Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah

by Sri Juni Woro Astuti

Submission date: 15-Jul-2020 02:51PM (UTC+0700)
Submission ID: 1357752915
File name: download-fullpapers-Lepasan_Naskah_1_85-94.pdf (536.9K)
Word count: 5191
Character count: 37462

Volume 23 No. 2, April-Juni 2010 ISSN 2086-7050

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah
Sri Juni Woro Astuti 85–94

Media Pers Lokal Melawan Korupsi
Dwiyanto Indiahono 95–101

Model Penguatan Kapasitas Politik Anggota Legislatif Perempuan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Machya Astuti Dewi 102–111

Kampanye Calon Legislatif Perempuan DPRD Kabupaten Sidoarjo pada Pemilu 2009
Wahidah Zein Br Siregar 112–118

Upaya Pengentasan Kemiskinan di Madura sebagai Model Pengembangan Tanggung Jawab Sosial
Ekna Satriyati dan Devi Rahayu 119–129

Penyusunan Kebijakan *Partnership* dan *Development* dalam Pemanfaatan Dana BUMN untuk Pengembangan UKM
Priyono Tri Febrianto 130–138

***Social Early Warning System* untuk Mengantisipasi Konflik Sosial di Masyarakat**
Karnaji, Septi Ariadi, Soebagyo Adam, dan Siti Mas'udah 139–151

Kendala Pemerolehan Informasi Verbal Seputar *Issue Global Warming* pada Masyarakat Tamping
Moch. Jalal 152–161

Study on Islamic Literature Viewed from Theosophical Perspective
Amir Fatah 162–167

Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah

Sri Juni Woro Astuti[1]
Program Magister Administrasi Publik, Universitas Wijaya Putra, Surabaya

ABSTRACT

This paper discusses the use of bureaucratic discretionary space in the era of regional autonomy. This shows that the local government bureaucracy has greater flexibility or discretion, but it can not run properly based on ethical, professional, scientific principles and public interest. This condition is caused by ineffectiveness of public accountability system in controlling the decision behavior of the bureaucracy and by the imbalance between internal accountability (responsibility) and external accountability (responsiveness).

***Key words**: bureaucracy, discretion, authority, responsibility, responsiveness*

Perilaku dan orientasi tindakan yang secara riil dilaksanakan oleh para pejabat dan staf di lingkungan birokrasi pemerintah daerah sering kali tidak sesuai dengan ketentuan formal dan nilai-nilai etika pemerintahan yang seharusnya dipegang teguh (Henry 1995, Frederickson 1997, Thompson 2004). Padahal begitu pentingnya dimensi etika, bahkan dapat dianalogikan dengan sistem sensor pada administrasi publik dan dapat memengaruhi dimensi-dimensi lain dalam sistem administrasi publik (Keban 2008). Namun nilai-nilai normatif tersebut semakin memudar sehingga makin banyak penyimpangan wewenang birokrasi dan pejabat politik dalam mengambil kebijakan yang terkesan cenderung mengabaikan kepentingan rakyat.

Hal ini mencerminkan belum bekerjanya sistem akuntabilitas birokrasi di mana mekanisme kontrol yang dijalankan tidak efektif dalam mengarahkan perilaku birokrasi agar selalu bekerja sesuai tugas dan fungsinya. Sistem birokrasi tidak lagi memiliki legitimasi sebagai suatu institusi profesional yang bekerja atas dasar keahlian, efisien dalam menjawab masalah-masalah administrasi publik yang sangat luas. Lemahnya sistem birokrasi tersebut ditandai dengan tidak berjalannya sistem formal sebagaimana mestinya. Peraturan formal dipandang sebagai sesuatu yang hanya perlu dipenuhi sebatas formalitas dan kurang memiliki implikasi pertanggungjawaban terhadap publik. Kondisi ini yang kemudian mendorong perlunya gerakan reformasi birokrasi menuju tatanan yang terbuka, profesional, dan akuntabel.

Kajian tentang penggunaan ruang diskresi birokrasi apakah sudah didasarkan pada parameter-parameter yang secara normatif dapat diterima (*acceptable*) merupakan salah satu dimensi yang dapat digunakan untuk menilai sejauhmana gerakan reformasi birokrasi telah membuahkan hasil. Sebagaimana diketahui, birokrasi publik di Indonesia masih berperan sebagai penyelenggara utama pelayanan publik. Sehingga birokrasi masih memiliki kewenangan bebas untuk bertindak (*discretionary power*) dalam rangka memberikan pelayanan umum (*public service*) sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan pada ranah politik. Untuk itu, kepada birokrasi diberikan juga kekuasaan regulatif yang tidak hanya pada tataran teknis operasional namun juga dalam perumusan kebijakan publik yang strategis. Hal ini karena birokrasi lebih menguasai substansi permasalahan yang akan dicarikan solusinya melalui kebijakan publik tersebut. Namun fokus dari studi ini adalah pada kewenangan operasional birokrasi sebagai pelaksana kebijakan.

Penelitian ini oleh karenanya ditujukan untuk menjelaskan apakah sistem akuntabilitas publik sudah berjalan efektif sehingga mampu mengendalikan penggunaan ruang diskresi agar tidak keluar dari parameter diskresi (*acceptable area*).

