

# PARAMETER DISKRESI BIROKRATIK: Studi Kasus Pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo

**Sri Juni Woro Astuti**

Dosen FISIP dan Program Magister Administrasi Publik Universitas Wijaya Putra Surabaya  
Direktur eksekutif Indonesian Society for Quality Concern (ISQC) di Surabaya.

Diterima: 24 Februari 2009

Diproses: 4 Maret 2009

## ABSTRACT

*This study sought to analyze the exercise of bureaucratic discretionary space in the areas of employee affairs in Surabaya Municipality and Situbondo Regency with regards to types of policy underlying the fulfillment of bureaucratic tasks, considerations underlying the decisions made at those bureaucratic levels, and acceptability of their outcomes. Conformity of discretion types with the types of public policy would promote attainment of policy goals in order for those policies to run effectively. However, capability of bureaucratic officials in exercising their discretions in accordance with legal, ethical, professional, knowledge, and public-interest parameters normatively acceptable was considered low. The available discretionary space was to a considerable extent exercised for "granting" access to other considerations beyond those normative ones, resulting in less acceptable decisions.*

**Keywords:** *Bureaucratic discretion, types of public policy*

## PENDAHULUAN

Batasan diskresi birokrasi memang sulit ditentukan, walaupun secara normatif persyaratannya sudah jelas yakni tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan norma-norma etika. Kecuali dalam situasi gawat atau mendesak dan demi kepentingan publik yang lebih besar, diskresi dapat dilakukan meskipun harus bertentangan dengan peraturan atau prosedur formal yang ada. Namun secara normatif diskresi hendaknya dilakukan tanpa harus menurunkan kewibawaan hukum. Batasan-batasan secara normatif tersebut dapat ditafsirkan secara berbeda dan subyektif. Jika perspektif hukum dikedepankan, maka diskresi tidak dapat diterima dan dianggap sebagai suatu pelanggaran manakala kebijakan yang berlaku



tidak memungkinkan adanya ruang diskresi. Dalam hal ini birokrasi hanya sebagai pelaksana tanpa harus mengambil keputusan apapun, sebab segala sesuatunya sudah ditetapkan atau diatur dalam ketentuan yang ada. Namun jika perspektif administrasi publik yang digunakan (lebih mengedepankan aspek efisiensi dan efektivitas), maka birokrasi perlu memiliki diskresi dalam menjalankan tugas-tugasnya termasuk membuat keputusan pada domain tugasnya. Bahkan dalam situasi darurat dan sangat mendesak, birokrasi dapat mengambil tindakan atau keputusan yang bertentangan dengan peraturan dan batasan diskresi birokrasi sangat beragam tergantung dari perspektif yang digunakan.

Perspektif yang digunakan menekankan bahwa diskresi birokratik merupakan sesuatu yang inheren dalam setiap tugas dan kewenangan untuk menjalankan kebijakan agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai secara efisien dan efektif. Besar kecilnya diskresi sangat ditentukan oleh batasan kewenangan yang diberikan pada masing-masing tugas dan jabatan. Artinya, tepat tidaknya tindakan atau keputusan diskresi tergantung pada kemampuan birokrat untuk menggunakan ruang diskresi yang telah melekat dalam batasan tugas pokok dan fungsinya.

Selama ini kajian tentang diskresi birokratik lebih banyak memberi perhatian pada faktor-faktor determinan diskresi birokratik. Misalnya pendekatan *legislative's choice* yang didasari oleh teori positif diskresi birokratik dimana besarnya diskresi birokratik tergantung pada preferensi pembuat kebijakan. Mengapa? karena legislatif memiliki kelengkapan (Moe, 1989), sumber daya (Wood dan Anderson, 1993), pengawasan (Fiorina, 1982) dan tata cara prosedural untuk menentukan perilaku aparat birokratik (McCubbins, 1985; McNollgast, 1987). Begitu juga pendekatan *agency's choice* seperti yang dikemukakan Rourke (1984); James Q. Wilson (1989); Meier (1993); dan Krause (1999) bahwa diskresi tidak hanya ditentukan oleh preferensi legislatif tetapi juga dapat ditentukan oleh pihak birokrasi berdasarkan pertimbangan *positive* dan *negative impact* atau konsekuensi dari penggunaan diskresi birokratik terhadap birokrasi. Namun kajian-kajian tersebut belum dapat menjawab pertanyaan mendasar yakni bagaimana kualitas diskresi itu sendiri mengingat tipisnya batas antara diskresi dengan penyalahgunaan wewenang.

Secara teoritis, birokrat dapat menggunakan berbagai jenis diskresi sesuai dengan jenis kebijakan, namun seringkali keputusan diskresi yang dilakukan tidak tepat. Tepat tidaknya penggunaan diskresi dapat ditinjau dari parameter yang digunakan dan hasil yang diperoleh dari suatu keputusan. Morgan, Shinn, dan Green (2002) memetakan jenis-jenis kebijakan publik yang akan menghasilkan tipe diskresi birokratik berbeda. Tinjauan terhadap penggunaan parameter diskresi inilah yang menurut hemat penulis adalah bagian paling penting karena akan menentukan kualitas diskresi.



Kajian ini berupaya menganalisis penggunaan ruang diskresi birokratik di bidang kepegawaian di pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo dengan jenis-jenis kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas birokrasi, pertimbangan apa yang mendasari keputusan-keputusan yang dibuat pada level birokrasi tersebut, dan apakah hasilnya memenuhi parameter diskresi atau sebaliknya. Pemahaman mengenai jenis-jenis kebijakan dan tipe diskresi, akan sangat bermanfaat bagi para praktisi birokrat maupun pihak-pihak yang berkepentingan di dalam pengambilan keputusan pada domain birokrasi agar keputusan yang dihasilkan memenuhi kriteria akuntabel.

