. *Implementasi Of Ethics in Organizations. Dalam Encyclopedia Of Public Administration and Public Polic*, Jack Rabin (ed). New York: Marcel Dekker. (461-464).
- Downs, A. 1976. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dwiyanto, A.dkk . 2003. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Jogjakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM. Di Indonesia. Yogyakarta. PSKK-UGM.
- _____. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta. PSKK-UGM.
- Frederickson, H.C.,1997. *The Spirit of Public Administration*, San-francisco, Jose-Bass Publisher.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1st edn, Plume, New York.

- Goodsell, Charles (1988). The social meaning of civic space. University of Kansas Press.
- Harris, S. 2000. Paradigma Baru Otonomi Daerah. *Kompas*. 28 April.
- Hill, Michael (Ed). 1997. *The Policy Process in The Modern State*. England. Pearson Education Limited.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level bureaucracy. NY: Russell Sage
- Soekarwo. 2005. Pengelolaan Sumber Daya Manusia Di Era Otonomi Daerah. disampaikan dalam Orsi Ilmiah di Pascasarjana Universitas Wijaya Putra, 26 Maret.
- Thoha, Miftah, 2002. Reformasi Birokrasi Pemerintah, *Makalah*, dipresentasikan pada Seminar Good Governance di Bappenas, Jakarta, 24 Oktober.
- Usman, Syaiku dan Mawardi, Sulton, 2003, Realitas Otonomi Daerah: Tantangan bagi Capacity Building, dalam Warsito dan Yuwono, Teguh, 2003, Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal, Puskodak-Undip, Semarang.
- Utomo, Warsito. 2006. Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari

Administrasi Negara ke Administrasi Publik.
Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Referensi:

- Bardach, E. dan R.A. Kagan., 1982. *Go by the book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press
- Denhardt, Robert B. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Douglas, Patricia. 1991. *Governmental and Non Profit Accounting: Theory and Practice*. Dryden Press. FL.
- Finer, Herman. 1941. Administrative Responsibility and Democratic Government. *Public Administration Review* 1(Summer): 335-50.
- Finn, P. 1993. Public Trust and Public Accountability. *Australian Quarterly*. 65 Winter: 50-59.
- Gailmard, S. 2002. Expertise, Subversion and Bureaucratic Discretion. *Journal of Law, Economic and Organization*, Vol. 18, 2: 536-555.
- Hunold, C. 2001. Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *An International*

Journal of Policy an Administration, Vol. 14, No. 2, April, 151-167.

Klitgaard, Robert. 1991. Adjusting to Reality: Beyond "State Versus Market" in *Economic Development*. *International Center for Economic Growth*. pp. 141-42.

Mulgan, Richard. 1997. The Processes of Public Accountability. *Australian Journal of Public Administration*. 56 (1): 25-36.

Philp, Mark. 2000. Acces, Accountability and Authority: Corruption and The Democratic Process. Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference. London.

Richardson, G. B. (1998). *Some Principles of Economic Organization*. *Economic Organization, Capabilities and Co-ordination*. Essays in Honour of G. B. Richardson. Edited by N. J. Foss and B. J. Loasby. London, Routledge. 8: 44-62

Romzek, Barbara S. Dan Dubnick, Melvin J. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*. 47 (3):227-238.

Rourke, Francis E., 1984, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 3th edition, New York: Macmillan.

Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C. 2007, *Classic of Public Administration* (7th edition), Wadsworth Cengage Learning, Boston.

Vigoda. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*. Vol 65. No.5:527-540.

TENTANG PENULIS



Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com lahir di Yogyakarta, Jawa Tengah, 09 Juni 1966. Saat ini menjadi pengajar pada Program Studi Magister Administrasi Publik (S2), Program Pascasarjana dan juga pada Program Studi Administrasi Negara (S1), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Wijaya putra.

Mendapat gelar S1 dari Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Airlangga pada tahun 1989. Kemudian memperoleh gelar Master of Commerce (M.Com) dari University of Wollongong Australia pada tahun 1996 di bidang Human Resources Management. Gelar Doktor Administrasi Negara diperolehnya pada tahun 2009 dari FISIPOL Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Bidang kajian yang selama ini ditekuni penulis adalah Organisasi dan Manajemen Sektor Publik, dan kebijakan Publik. Beberapa riset dan kegiatan konsultatif yang ditekuninya antara lain kajian analisis jabatan, analisis beban kerja, dan standar kompetensi di lingkungan SKPD Provinsi Jawa Timur, Analisis Akuntabilitas Kinerja serta menulis buku yang berjudul Manajemen Sektor Publik : Efektivitas, Produktivitas, dan Kualitas (2010).

Dilema Direksi Birokrasi dalam konteks sistem akuntabilitas publik di era otonomi daerah

ORIGINALITY REPORT

8%

SIMILARITY INDEX

8%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

1%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	docslide.us Internet Source	1%
2	www.slideshare.net Internet Source	1%
3	www.authorstream.com Internet Source	1%
4	journal.unair.ac.id Internet Source	1%
5	www.smeru.or.id Internet Source	1%
6	zombiedoc.com Internet Source	1%
7	www.scribd.com Internet Source	1%
8	mardalli.wordpress.com Internet Source	1%
9	www.docstoc.com Internet Source	1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On