Metode Penelitian

Penelitian ini berusaha mengkaji pola hubungan antar konsep yakni diskresi dan sistem akuntabilitas

[1] Korespondensi: S. J. W. Astuti, FISIP, Universitas Wijaya Putra, Jalan Raya Benowo no. 1-3, Surabaya 60197. Telp: 031 7413061.
E-mail: yuni_woro@yahoo.com, juniworo@wijayaputra.ac.id

dalam maknanya yang lebih luas. Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang dipadukan dengan kuantitatif, khususnya jika dilihat dari jenis data dan cara menganalisis data. Oleh Burgess disebut pula sebagai "strategi penelitian ganda" (Brannen 1997). Penelitian ini mengambil 3 lokasi pemerintah daerah yakni pemerintah Kota Surabaya, Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bima di mana masing-masing memiliki perbedaan corak sosial budaya dan politik. Fokus penelitian ditentukan pertama-tama dengan mengidentifikasi keputusan-keputusan di ranah birokrasi yang menjadi isu menonjol di masing-masing daerah, di mana isu-isu tersebut mengerucut ke dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Pengumpulan data diperoleh melalui *in depth interview* dan survei. Informan ditentukan berdasarkan teknik sampling *purposive* dengan menggunakan *criterion based selection* dengan pertimbangan utama adalah pejabat struktural yang secara langsung terkait dengan kasus-kasus yang diangkat dalam penelitian ini. Sedangkan metode survei dilakukan terhadap 100 orang responden di kalangan pejabat struktural pemerintah daerah pada masing-masing lokasi penelitian yang ditemui secara *convenience sampling*. Data-data kuantitatif hasil penyebaran angket diolah secara deskriptif, sedangkan data-data kualitatif dianalisis secara interaktif.

Hasil Penelitian

Asumsi yang mendasari studi ini, berangkat dari dimensi administrasi negara (paradigma politik-administrasi) dan dimensi manajemen. Dimensi manajemen menegaskan bahwa setiap tugas dan tanggung jawab yang melekat pada suatu jabatan selalu memerlukan 'diskresi' dalam pelaksanaannya. Demikian pula dalam melaksanakan suatu kebijakan bagaimanapun baiknya tetapi bila implementasinya tidak ditunjang dengan metode dan teknik yang memadai maka kebijakan tersebut tidak akan sukses (Keban 2008). Oleh karenanya, selalu diperlukan ruang diskresi untuk menjalankan kebijakan tersebut secara efektif sesuai dengan kondisi dan situasi yang dihadapi.

Dari dimensi manajemen --khususnya pada paradigma manajemen publik--, prinsip akuntabilitas merupakan suatu yang harus dipenuhi. Pandangan para pakar organisasi dan administrasi, sebagaimana ditulis Simon (1957), ketika suatu pekerjaan didelegasikan kepada orang lain, maka orang yang mendelegasikan pekerjaan itu akan kehilangan sejumlah kontrol atas pekerjaan tersebut. Sebaliknya orang yang menerima pendelegasian pekerjaan itu harus menjalankan pekerjaan itu dengan penuh tanggung jawab dan dapat mempertanggung-jawabkannya (*accountable*). Tuntutan akuntabilitas itu sendiri sebenarnya sudah muncul pada tulisan Wilson, *The Study of administration* tahun 1887, di mana kemudian memengaruhi perkembangan paradigma administrasi sebagaimana ditulis Nicholas Henry (1995).

Di Indonesia, tuntutan akuntabilitas baru muncul sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan dari monolitik-sentralistik menuju demokratik. Birokrasi dalam menjalankan tugas yang menjadi kewenangannya dan dalam menggunakan ruang diskresi untuk menjalankan kewenangan tersebut, dituntut untuk mempertanggungjawabkan tidak saja kepada atasannya tetapi juga kepada publik. Dalam paradigma *governance*, akuntabilitas berarti tanggung jawab dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat (Utomo 2007: 186), di mana hasil (*output*) berupa pelayanan dan hasil-hasil pembangunan lebih ditentukan oleh penilaian publik (*public service orientation*) karena dampak dari keputusan tersebut akan selalu berimplikasi terhadap kepentingan publik (Chandler & Plano 1988).

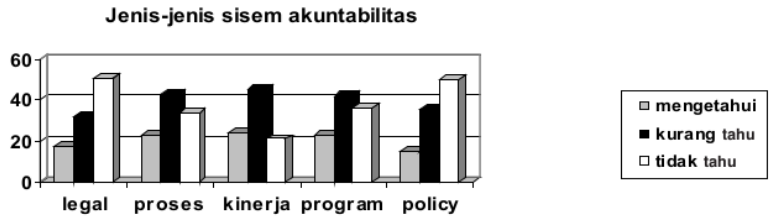
Demikian pula dengan diskresi yang dilakukan --baik itu berupa suatu keputusan untuk berbuat maupun berupa keputusan untuk tidak berbuat (Davis 1969)-- harus dapat dipertanggungjawabkan melalui mekanisme atau sistem akuntabilitas yang ada. Oleh karenanya diskresi birokrasi perlu dilakukan dengan penuh kehati-hatian agar dapat diterima dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip *human governance* yang dikemukakan oleh Baggini sebagai akuntabilitas sosial yakni pertanggungjawaban sosial yang harus dilakukan oleh administrasi publik secara lebih luas dan dijadikan sebagai alat dialog dengan *stakeholder* (Thoha 2008:158).

Untuk menelaah bekerjanya sistem akuntabilitas dalam penelitian ini dilihat dari adanya mekanisme kontrol yang dijalankan sehingga memengaruhi perilaku dan kebijakan birokrasi, yang meliputi: kontrol birokratik, kontrol profesional, kontrol politik dan kontrol legal. Analisis difokuskan untuk menjelaskan manakah dari keempat mekanisme kontrol tersebut yang sudah berjalan dan bagaimanakah implikasinya terhadap penggunaan ruang diskresi birokrasi.