## RELASI TIPE KEBIJAKAN, DISKRESI BIROKRASI DAN PERTIMBANGAN DISKRESI

Domain kewenangan birokrasi adalah melaksanakan kebijakan publik. Kebijakan publik dapat dibedakan sesuai jenisnya yakni berdasarkan tujuan kebijakan dan tingkat kompleksitas permasalahan yang dihadapi. Dalam rangka implementasi kebijakan publik, diskresi birokratik merupakan keniscayaan yang selalu diperlukan dan jenis diskresi yang diperlukan juga akan berbeda-beda sesuai dengan jenis kebijakan dan pertimbangan yang mendasarinya. Kesesuaian tipe diskresi dengan jenis kebijakan publik akan mendorong pencapaian tujuan kebijakan. Muaranya, kebijakan akan dapat berjalan efektif. Sebaliknya jika jenis diskresi birokrasi tidak sesuai dengan tipe kebijakan publik yang seharusnya menjadi dasar pelaksanaan tugas atau keputusan birokrasi, maka diskresi dapat menghambat pencapaian efektivitas kebijakan.

Terdapat berbagai jenis diskresi yang dapat dilakukan guna melaksanakan kebijakan publik sesuai dengan jenis-jenis kebijakan publik. Keterkaitan antara logika kebijakan publik dengan jenis-jenis diskresi ini perlu dipahami oleh para birokrat untuk memastikan agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik dan tujuan kebijakan dapat dicapai (Morgan, Shinn, dan Green, <http://www.eli.pdx.edu/> 2002).

Untuk melaksanakan kebijakan bersifat distributif (*distributive policy*) diperlukan diskresi teknikal (*technical discretion*). Misalnya kebijakan di bidang pembangunan fisik (jalan, jembatan, saluran irigasi, dll). Dalam hal ini birokrasi (yang seharusnya terdiri dari para teknokrat) dituntut memiliki kemampuan dan pengetahuan teknis yang relevan diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan dibanding dengan kemampuan para politisi.

Adapun untuk jenis kebijakan redistributif (*redistributive policy*), jenis diskresi politis (*political discretion*) lebih diperlukan. Seperti kebijakan perpajakan, pengentasan kemiskinan, dan pemberdayaan wanita lebih banyak 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*). Karena alasan itulah maka legislatif menyerahkan diskresi pengambilan kebijakan ke tangan administrator (birokrasi). Pertimbangan menjadi dasar diskresi dalam hal ini bisa menggunakan semua aspek terutama etika dan moral yang didalamnya terkandung prinsip *social equity*.

Kebijakan pengaturan (*regulatory policy*), memerlukan diskresi perencanaan sosial (*social planning discretion*). Kebijakan ini dapat mengundang banyak kepentingan berbeda sehingga mengandung kerumitan yang relatif tinggi. Kebijakan tipe ini menuntut para administrator untuk memadukan baik pertimbangan-pertimbangan teknis profesional maupun etika dan kepentingan publik (*client*) terutama ketika pengambil kebijakan melihat mereka yang terkena dampak keputusan atas tindakan diskresi tersebut.

Sedangkan untuk jenis *self-regulatory policy*, yakni kebijakan tentang pembatasan atau pengawasan pada masalah-masalah tertentu bagi orang atau kelompok tertentu, menghasilkan diskresi profesional (*Professional Discretion*). Diskresi jenis ini adalah hasil dari kebijakan yang didelegasikan dari legislator kepada para birokrat profesional sebagaimana dilakukan para profesional seperti dokter dan lawyer sehingga apa yang diputuskan adalah murni atas pertimbangan profesional dan sesuai dengan relevansi disiplin ilmu.

**Tabel 1.**  
**Klasifikasi Tipe Kebijakan, Diskresi Dan Dasar Pertimbangannya**

<i>Policy Type</i>	<i>Type of Discretion</i>	<i>Considerations</i>
<i>Distributive policy</i>	<i>Technical</i>	<i>Legal, Knowledge</i>
<i>Redistributive policy</i>	<i>Political</i>	<i>Legal, Ethical, Public Interest, social equity</i>
<i>Regulatory Policy</i>	<i>Social Planning</i>	<i>Legal, Ethical, Professional</i>
<i>Self-Regulatory Policy</i>	<i>Professional</i>	<i>Legal, Professional, Knowledge</i>

Sumber: diadaptasi dari Morgan, Shinn, dan Green, <http://www.eli.pdx.edu/>, 2002.

Tipologi kebijakan dan diskresi birokrasi tersebut hanyalah salah satu model untuk memudahkan penilaian terhadap suatu tindakan atau keputusan di lingkup birokrasi pemerintah. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan dapat dipergunakan sebagai dasar pelaksanaan operasional, maka diskresi birokrasi perlu memperhatikan dasar hukum yang ada dan baru kemudian mempertimbangkan aspek-aspek lainnya (tabel.1). Chandler dan Plano, 1988).