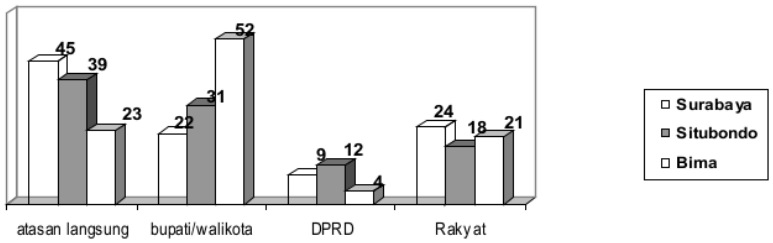
Akuntabilitas dan diskresi merupakan dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama

lain. Penggunaan ruang diskresi haruslah akuntabel, yang mana dapat diwujudkan dengan adanya sistem akuntabilitas melalui mekanisme kontrol birokrasi baik internal maupun eksternal. Mengutip pendapat Finer (1941), mekanisme *eksternal check and balances* yang disebut juga *objective responsibility* (dalam Denhardt, 1999) yang dijalankan oleh lembaga legislatif lebih efektif untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan birokrasi (*mall administration*) termasuk penggunaan diskresi. Namun Friedrich (1978) menegaskan pendapatnya bahwa dengan meningkatnya kompleksitas permasalahan pada masyarakat modern, membuat legislatif semakin kesulitan dalam merumuskan kebijakan dengan detail dan akan lebih banyak mendelegasikan kepada birokrasi. Sementara itu, birokrasi yang sudah semakin berkembang dan menyadari perlunya membangun semangat "*democratic responsibility*" sebagai bagian dari tugas administrator, tentu akan lebih dituntut mengembangkan kapasitas *internal responsibility*-nya. Dalam penelitian ini kedua pendapat tersebut dipandang memiliki kekuatan yang berimbang dan perlu diimplementasikan agar penggunaan diskresi tidak keluar dari parameter diskresi yang secara normatif dapat diterima (*acceptable*).

Sejauh ini makna akuntabilitas masih dipahami sebatas pada pertanggungjawaban dalam bentuk laporan tertulis (formal) dan dapat mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya yang digunakan terutama sumber daya finansial. Rendahnya akuntabilitas birokrasi tidak semata-mata karena rendahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang ada di birokrasi, tetapi juga disebabkan oleh keterbatasan sistem akuntabilitas yang didesain oleh pemerintah pusat. Dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) menunjukkan bahwa pejabat birokrasi pemerintah masih memahami akuntabilitas sebatas pada pertanggungjawaban penggunaan anggaran. Sedangkan untuk output kurang dirinci berdasarkan tolok ukur atau kriteria yang jelas. Demikian juga hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa pemahaman birokrat tentang konsep akuntabilitas masih rendah. Birokrasi pemerintah tidak terbiasa memberikan pertanggungjawaban secara langsung kepada masyarakat atas penggunaan anggaran dari rakyat tersebut. Kurangnya pemahaman aparatur birokrasi tentang jenis–jenis akuntabilitas pemerintah dan sistem akuntabilitas publik dapat dilihat pada hasil survei sebagai berikut:



Gambar 1.
Pemahaman birokrat Pemkot Surabaya, kab. Situbondo dan Bima tentang jenis-jenis sistem akuntabilitas. Sumber: Data primer, 2008



Gambar 2.
Orientasi pertanggungjawaban pelaksanaan tugas birokrat di Kota Surabaya, Kab. Situbondo dan Bima Sumber: Data primer, 2008

Responden umumnya memahami akuntabilitas hanya sebatas pada pertanggungjawaban keuangan atau anggaran. Demikian pula ketika diajukan pertanyaan, kepada siapakah seharusnya pejabat publik mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan hasilnya, ternyata sebagian besar responden menyatakan 'kepada atasan'.

Rendahnya pemahaman birokrat terhadap jenis-jenis sistem akuntabilitas tersebut akan menghasilkan pelaksanaan sistem akuntabilitas "semu" yang tidak efektif. Hal ini secara tidak langsung berimplikasi pada rendahnya kemampuan birokrasi dalam penggunaan ruang diskresinya sehingga keputusan atau tindakan yang dilakukan sering kali tidak tepat. Asumsi ini didasarkan pada teori-teori yang menekankan pentingnya akuntabilitas dalam penggunaan diskresi, antara lain yang dikemukakan Klitgaard (1988:99) bahwa penggunaan diskresi dan kekuasaan harus disertai dengan akuntabilitas agar tidak menghasilkan perilaku korup. Demikian pula perdebatan antara Finer dan Fiedrick di era 1940-an mengenai pentingnya akuntabilitas internal (responsibilitas) dan akuntabilitas eksternal sebagai sarana kontrol terhadap perilaku birokrasi yang kemudian dielaborasi oleh Romzek dan Dubnick (1987).

Kualitas penggunaan diskresi birokrasi, dalam arti keputusan dan tindakan yang dihasilkan pada tataran birokrasi, sangat dipengaruhi oleh pola atau nilai-nilai yang berkembang dalam sistem akuntabilitas publik (internal-eksternal) pada masing-masing sistem pemerintahan. Apabila pemahaman terhadap hakikat dan jenis-jenis akuntabilitas masih rendah maka sistem akuntabilitas hanya akan dilaksanakan untuk memenuhi formalitas dan hanya "setengah-setengah". Pertanggungjawaban atas amanah menjalankan diskresi tidak pernah terpikirkan dalam praktek birokrasi, oleh karena itulah penggunaan diskresi menjadi tidak didasarkan pada pertimbangan yang akseptabel.

Temuan di lapangan yang menunjukkan rendahnya penggunaan ruang diskresi secara sepintas bertolak belakang dan tidak relevan dengan teori yang dikemukakan Klitgaard tersebut. Implikasi teoritik yang dapat dikemukakan dalam analisis ini adalah di mana birokrasi yang sesungguhnya telah memiliki diskresi (secara legal formal) dan ternyata tidak menggunakannya secara baik --karena adanya pengaruh kekuasaan-- dan tidak adanya sistem akuntabilitas yang efektif, maka penggunaan diskresi menjadi tidak tepat dan menjurus pada penyimpangan. Selama ini birokrasi cenderung 'membiarkan' pihak lain mengintervensi wilayah diskresinya (atau bahkan ikut menikmatinya) demi kepentingan jabatan dan bukan mengutamakan amanat rakyat. Hanya sedikit responden yang menyatakan bahwa akuntabilitas yang paling penting ditujukan kepada rakyat.

Rendahnya orientasi pertanggungjawaban kepada rakyat terlihat dari kecenderungan birokrasi untuk selalu mentolerir masuknya kepentingan-kepentingan individu (atasan) dan mengabaikan kepentingan publik yang lebih luas. Padahal, birokrasi seharusnya berposisi di tengah antara kepentingan umum dan kepentingan khusus. Namun pada umumnya, ruang diskresi yang ada lebih banyak digunakan untuk "memberi" peluang masuknya pertimbangan-pertimbangan lain di luar parameter yang normative tersebut. Keputusan-keputusan dan tindakan di level birokrasi ternyata tidak mampu digunakan secara tepat dan didasari oleh pertimbangan etika, profesionalisme, dan kepentingan publik melainkan justru banyak memberikan ruang intervensi kepentingan politik elit dan motif mendapatkan keuntungan individual. Kondisi obyektif di lapangan yang menunjukkan kemampuan pejabat birokrasi dalam menggunakan diskresinya sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang secara normatif dapat diterima masih rendah. Sementara itu, dalam menghadapi situasi di mana diskresi birokrasi diperlukan sebagai bentuk *responsiveness* terhadap permasalahan-permasalahan yang memerlukan penanganan segera dan fleksibel justru tidak dilakukan.

Masalah-masalah di atas sebenarnya memerlukan komitmen dan ketegasan birokrasi yang secara teknis bertanggung jawab dalam bidangnya. Tetapi kenyataannya pejabat yang bersangkutan justru enggan melakukan upaya yang serius guna mengatasi permasalahan tersebut. Ironisnya, berbagai permasalahan yang terkesan diabaikan tersebut seluruhnya adalah untuk kepentingan masyarakat umum khususnya kalangan menengah ke bawah. Rendahnya komitmen untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya tersebut dapat membuktikan rendahnya kemampuan birokrasi dalam menggunakan ruang diskresi yang melekat secara otomatis pada jabatannya. Terkait dengan penilaian ini, salah seorang informan dari Dinas PU Surabaya mengemukakan argumentasi sebagai berikut:

"untuk lambatnya respon birokrasi pemerintah sebenarnya bukan semata-mata ketidakmampuan, tetapi lebih disebabkan kerumitan masalah yang dihadapi dan keterbatasan sumber daya yang ada khususnya sumber daya anggaran. Apalagi sekarang

segala sesuatunya harus dibahas dengan dewan dan di sini juga sudah menyita banyak waktu. Belum lagi koordinasi antar instansi juga tidak sederhana. Jadi kalau banyak warga mengeluh birokrasi lamban kami pun di birokrasi juga tidak enak-enakan lho" (wawancara Oktober 2008).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tuntutan masyarakat terhadap akuntabilitas sektor publik belum sepenuhnya bisa diwujudkan. Sistem birokrasi ternyata belum menunjukkan adanya perubahan ke arah hubungan kerja antar instansi secara lebih profesional, efisien, dan efektif. Dalam menjalankan tugas birokrasi lebih banyak mengikuti pola 'monoton', enggan untuk menggunakan diskresinya untuk perubahan yang lebih baik. Padahal sesungguhnya, akuntabilitas ditegakkan demi peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang mana hal ini akan terakselerasi dengan penggunaan diskresi birokrasi secara tepat.

Jadi makna akuntabilitas jelas terkait dengan peningkatan kinerja pemerintah yang dapat dinikmati masyarakat secara nyata. Rakyat mempunyai hak untuk mengetahui pelaporan pertanggungjawaban keuangan juga non-keuangan. Dalam kaitan ini, setiap pimpinan instansi/satuan kerja pemerintah wajib melaporkan hasil kerjanya kepada atasannya yang memberi tugas dan wewenang, juga kepada publik sesuai dengan Inpres No. 7/1999. Dengan tindakan pemberian informasi kepada publik (*disclosure*), diharapkan dapat menciptakan suatu kondisi peningkatan moral pejabat dengan menyadari bahwa setiap keputusan dan tindakan yang diambil pemerintah harus dapat memenuhi kriteria akuntabel, baik dalam bentuk akuntabilitas kepada atasan (akuntabilitas langsung) maupun kepada publik (tidak langsung).

Dari gambaran kasus-kasus pengambilan keputusan pada level birokrasi baik pada bidang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah, diperoleh gambaran bahwa penggunaan ruang diskresi belum mengedepankan prinsip akuntabilitas.

Akuntabilitas dalam Penggunaan Ruang Diskresi Birokratik

Kriteria *acceptable* bagi penerapan diskresi birokrasi adalah memenuhi sejumlah parameter sebagaimana telah dipaparkan pada analisis di atas, yakni: kriteria legal, etika (*ethical*), profesionalisme, *knowledge* (keahlian), dan kepentingan publik (*public interest*). Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa Penggunaan ruang diskresi belum sepenuhnya berpijak pada area parameter dikresi yang dapat diterima secara normatif. Keputusan yang dapat dimaknai sebagai penggunaan ruang diskresi di level birokrasi justru banyak mentolerir kepentingan elit politik dan motif mendapatkan keuntungan individual, sehingga tidak dapat memberikan solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan riil masyarakat di daerah. 'Ketidakmampuan' atau sebaliknya 'keberanian' birokrasi untuk menggunakan diskresi secara tepat berdasarkan nilai-nilai normatif yang akseptabel sangat ditentukan oleh bekerjanya sistem akuntabilitas birokrasi. Apabila sistem akuntabilitas berjalan efektif maka penggunaan diskresi akan dapat dikontrol sehingga tidak meninggalkan parameter normatif.