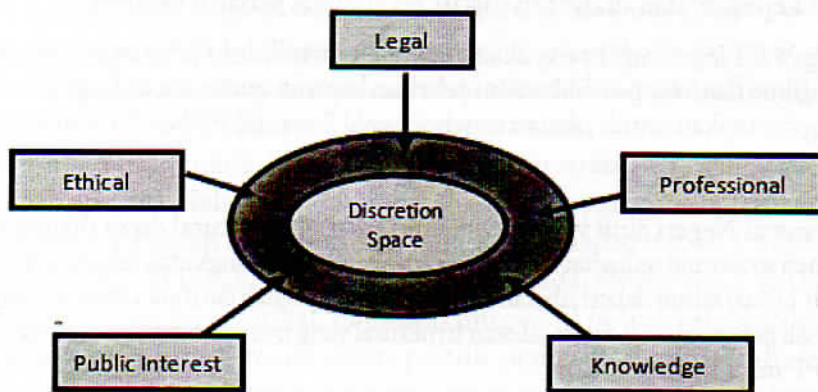
Namun pertimbangan legal saja bukan merupakan 'harga mati'. Mengingat hukum tidak mungkin mampu mengatur secara lengkap dan rinci semua tindakan



yang akan dan perlu dilakukan oleh pemerintah, sehingga menimbulkan tuntutan agar diberikan diskresi (kebebasan) kepada birokrasi pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam menghadapi masalah-masalah publik yang penting dan mendesak. Dengan memahami relasi antara tipe kebijakan publik, diskresi birokrasi dan motif pertimbangan yang mendasari diskresi birokratik, akan membantu kita memahami dan menilai sejauhmana tindakan pelaksanaan (*reinforcement*) kebijakan atau diskresi dapat diterima (*acceptable*).

Situasi dilematis memang sering menghadang birokrat dalam menjalankan kebijakan. Birokrat dituntut mampu memfilter dan memadukan kepentingan-kepentingan yang bersaing guna mencapai tujuan kebijakan publik. Oleh karenanya, analisis selanjutnya difokuskan pada aspek terpenting diskresi birokratik yakni pemenuhan parameter normatif agar diskresi dapat menghasilkan solusi yang benar-benar diperlukan pada tataran operasional dan tidak menjerus pada penyalahgunaan wewenang. Mengingat batasan diskresi memang belum jelas maka kriteria yang patut dijadikan indikator atau parameter utama diskresi adalah kesesuaian dengan ketentuan hukum yang lebih luas (*legal*), disamping pertimbangan-pertimbangan normatif lain yang menjadi parameter bagi penggunaan ruang diskresi yakni: tidak bertentangan dengan nilai-nilai etika dan moral (*ethical*), kepentingan publik (*citizen/public interest*) yang lebih luas, dan prinsip-prinsip profesionalisme (*professionalism*) serta disiplin ilmu (*knowledge*) sebagaimana diilustrasikan dalam berikut.

Gambar 1.  
Parameter Normatif Sebagai Dasar Pertimbangan Dlm Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi (1)



Sumber: diadaptasi dari Scott, 1994



Namun jika hukum tidak cukup dijadikan dasar tindakan operasional<sup>1</sup>, maka yang dapat dijadikan ukuran diterima tidaknya suatu tindakan diskresi adalah ke empat faktor di luar hukum, yakni etika (*ethical*), kepentingan publik (*citizen/public interest*), profesionalisme (*professionalism*) dan disiplin ilmu (*knowledge*). Sebagaimana ditegaskan Frederickson bahwa dalam menentukan langkah-langkah operasional apakah yang harus dilakukan agar kebijakan dapat berjalan efektif sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, birokrasi dituntut bekerja atas dasar profesionalisme dan menjunjung tinggi nilai-nilai etika administrasi negara seperti mengutamakan kepentingan publik, transparan, adil dan ber-*empathy* (Frederickson, 1997: 162). Digunakannya pertimbangan-pertimbangan tersebut menentukan apakah diskresi birokratik memenuhi parameter normatif diskresi atau tidak.

### PERTIMBANGAN DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI BIDANG KEPEGAWAIAN

Kebijakan publik yang mengatur pengelolaan kepegawaian daerah khususnya pengangkatan pejabat struktural, hingga saat ini masih berlaku Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural yang beberapa pasalnya mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas PP nomor 100 tahun 2000. Ketentuan tentang persyaratan untuk menduduki jabatan struktural telah diatur sedemikian jelasnya termasuk hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pejabat pembina kepegawaian daerah. Faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, serta pengalaman yang dimiliki perlu dijadikan pertimbangan dalam pengangkatan pejabat struktural. Ketentuan-ketentuan lain yang mengikat dan harus diperhatikan oleh pejabat pembina kepegawaian di daerah diatur secara jelas sebagai berikut:

“Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut (pasal 7 ayat (1) PP No. 13 tahun 2002).

Dan

“Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden (Pasal 7 a PP no. 13 tahun 2002).

---

<sup>1</sup> Misalnya karena belum adanya aturan pelaksanaan atau adanya peraturan yang saling kontradiksi (inkonsisten) dan adanya kelemahan-kelemahan hukum yang tidak sesuai dengan kondisi di lapangan



Bupati/Walikota selaku pejabat pembina kepegawaian daerah perlu memperhatikan masukan dari Tim Baperjakat Kabupaten/Kota, diketuai oleh Sekretaris Daerah, untuk pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah. Tim Baperjakat dalam menjalankan tugasnya tentu harus tunduk dan mematuhi ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Kalaupun terpaksa harus mengambil keputusan di luar dari kriteria yang telah ditetapkan, maka semestinya mengacu pada parameter yang secara normatif dapat diterima (gambar 1). Namun dalam prakteknya, keputusan di bidang kepegawaian ini banyak dilatarbelakangi oleh pertimbangan-pertimbangan di luar dari kriteria yang *acceptable*.

Semakin rinci sebuah kebijakan maka semakin terbatas ruang diskresi yang memungkinkan pejabat mengambil keputusan atas pertimbangannya sendiri. Keputusan yang dibuat harus memenuhi kriteria formal sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan ada kebijakan yang tidak membuka ruang diskresi bagi pelaksananya karena semua sudah diatur dengan jelas dan rinci. Demikian halnya dengan kebijakan di bidang kepegawaian daerah yang secara substantif menyediakan ruang diskresi sangat terbatas. Artinya pejabat pembina kepegawaian daerah beserta tim Baperjakat harus tunduk pada ketentuan persyaratan yang telah diatur secara rinci tersebut.