Sistem akuntabilitas dalam penelitian ini mengacu pada model yang diketengahkan oleh Romzek dan Dubnick (1987), yang mengidentifikasi adanya dua kelompok sistem akuntabilitas, yakni akuntabilitas internal yang meliputi tanggung jawab secara hirarkis atau birokatis dan profesional; dan akuntabilitas eksternal yang meliputi pertanggungjawaban secara politis dan legal (Romzek dan Dubnick 1987; Vigoda 2002: 64) dengan penjelasan sebagai berikut: 1) Adanya sistem akuntabilitas profesional apabila birokrat memiliki *self control* pada masing-masing individu sehingga keputusan yang diambil selalu didasarkan pada kesadaran profesionalisme yang tinggi, 2) Adanya sistem akuntabilitas birokratis apabila kontrol atasan diterapkan secara intensif terhadap setiap kegiatan birokrasi, 3) Adanya sistem akuntabilitas legal hampir sama dengan akuntabilitas birokratik, perbedaannya ada pada pihak yang mengontrol yakni dari pihak-pihak di luar birokrasi melalui penerapan sanksi-sanksi hukum misalnya adanya kontrak sosial, 4) Adanya sistem akuntabilitas politik apabila tindakan birokrasi itu mendapat dukungan dari institusi politik dan masyarakat luas di mana mereka seharusnya bertanggung jawab.

Dari temuan beberapa kasus di lapangan menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas tersebut belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dan terinternalisasi melalui mekanisme kontrol yang efektif dalam penggunaan ruang diskresi khususnya di bidang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah. Keputusan-keputusan yang dihasilkan dalam rangka melaksanakan fungsi perumusan kebijakan teknis perencanaan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah lebih kuat orientasi pertanggungjawaban kepada pejabat superiornya baik eksekutif maupun DPRD. Sedangkan orientasi pertanggungjawaban di bidang perencanaan pembangunan kepada masyarakat masih relatif

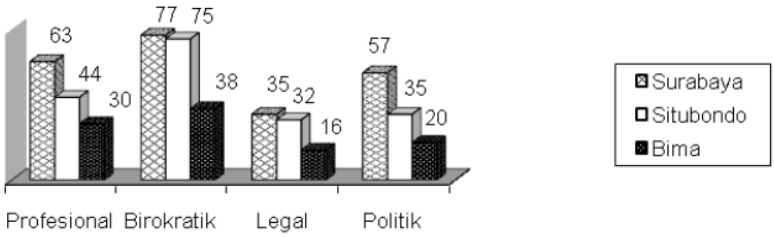
rendah. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Mekanisme musrenbang sering kali hanya dilakukan untuk memenuhi formalitas namun secara substansi materi perencanaan kurang mengacu kepada kebutuhan riil masyarakat atau konstituen. Bahkan di Surabaya pada tahun 2007 agenda penjaringan aspirasi masyarakat tidak dilaksanakan namun pengajuan proyek tetap dilakukan secara besar-besaran. Demikian pula di kabupaten Situbondo dan Bima, dalam penyusunan perencanaan pembangunan sering kali tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan. Masih banyak kepentingan yang disusupkan ke dalam materi perencanaan sehingga penggunaan anggaran sering kali kurang tepat sasaran.

Meskipun terdapat ketidaksesuaian dengan kepentingan riil masyarakat dan prinsip perencanaan yang baik, khususnya karena adanya intervensi dari pejabat superiornya, birokrasi tidak berusaha 'meluruskannya' justru tunduk dan mengikuti penyimpangan yang dilakukan secara berulang-ulang dari tahun ke tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara internal dan eksternal mekanisme *check and balances* belum berfungsi dengan efektif.

Efektif tidaknya sistem akuntabilitas dalam perencanaan pembangunan di tiga lokasi berikut dipaparkan hasil survei terhadap 300 responden sebagai berikut:

Akuntabilitas birokratik di bidang perencanaan dinilai sudah berjalan dengan cukup baik dan menjadi sarana kontrol melalui kejelasan prosedur dan struktur kelembagaan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Fungsi perencanaan lebih berorientasi pada peraturan yang harus ditaati (*rule-driven)*. Sedangkan untuk sistem akuntabilitas profesional masih dinilai kurang efektif sebagai sarana kontrol birokrasi pemerintah karena dalam menjalankan fungsi perencanaan pada umumnya masih berorientasi pada kehendak atau preferensi politik atasan. Namun untuk pemerintah Kota Surabaya sistem akuntabilitas profesional relatif baik, karena didukung oleh kapasitas SDM jajaran birokrasi yang relatif lebih tinggi dibandingkan di kabupaten Situbondo dan Bima.

Adapun sistem akuntabilitas eksternal relatif belum berjalan dengan efektif terutama akuntabilitas legal. Ketidaksesuaian pelaksanaan perencanaan pembangunan dengan peraturan dan prosedur yang berlaku sulit untuk diketahui oleh *stakeholders* sehingga apabila terjadi penyimpangan prosedur hal itu kurang menjadi perhatian publik secara hukum. Adapun untuk sistem akuntabilitas politis, juga dinilai masih rendah karena masih rendahnya perhatian *stakeholders* terhadap proses perencanaan



Gambar 3.
Tingkat efektivitas sistem akuntabilitas dalam Perencanaan Pembangunan
Sumber: Data Primer, 2007

Tabel 1.
Kaitan pertimbangan keputusan dengan kontrol yang efektif dalam penyusunan perencanaan teknis

Lokasi	Kasus	Pertimbangan	Orientasi Pertanggungjawaban Birokrasi
Surabaya	Proyek Jaring asmara	Politis	Formal kepada Walikota, informal kepada anggota DPRD, masyarakat
	Proyek SSC	Ekonomi, politis, professional	Kepada Walikota, DPRD
	Proyek Bus Way	Profesional	Kepada Walikota dan DPRD, Warga Kota
Situbondo	Proyek2 Titipan	Motif Ekonomi	Kepada oknum DPRD dan Parpol, Kyai
	Perencanaan Perbaikan Jalan	Motif Ekonomi & Politik balas jasa	Idem + masyarakat lokal
Bima	Rencana Distribusi ternak sapi	Politis	Kepada Bupati
	Rencana pembuatan embung	Politis	Idem

Sumber: Analisis data primer, 2008.

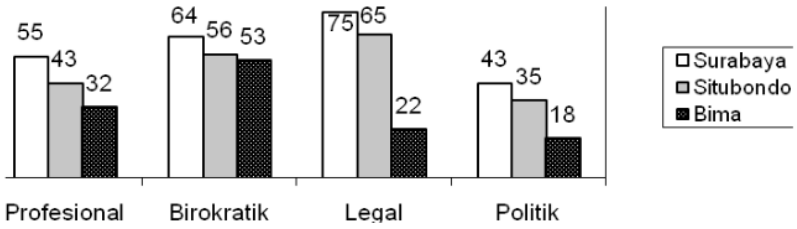
pembangunan. Fokus perhatian lebih ditujukan kepada hasil pelaksanaan pembangunan. Padahal justru berangkat dari proses perencanaan yang tidak efektif itulah yang menghasilkan pembangunan yang kurang tepat sasaran. Beberapa kasus dapat memperkuat analisis mengenai orientasi pertanggungjawaban birokrat dalam pengambilan keputusan di bidang perencanaan pembangunan.

Demikian pula dalam pelaksanaan pembangunan, orientasi pertanggungjawaban birokrasi cenderung lebih tinggi kepada atasan (eksekutif). Birokrasi dalam menggunakan ruang diskresi untuk melaksanakan program-program pembangunan hanya memikirkan bagaimana untuk mempertanggungjawabkannya kepada atasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagaimana yang tertuang di dalam laporan akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) berdasarkan Keppres No 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang oleh birokrat lebih dipandang sebagai rutinitas yang perlu dijalankan di era reformasi ini. Namun semangat dari tugas pembuatan laporan akuntabilitas itu sendiri belum dihayati sepenuhnya oleh para pelaksana. Hal ini terungkap dari pendapat salah seorang informan, PNS di Kota Surabaya, sebagai berikut:

"kalau menyusun laporan akuntabilitas itu kan berdasarkan renstra lalu kita melaporkan bagaimana realisasinya apakah sudah mencapai target atau masih belum. Umumnya ya dilaporkan sudah bagus pencapaiannya, bahkan kalau ada kendala itu jarang diungkapkan dan yang penting tugas kita membuat laporan kepada atasan selesai...(sambil tertawa)" (wawancana Juni 2008).

Tingginya orientasi pertanggungjawaban kepada atasan menunjukkan bahwa dalam praktek pemerintahan masih menggunakan model akuntabilitas yang *monolithic* dan hierarkhis. Dalam pandangan model tersebut, tidak ada pertanggungjawaban antara pegawai birokrasi pemerintah terhadap parlemen dan masyarakat luas (Parker 1980). *Mindset* seperti ini memang masih sulit untuk diubah mengingat pada beberapa dekade sebelumnya birokrasi selalu dituntut untuk selalu patuh kepada atasan (eksekutif) melalui doktrin monoloyalitas.

Namun demikian dari hasil survei diperoleh gambaran yang menunjukkan adanya perkembangan berfungsinya sistem akuntabilitas eksternal. Menurut penilaian responden khususnya di pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo, sistem akuntabilitas legal dan politis dalam pelaksanaan



Gambar 8.
Perkembangan sistem akuntabilitas dalam pelaksanaan pembangunan
Sumber: Data Primer, 2008

Tabel 2.
Kaitan pertimbangan keputusan dengan Orientasi pertanggungjawaban dalam Pelaksanaan program/proyek

Lokasi	Kasus	Pertimbangan Riil	Orientasi pertanggungjawaban
Surabaya	Pengadaan Lelang serentak	Legal, Ethical, Professional, efisiensi	Atasan, Profesional
	Proyek PL	Legal, Politis, Individu (ekonomis)	Atasan, masyarakat
	Ijin penggunaan Jalur Hijau	Ekonomis (PAD)	Atasan
	Pengadaan eskalator Ps. Turi	Kepetingan induvidu (ekonomis)	Tidak ada
	Proyek PLP	Legal, Politis, ekonomis, kepentingan konstituen	Atasan, masyarakat
	Penataan Reklame	Ekonomis (PAD)	DPRD, Atasan
Situbondo	Pengadaan alat berat perawatan jalan	Legal, individual (financial)	Atasan, Anggota DPRD
	Pengadaan kapal latih dan Cool Storage	Efisiensi, kepentingan publik (nelayan)	Profesional, masyarakat
Bima	Distribusi Sapi	Legal, Politis	Atasan
	Distribusi Bibit Padi	Idem	Idem
	Bantuan Mesin Giling padi	Idem	Idem

Sumber: Analisis data primer, 2008.

program pembangunan sudah berjalan walaupun masih belum menunjukkan pengaruh konkrit terhadap penggunaan diskresi birokrasi secara tepat.

Penilaian ini merepresentasikan kondisi aktual dalam pelaksanaan reformasi pemerintahan di era demokrasi, di mana birokrasi harus akuntabel tidak hanya kepada atasannya tetapi juga kepada rakyat. Peran dan fungsi kontrol yang dulu hanya terjadi secara vertikal dan internal, sekarang mulai dilakukan oleh lembaga-lembaga eksternal dan masyarakat luas. Kontrol dengan menggunakan sanksi hukum terhadap kasus-kasus penyimpangan pelaksanaan program juga mulai meningkat. Contoh konkrit berjalannya sistem akuntabilitas legal di Surabaya antara lain: pengusutan program pengadaan komputer oleh Dinas Pendidikan, pengadaan ekskalator dan proyek pembangunan tempat penampungan sementara untuk pedagang penghuni Pasar Turi yang ditangani oleh beberapa instansi sudah memasuki ranah pertanggungjawaban secara hukum. Demikian pula di kabupaten Situbondo juga terdapat tuntutan hukum terhadap penggunaan anggaran daerah yang melibatkan jajaran birokrasi dan Bupati selaku penanggung jawab. Namun di Kabupaten Bima, sejauh ini akuntabilitas legal masih rendah.