Pada pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 juga dicantumkan beberapa persyaratan antara lain: "Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan; semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir; dan memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan". Persyaratan dimaksud masih memungkinkan timbulnya ruang diskresi karena adanya keterbatasan kepegawaian di daerah baik dari segi tingkat pendidikan maupun kompetensinya. Ruang diskresi inilah yang dapat digunakan pejabat pembina kepegawaian daerah dan jajaran birokrasi khususnya Tim Baperjakat dalam mengambil keputusan di bidang kepegawaian.

Namun sebagaimana diketahui bahwa peran strategis Pegawai Negeri Sipil yang bertugas menjalankan semua kebijakan pemerintah terkait dengan kepentingan publik dan memiliki akses langsung terhadap publik yang cukup luas tersebut, membuat birokrasi sangat rentan terhadap pengaruh politik praktis. Terlebih di era demokrasi lokal, intensitas intervensi politik semakin kuat dalam penyelenggaraan fungsi manajemen publik pemerintahan daerah. Intervensi banyak terjadi dalam keputusan tentang rekrutmen, promosi dan penempatan pegawai yang penuh dengan nuansa politik. Secara konseptual, intervensi tersebut jelas melanggar asas profesionalisme manajemen sumber daya manusia sektor publik.



Banyak sinyalemen mengatakan bahwa birokrasi di era otonomi daerah ini masih mewarisi budaya pemerintahan sebelumnya. Budaya birokrasi masih bercorak neopatrimonial. Kekuatan dan kekuasaan diperoleh serta dipertahankan dengan cara menukar jabatan dan kepentingan materiil dan prestise organisasi dengan dukungan. Dengan kata lain, terjadi pola relasi transaksional. Semakin loyal seseorang dalam birokrasi akan semakin membawanya pada posisi jabatan, fasilitas materiil dan prestise tinggi. Artinya loyalitas individu sudah menyimpang dari orientasi organisasi menjadi lebih kepada individu atau kelompok elit politik yang berkuasa. Kondisi ini membawa kehidupan birokrasi tidak lagi netral. Kehidupan birokrasi semakin meninggalkan kepentingan rakyat bawah karena selalu berorientasi kepada keuntungan pribadi yang diperoleh dengan cara mendukung dan loyal secara penuh kepada atasan politiknya. Birokrasi telah menjadi 'kaki tangan' kepentingan politik praktis.

Kepentingan politik praktis telah menguasai birokrasi pada Orde Lama. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya partai politik yang mempunyai akses kuat ke dalam birokrasi terutama tiga aliran - NASAKOM. Sedangkan pada era Orde Baru birokrasi menjadi "alat" kekuatan sosial dan politik dominan yaitu Golkar. Pada kedua periode tersebut, budaya birokrasi sangat diwarnai dan dipengaruhi oleh nilai patronisasi. Demikian pula yang terjadi pada era reformasi saat ini, kepentingan-kepentingan politik praktis yang diusung oleh berbagai partai politik saling berkompetisi merebut dukungan dari kalangan birokrasi. Kondisi ini serupa dengan era Orde Lama. Birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan diintervensi oleh partai politik untuk mempersiapkan kemenangan dalam Pemilihan Kepala Daerah bagi partainya (Thoha, 2002). Kepentingan subjektivitas partai semakin kuat menguasai birokrasi pemerintah.

Dalam rangka membangun kekuatan itulah, kebijakan mutasi, promosi dan rekrutmen pegawai hampir selalu terdapat indikasi *Jacksonisme*, dimana kekuasaan politik mempengaruhi kebijakan terhadap siapa yang akan diangkat dalam jabatan struktural, dan siapa yang harus dimutasi ke posisi-posisi strategis. Kehidupan birokrasi pemerintah sudah tidak netral dan perhatian terhadap pelayanan publik terabaikan. Kuatnya kepentingan politik praktis dapat dilihat dalam kasus-kasus kepegawaian yang berhasil diidentifikasi dalam penelitian ini.



**Tabel 2.**  
**Tipe Kebijakan, Jenis Diskresi Dan Pertimbangan Dalam Pembuatan Keputusan Di Bidang Kepegawaian: Kasus Pemkot Surabaya**

Kebijakan / Tipe	Jenis / Tingkat Diskresi	Pertimbangan Normatif	Keputusan yg dibuat (diskresi)	Pertimbangan riil	Keterangan
PP No.100 th.2000/ Regulatory Policy	<i>Social Planning</i> /Terbatas	<i>Legal, Ethical, professional</i>	Promosi Pejabat era Sekkota M. Yasin	Murni politis	Secara normatif tdk dpt diterima
			Penataan dan pelengseran pejabat era Sekkota Alisjahbana	Legal dan Profesional	Secara normatif dpt diterima
			Perpanjangan Pensiun Pejabat era Sekkota Sukamto Hadi	Legal tapi cenderung politis	Scr normatif tdk dpt diterima

Sumber: Analisis data, 2009

Dari ketiga kasus di atas, diketahui bahwa Diskresi Sekretaris Kota beserta Tim Baperjakat telah mengambil keputusan tidak didasarkan pada kriteria diskresi yang utama yakni ketentuan hukum yang berlaku (parameter legal) serta pertimbangan-pertimbangan normatif lainnya seperti pertimbangan profesionalisme dan kompetensi. Sekkota cenderung menggunakan diskresinya untuk mengangkat beberapa lurah dan camat serta pejabat struktural lainnya-dengan pertimbangan politik, kurang memperhatikan ketentuan yang berlaku serta kompetensi SDM. Keputusan yang dibuat oleh Sekkota, walaupun telah memenuhi ketentuan administratif namun mengabaikan prinsip-prinsip kepegawaian yang perlu dikedepankan dalam rangka membangun profesionalisme birokrasi. Keputusan yang diambil dapat dikategorikan sebagai diskresi yang kurang *acceptable*.

Sedangkan keputusan Sekretaris Kota untuk memberhentikan beberapa pejabat yang secara administratif belum memenuhi syarat, merupakan bentuk diskresi yang telah memenuhi ketentuan aspek hukum (*law*) atau kebijakan yang ada. Tindakan ini lebih didasari pada pertimbangan untuk meletakkan jabatan kepada orang yang benar-benar memenuhi kriteria administratif dan kompetensi. Sehingga dengan pertimbangan tersebut tindakan diskresi yang dilakukan dapat dikategorikan sebagai tindakan yang *acceptable*.



Selain analisis terhadap kasus-kasus spesifik yang ditemui dari tiga era Sekretaris kota Surabaya tersebut dan ditunjang dengan pendapat responden, dapat dikatakan bahwa pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang kepegawaian masih sarat dengan kepentingan politik terutama untuk mengamankan kebijakan-kebijakan Walikota dan DPRD. Hasil survey sebagian besar responden (51%) menilai bahwa keputusan di bidang kepegawaian lebih di latarbelakangi oleh motif politik dan mengabaikan prinsip profesionalisme.

Demikian pula yang terjadi di pemerintah Kabupaten Situbondo, keputusan-keputusan di bidang kepegawaian yang mempertimbangkan masukan Tim Baperjakat, ternyata tidak didasarkan pada parameter legal maupun normatif. Dari kasus-kasus yang dijumpai menunjukkan adanya indikasi penyimpangan dalam penggunaan diskresi. Keputusan dibuat tidak atau kurang dapat diterima. Keputusan-keputusan yang diambil oleh Sekretaris Kabupaten dan Tim Baperjakat untuk mengajukan usulan kepada Bupati tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tidak dikarenakan pertimbangan etika administrasi publik, profesionalisme dan kebutuhan, namun lebih didasari oleh kepentingan politik "balas jasa".

Dalam kasus perpanjangan pensiun, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Nasional nomor 13 tahun 2002, memang dimungkinkan untuk memunculkan kebijakan perpanjangan masa pensiun bagi PNS. Batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil adalah 56 tahun, dan bagi yang menduduki Jabatan Struktural Eselon I dan Eselon II dapat diperpanjang sampai dengan usia 60 tahun. Berdasarkan peraturan itu, perpanjangan batas usia pensiun bagi PNS yang menduduki Jabatan Struktural Eselon I dan Eselon II harus dilakukan secara selektif, dengan memperhatikan aspek kompetensi, kaderisasi dan aspek kesehatan. Namun keputusan pejabat pembina kepegawaian, Sekretaris Kabupaten serta Baperjakat di pemerintah kabupaten Situbondo ternyata tidak menggunakan pertimbangan sebagaimana ketentuan yakni perlunya memperhatikan faktor kompetensi dan kaderisasi.



Tabel 3.  
Tipe Kebijakan, Jenis Diskresi Dan Pertimbangan Dalam Pembuatan Keputusan Di Bidang Kepegawaian: Kasus Pemkab Situbondo

Kebijakan/ Tipe	Jenis/ Tingkat Diskresi	Pertimbangan Normatif	Keputusan yg dibuat (diskresi)	Pertimbangan riil	Keterangan
PP No.100 th.2000/ & PP No.13 th.2002 <i>Regulatory Policy</i>	<i>Social Planning/ Terbatas</i>	<i>Ethical, professional</i>	Penempatan para camat atas desakan Parpol	Politis	Secara normatif tdk dpt diterima
			Pengangkatan Ka Dinas yg tdk memenuhi kriteria admin dan kompetensi	Politis	Secara normatif tdk dpt diterima
PP No. 32 th. 1979 / <i>Regulatory Policy</i>	Idem	Idem	Perpanjangan masa pensiun pejabat	Politis	Secara normatif kurang dpt diterima
PP no. 97 tahun 2000 tentang Formasi PNS/ <i>Regulatory Policy</i>	Idem	Idem	Rekrutmen dan penempatan PNS yg tidak sesuai dgn ltr belakang pendidikan- nya	Hubungan pejabat	Secara normatif tdk dpt diterima

Sumber: analisis data, 2009

Tingginya motif politik dalam pengambilan keputusan perpanjangan pensiun yang dilakukan pada level birokrasi di kabupaten Situbondo diperkuat dengan tanggapan responden yang mencapai 81%, sementara yang menyatakan menggunakan pertimbangan kompetensi hanya sebesar 12% dan 6 % lainnya menyatakan bahwa perpanjangan pensiun dilakukan karena belum ada pejabat yang dapat menggantikannya.

Dengan menganalisis faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan keputusan di bidang kepegawaian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ruang diskresi birokrasi yang ada tidak digunakan secara tepat sehingga keputusan yang dihasilkan secara normatif tidak atau kurang *acceptable*. Penataan kepegawaian merupakan salah satu faktor penting dalam upaya reformasi birokrasi. Namun dalam tataran empiris justru kendala reformasi birokrasi terbesar ada pada bidang



kepegawaian. Dimulai dari penempatan pejabat yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip profesionalisme, *knowledge*, dan prinsip-prinsip *good governance*, dapat dipastikan bahwa kelak pejabat-pejabat tersebut tidak dapat melakukan langkah-langkah perbaikan dalam kapasitasnya sebagai pejabat struktural yang harus berani bersikap dan berbuat secara profesional. Beberapa pertimbangan yang mendasari pengambilan keputusan di bidang kepegawaian secara riil dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Pertimbangan politis, artinya keputusan dibuat atas dasar kepentingan pejabat politik baik untuk mempengaruhi afiliasi politik pegawai / pejabat dan keluarganya maupun sebagai 'balas jasa' atas dukungan politik yang telah diberikannya;
2. Pertimbangan hubungan kekuasaan dan jabatan, artinya keputusan dibuat karena adanya rasa 'sungkan' terhadap atasan atau adanya pengaruh kekuasaan jabatan yang lebih tinggi;
3. Pertimbangan individual, artinya keputusan dibuat karena faktor kedekatan individual (nepotism) di luar faktor hirarki kekuasaan ataupun alasan politis.