Sedangkan untuk sistem akuntabilitas politik ternyata sejauh ini belum berkembang sebagaimana yang diharapkan. Di Kota Surabaya dan kabupaten Situbondo, sedikit berjalan hal ini dapat dilihat dari adanya Dewan Kota dan Dewan Pendidikan menunjukkan meningkatnya kontrol masyarakat Surabaya terhadap kinerja (termasuk penggunaan ruang diskresi birokrasi) pemerintah daerah. Demikian pula lembaga-lembaga non pemerintah lainnya (NGO) juga sudah mulai berkiprah dalam menjalankan fungsi *check and balances.* Namun di kabupaten Bima kontrol masyarakat masih minim dilaksanakan. Hal ini dikarenakan rendahnya kapasitas sumber daya manusia (pendidikan dan status sosial ekonomi) yang relatif masih terbelakang.

Dari ketiga lokasi penelitian, diketahui bahwa sistem akuntabilitas yang sudah berjalan pada umumnya adalah akuntabilitas birokratik (terutama untuk bidang kepegawaian dan perencanaan pembangunan), meskipun relatif masih semu. Akuntabilitas birokratik semu karena masih terdapat bias di benak staf dan pejabat birokrasi antara kewajiban mempertanggungjawabkan pekerjaan kepada atasan sesuai tujuan organisasional atau kepatuhan terhadap atasan secara personal-individual. Dari hasil analisis ternyata orientasi pertanggungjawaban kepada atasan secara individual, terutama kepada Walikota/Bupati lebih tinggi (rata-rata 56,6%). Kepatuhan terhadap prosedur organisasional hanya dilakukan untuk memenuhi persyaratan formal sehingga tujuan kebijakan yang diharapkan belum tentu dapat dicapai. Hal ini dikarenakan masih terdapatnya kelemahan dari sistem birokrasi yang memungkinkan masuknya kepentingan-kepentingan pribadi dan politik. Hal ini menunjukkan bahwa budaya patronase masih melekat di kalangan birokrasi dan pejabat politik, di mana pejabat politik dan pejabat birokrasi berusaha mempertahankan hubungan saling menguntungkan (*transactional relationship*). Fenomena ini menarik untuk menjelaskan mengapa birokrasi tidak mampu menggunakan ruang diskresinya dengan tepat.

Sistem akuntabilitas profesional, legal, dan politik juga belum dapat dijalankan dengan efektif. Belum efektifnya sistem akuntabilitas profesional dilihat dari belum berfungsinya *self control* pada masing-masing individu sehingga keputusan yang diambil belum mencerminkan kesadaran profesionalisme dan sering kali secara teknis kurang tepat. Hasil survei menunjukkan sistem akuntabilitas profesional baru berjalan sebesar 41%. Demikian pula sistem akuntabilitas politik dan legal, belum dapat berjalan dengan efektif. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan publik yang telah ditetapkan dalam proses politik dengan pelaksanaan kebijakan yang merupakan domain administratif (birokratik). Sistem kontrol oleh pihak eksternal birokrasi (baik secara legal dan politik) belum menunjukkan kekuatannya sebagai sarana kendali agar birokrasi mampu menggunakan ruang diskresi yang dimilikinya untuk menghasilkan keputusan dan tindakan yang akseptabel. Hasil survei menunjukkan sistem akuntabilitas politik rata-rata baru berjalan sebesar 34,8% dan akuntabilitas legal sebesar 35,3%.

Semakin rendah status sosial ekonomi masyarakat maka kemampuan melakukan kontrol eksternal semakin rendah. Semakin tinggi kapasitas sumber daya aparatur birokrasi pemerintah maka sistem akuntabilitas internal juga akan berjalan lebih efektif. Namun dalam beberapa hal, di kabupaten Bima ditemui pula adanya kontrol eksternal yang dilakukan secara insidental.

Tingginya orientasi pertanggungjawaban kepada atasan menunjukkan bahwa dalam prakeik pemerintahan masih menggunakan model akuntabilitas yang *monolithic* dan hierarkhis, di mana akuntabilitas publik secara formal dimaknai sebagai pertanggungjawaban pegawai kepada atasannya dan pemerintah kepada parlemen. Model tersebut

kemudian terbukti kurang efektif dalam mengontrol terjadinya penyimpangan birokrasi dan penggunaan ruang diskresi yang tidak akseptabel.

Temuan hasil penelitian ini sekali lagi menegaskan kedudukan pejabat birokrasi dalam hubungannya dengan pejabat politik. Fenomena ini menarik untuk dijelaskan kembali, karena sesungguhnya dapat menunjukkan bahwa birokrasi pada dasarnya hanya 'alat' untuk menjalankan kebijakan dan kehendak para atasan politiknya. Meski diakui bahwa peran birokrasi saat ini masih sangat kuat dalam memobilisasi sumber daya pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan, namun perlu dilihat bahwa semua itu dijalankan dalam sistem birokrasi masih lemah (tidak mandiri dan profesional). Bahkan di era otonomi, ternyata birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan diintervensi oleh partai politik untuk dapat memenangkan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Kedudukan birokrasi sebagai alat negara yang perlu memiliki aturan main sendiri dan didukung oleh perundang-undangan tersendiri hingga kini belum terealisasi. Birokrasi, sebagai organ negara yang diberi tugas menjalankan semua kebijakan pemerintah yang terkait dengan kepentingan rakyat, seharusnya dijalankan dalam suatu sistem yang netral dan profesional bebas dari kepentingan politik. Konsep Weber tentang birokrasi yang rasional dan profesional mengedepankan prinsip meritokrasi dalam pelaksanaan tugasnya ternyata belum ditemui dalam sistem birokrasi pemerintah daerah yang berlangsung selama ini.