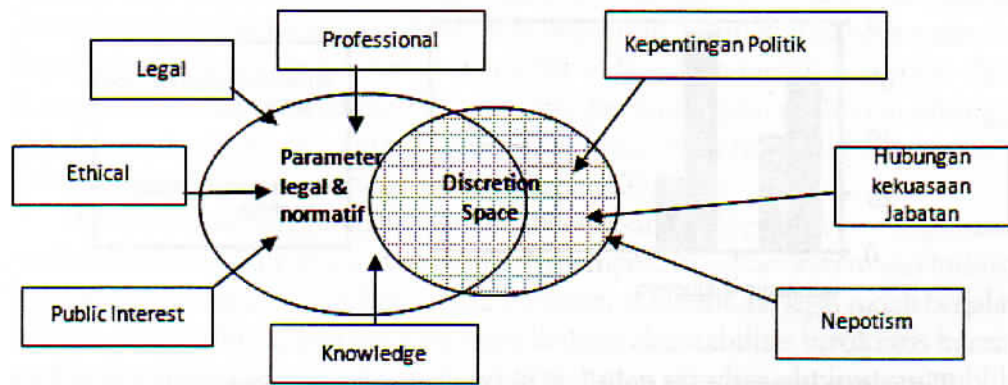
Ruang diskresi yang tersedia berdasarkan peraturan pemerintah tidak digunakan secara tepat. Sistem informal yang berlaku pada masing-masing pemerintahan daerah selalu diwarnai oleh kepentingan-kepentingan yang saling mengintervensi. Kadar netralitas birokrasi dalam bidang pengelolaan kepegawaian masih sangat rendah. Secara umum dapat disimpulkan bahwa penggunaan ruang diskresi birokrasi di bidang kepegawaian tidak memenuhi parameter normatif (legal, profesional, etika, dan kepentingan publik). Tindakan diskresi tidak dapat diterima dan tidak memberikan hasil yang baik.

### **POLA PENGGUNAAN RUANG DISKRESI BIROKRATIK**

Hasil penelitian ini menunjukkan suatu kondisi obyektif rendahnya kemampuan pejabat birokrasi dalam menggunakan diskresinya sesuai dengan parameter normatif yang *acceptable* yakni: *legal, ethical, profesional, knowledge, dan public interest*. Secara umum, ruang diskresi lebih banyak digunakan untuk "memberi" peluang masuknya pertimbangan-pertimbangan lain di luar yang normatif. Hasilnya menjadi kurang *acceptable*. Keputusan-keputusan dan tindakan yang diambil dalam domain birokrasi tidak selalu dijaga agar tetap berpijak pada parameter legal dan normatif. Sebagian dari keputusan-keputusan yang diambil pada domain kewenangan birokrasi justru dibuat atas dasar kepentingan atau pertimbangan-pertimbangan di luar parameter yang *acceptable*, sebagaimana divisualisasikan pada gambar berikut:



Gambar 2.  
Pola Penggunaan Ruang Diskresi (*Discretion Space*)  
Pada Sistem Birokrasi Pemda



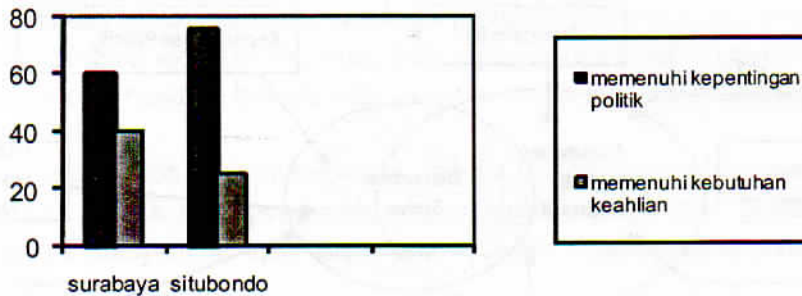
Penggunaan ruang diskresi dalam sistem birokrasi seharusnya tetap dijaga untuk tidak keluar dari parameter legal dan normatif (seperti yang diilustrasikan pada gambar 1). Namun dalam prakteknya, sejak era orde lama hingga era reformasi nampaknya sistem birokrasi tidak cukup 'kuat' untuk menahan masuknya kepentingan-kepentingan di luar parameter yang diintervensikan oleh pihak-pihak di luar birokrasi demi kepentingan pribadi atau golongan.

### AKUNTABILITAS KEPUTUSAN

Walaupun masih terdapat pertimbangan di luar parameter normatif, keputusan di bidang kepegawaian yang diambil oleh Pemerintah Kota Surabaya, nampaknya sudah memenuhi aspek legal formal. Dalam hal ini keputusan yang dibuat diupayakan untuk tetap memenuhi aspek formal namun kurang mengedepankan aspek profesionalisme sesuai kompetensi di bidangnya. Sedangkan di Kabupaten Situbondo, pertimbangan kepentingan politis lebih dominan dibanding dengan upaya pemenuhan aspek legal formal. Bahkan keputusan dibuat lebih disandarkan pada negosiasi-negosiasi politik antara kelompok yang saling "berkepentingan" terhadap kepemilikan kekuasaan dan jabatan. Survey untuk mengetahui penilaian pejabat birokrasi pemerintah daerah di kedua lokasi penelitian terkait dengan pembuatan keputusan di bidang kepegawaian dan kemana orientasi pertanggungjawaban ditujukan, maka diperoleh gambaran bahwa keputusan kepegawaian yang dibuat di era otonomi daerah sekarang ini lebih ditujukan untuk memenuhi kehendak politik atasan daripada untuk memenuhi kebutuhan keahlian dalam jabatan tertentu, sebagaimana dipaparkan pada gambar berikut:



Gambar 3.  
Dasar Keputusan Di Bidang Kepegawaian



Tingginya kepentingan politik di bidang kepegawaian menunjukkan bahwa birokrasi belum mengedepankan spirit profesionalisme administrasi negara melainkan masih berorientasi pada kekuasaan. Kondisi ini tidak berbeda dengan ketika orde baru, jabatan birokrasi digunakan untuk mendukung kepentingan politik pejabat puncak (kepala Eksekutif) di daerah. Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pada domain eksekutif cenderung menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan politik. Pola ini kemudian menonjol sebagai mekanisme kontrol informal — dibandingkan dengan mekanisme kontrol formal — yang sangat efektif dalam mengendalikan birokrasi pemerintah daerah termasuk dalam penggunaan ruang diskresi.

Secara teoritis, mekanisme kontrol formal meliputi kontrol legal, birokratis, profesional (berdasarkan kode etik), dan politik kepada lembaga perwakilan rakyat. Namun fenomena riil justru menunjukkan bahwa kontrol elit politik lokal lebih efektif dalam mengontrol birokrasi pemerintah daerah. Di era reformasi ini daerah mendapat otoritas politik sangat besar. Sedangkan mekanisme kontrol formal yang dijalankan hanya sebatas memenuhi formalitas, seperti laporan pertanggungjawaban anggaran yang dibuat untuk memenuhi pertanggungjawaban administratif baik secara internal kepada atasan maupun eksternal kepada lembaga-lembaga pengawas pusat dan *independent*.

Tingginya orientasi pertanggungjawaban birokrasi kepada Kepala Daerah tidak berarti bahwa mekanisme pertanggungjawaban birokratis (*bureaucratic accountability*) telah berjalan dengan efektif. Kontrol birokratis tidak bertumpu pada kontrol atasan karena preferensi individu atasan semata, melainkan melalui mekanisme yang secara luas dipakai untuk mengelola kepentingan atau tujuan administrasi pemerintahan (daerah) yang dikelola melalui pemusatan perhatian pada puncak hirarki birokrasi.



Kondisi di daerah, menunjukkan tingginya komitmen bawahan terhadap kepentingan atasan secara individual dan bukan secara institusional. Kondisi ini disebabkan masih kuatnya pola hubungan patronase dalam birokrasi yang selama ini sudah mengakar menjadi budaya. Pola hubungan dalam konteks patronase ini bersifat individual antara si *patron* dan si *client*. Si patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan dan jabatan, perlindungan, perhatian sehingga dapat memberikan rasa aman kepada *client*-nya yang memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas (Gafar, 2002:109).

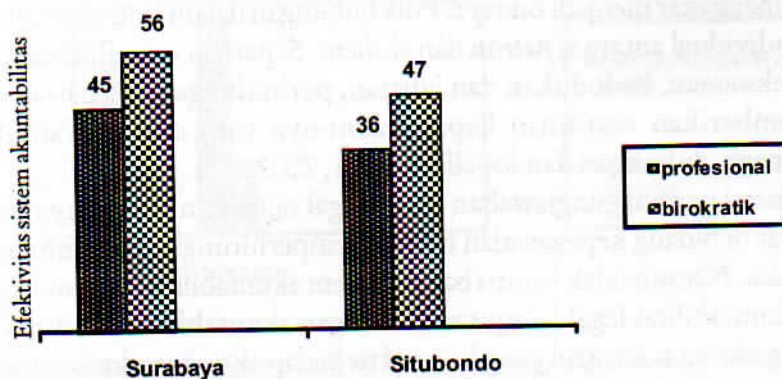
Orientasi pertanggungjawaban secara legal sangat tinggi, artinya keputusan yang dibuat di bidang kepegawaian masih memperhitungkan ketentuan hukum yang berlaku. Namun tidak berarti bahwa sistem akuntabilitas legal sudah berjalan efektif. Akuntabilitas legal hampir sama dengan akuntabilitas birokratis karena melibatkan aktivitas kontrol yang intensif terhadap aktivitas administrasi publik, namun kontrol dilakukan oleh pihak – pihak di luar birokrasi yakni dari lembaga yang memiliki kekuasaan untuk menuntut atau menjatuhkan sanksi atas kewajiban birokrasi yang tidak dapat dipenuhi.

Demikian pula untuk sistem akuntabilitas politik dan profesional. Kedua mekanisme pertanggungjawaban tersebut belum berjalan dengan efektif. Akuntabilitas profesional dikatakan sudah berjalan manakala penegakan standar profesionalisme atau kode etik sebagai mekanisme "*internal checks and balances*" sudah tertanam (*installed*) dalam sistem birokrasi tidak hanya pada tataran normatif tetapi juga empirik. Penerapannya dalam birokrasi pemerintah, kode etik ini seharusnya sudah melekat pada diri seorang birokrat sejati yang bekerja secara profesional. Kontrol yang efektif adalah dari dirinya sendiri berdasarkan keahlian dan profesi yang kepadanya mereka loyal. Namun kondisi obyektif menunjukkan masih diabaikannya aspek profesionalisme dalam pengangkatan pejabat struktural.