Dengan demikian, opini terhadap birokrasi yang selalu diilustrasikan sebagai "*bureaucratic kingdom*", yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral, sesungguhnya dari perspektif diskresi justru menunjukkan sisi sebaliknya. Ketidakmampuan birokrasi dalam menolak intervensi dan kehendak politik sempit dari para superior politiknya merupakan fenomena yang perlu dipandang dari sisi sistem birokrasi (bukan hanya dari sisi personal birokrat). Pandangan dari sisi personal, memang menunjukkan bahwa kekuasaan dalam birokrasi yang melekat dalam jabatan seorang 'pejabat', bisa menjadi sesuatu sangat menakutkan dan sangat sulit ditembus oleh warga masyarakat (Thoha 2003). Namun situasi yang sama juga dihadapi pejabat birokrasi ketika berhadapan dengan pejabat politik, di mana mereka merasa 'nasibnya' menjadi diujung tanduk jika tidak mau mematuhi kehendak politik (jangka pendek) walaupun bertolak belakang dengan nilai-nilai etika, profesional dan kepentingan rakyat.

Analisis ini berusaha merefleksikan pemikiran Weber di mana dalam tulisannya membahas mengenai kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat merupakan sesuatu yang benar-benar harus dibedakan dengan birokrasi (Albrow 1989). Kenyataan tidak terlepasnya birokrasi dari pengaruh politik sebenarnya juga sudah diperhitungkan oleh Weber dengan mengatakan bahwa kemungkinan penyimpangan birokrat yang tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai individu dan anggota kelompok masyarakat yang oleh karenanya bisa memiliki kepentingan politik tertentu (Beetham 1975). Oleh karena itu perlu dibangun sistem birokrasi kuat sehingga mampu menolak tekanan politik dengan pondasi profesionalisme sumber daya aparatur yang tinggi.

Simpulan

Dengan dasar profesionalisme (*self-controll*) kemampuan birokrasi dalam menggunakan ruang diskresinya semakin tinggi dalam arti lebih fungsional. Namun ketika penggunaan diskresi yang luas tersebut tanpa diikuti dengan sistem akuntabilitas yang efektif, khususnya akuntabilitas profesional (*self-controll*), maka kepentingan yang berusaha mengkooptasi dan mengintervensi domain birokrasi dapat leluasa menjalankan misinya. Hal ini mengingatkan perlunya akuntabilitas agar penggunaan kekuasaan dan diskresi tidak menjurus pada perilaku korup (Klitgaard 1988: 99). Untuk itu perlu dikembangkan sistem akuntabilitas yang dapat berjalan efektif untuk mencegah agar diskresi birokrasi tidak menyimpang dan dapat diterima sebagai suatu tindakan yang akuntabel. Akuntabel dalam hal ini berarti bahwa setiap keputusan diskretif yang diambil aparat birokrasi dapat dipertanggungjawabkan dan diterima baik oleh atasannya maupun oleh masyarakat luas. Dengan demikian, ukuran diskresi sebenarnya bukan pada derajat tinggi atau rendahnya namun lebih dititikberatkan pada pemenuhan kriteria yang secara normatif dapat diterima dan dipertanggungjawabkan.

Benang merah dari analisis di atas menjelaskan bahwa meskipun berdasarkan ketentuan perundang-undangan, birokrasi pemerintah daerah telah diberi keleluasaan (diskresi) yang lebih besar, namun ternyata kewenangan yang besar itu tidak dapat dijalankan dengan baik (berdasarkan prinsip etika, profesional, keilmuan dan kepentingan publik) manakala sistem akuntabilitas publik tidak berjalan dengan efektif dan seimbang antara akuntabilitas internal (*responsibility*) dan akuntabilitas eksternal

(*responsiveness*). Orientasi pertanggungjawaban yang perlu dibangun tidak hanya secara vertikal (birokratik-internal), tetapi juga perlu dibangun *self-controll* (kontrol profesional) di mana birokrasi secara internal dapat mengontrol dirinya sendiri sesuai dengan nilai-nilai moral dan etika administrasi publik dan lebih penting lagi adalah berjalannya kontrol politik yang berasal dari elemen masyarakat sehingga lebih pengutamaan kepentingan publik (eksternal) terutama melalui penegakan hukum (*law enforcement*).

Daftar Pustaka

Albrow, M (1996) Birokrasi (Terjemahan). Yogjakarta: PT.Tiara Wacana.

Brannen, J (1997) Memadu Metode Pemilihan Kualitatif dan Kuanitatif. Yogyakarta: Pustaka Pelajar – Fakultas Tarbiyah Antasari Samarinda.

Chandler, RC & Plano, JC (1988) The Public Administration Dictionary (2nd edition). Santo Barbara: California. ABC-Clio. Inc.

Davis, KC (1969) Discretionary Justice. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Denhardt, RB (1999) Public Administration: An Action Orientation. 3rd ed., Fort worth. TX: Harcourt Brace.

Frederickson, HC (1997) The New Public Administration. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Friedrich, CJ (1978) Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility. Dalam: Francis Rourke (ed). Bureaucratic Power in National Politics, 3rd ed. Boston: Little, Brown and Co.

Gaffar, A (2002) Politik Indonesia: Transisi menuju demokrasi. Yogjakarta: Pustaka Pelajar.

Henry, N (1995) Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall.

Keban, Y (2008) Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.

Klitgaard, R (1988) Controlling Corupption. California: The Regent of the University of California.

Parker, RS (1980) Responsible Government in Australia. Drummond: Richmond.

Romzek, BS & Dubnick, MJ (1987) Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. Public Administration Review. 47 (3), pp. 227–238.

Simon, HA (1957) Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, 2nd ed. New York: Macmillan.

Thoha, M (2008) Reformasi Birokrasi di Indonesia. Jakarta: Prenada Media.

Thompson, MG (2004) The Ethic of Honesty. Amsterdam: Rodopi.

Utomo, W (2007) Administrasi Publik Baru, Program MAP UGM. Yogjakarta: Pustaka Pelajar.

Vigoda, E (2002) From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration, Public Administration Review 62(5), pp. 527-40.

Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah

ORIGINALITY REPORT

10%	10%	0%	0%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	id.scribd.com Internet Source	8%
2	edoc.pub Internet Source	3%

Exclude quotes	Off	Exclude matches	< 2%
Exclude bibliography	Off		