Rendahnya orientasi terhadap kompetensi pejabat yang menduduki jabatan strategis maupun teknis, secara tidak langsung menunjukkan rendahnya komitmen birokrasi terhadap kepentingan masyarakat. Masyarakat yang memerlukan pelayanan publik dan penanganan urusan-urusan publik secara efektif dan efisien. Penempatan pejabat tidak disesuaikan dengan kompetensi. Penempatan model ini akan menghambat upaya peningkatan kinerja pelayanan publik. Keputusan-keputusan teknis oleh pejabat tidak kompeten akan menghasilkan keputusan kurang tepat secara teknis dan pada gilirannya hanya akan menimbulkan inefisiensi anggaran. Misalnya di Kabupaten Situbondo terdapat beberapa proyek yang tidak didahului dengan studi kelayakan. Belum berjalannya sistem akuntabilitas internal (responsibilitas) juga didukung oleh hasil survey terhadap responden yang menilai bahwa kontrol birokratik dan profesional rata-rata hanya mencapai 41%.



Gambar 4.  
Penilaian Terhadap Tingkat Efektivitas Sistem Akuntabilitas  
Profesional Dan Birokratik Di Bidang Kepegawaian



Sumber: Data Primer, 2007

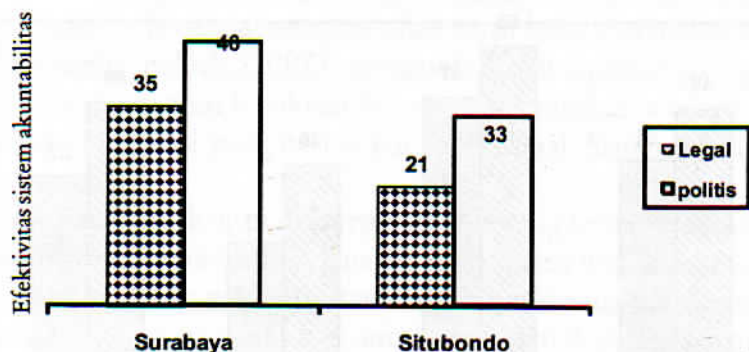
Pada umumnya tingkat formalitas di bidang kepegawaian dapat dipenuhi, namun dari sisi etika administrasi publik, profesionalisme dan kompetensi (*the right man on the right place*) menjadi prinsip yang harus ditegakkan, ternyata pada tataran implementasi belum banyak dilaksanakan. Sistem akuntabilitas di bidang kepegawaian ditinjau dari akuntabilitas internal masih rendah terutama di Kabupaten Situbondo.

Satu-satunya yang berfungsi efektif mengontrol dan mengarahkan pengambilan keputusan dan tindakan birokrasi adalah atasan (Bupati/ Walikota). Hal ini dapat berakibat pada penyalahgunaan kewenangan mengingat masih tingginya kepentingan pribadi atasan baik untuk mempertahankan status kekuasaannya maupun untuk memperoleh keuntungan-keuntungan pribadi dari penggunaan kekuasaan. Hanya pimpinan dengan *self-accountability* tinggi yang dapat menjalankan fungsi kontrol atas bawahannya (birokrasi). Khusus di bidang kepegawaian, kewenangan pengambilan keputusan justru berada pada Bupati/ Walikota. Akibatnya kepentingan politik akan menjadi pertimbangan yang tidak terhindarkan. Sementara itu Sekretaris Daerah dan Tim Baperjakat nampak kurang memiliki keberanian untuk memberikan pertimbangan yang lebih obyektif kepada atasannya.

Demikian pula dengan akuntabilitas eksternal juga dinilai lebih rendah efektifitasnya.



**Gambar 5.**  
**Penilaian Tentang Tingkat Efektivitas Sistem Akuntabilitas Eksternal**  
**Bidang Kepegawaian**



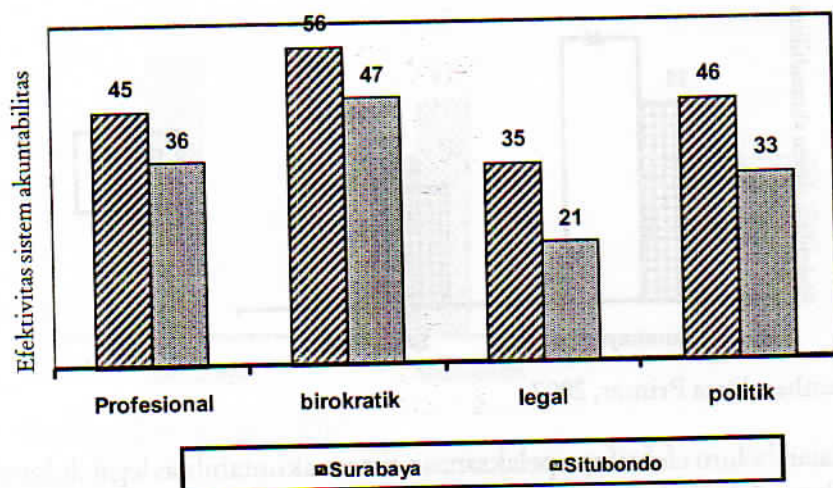
Sumber: Data Primer, 2007

Penilaian belum efektifnya pelaksanaan sistem akuntabilitas legal didasarkan pada masih rendahnya kontrol dalam bentuk tuntutan yang diajukan dari pihak DPRD atau masyarakat terhadap kebijakan kepegawaian meskipun persyaratan administratif tidak dipenuhi. Namun untuk sistem akuntabilitas politik masih dinilai relatif lebih berjalan karena birokrasi menunjukkan responsivitas terhadap keluhan masyarakat atas kinerja pejabat birokrasi. Responsivitas birokrasi Pemerintah Kota Surabaya di bidang kepegawaian yang dinilai tepat sesuai dengan kompetensi pejabat adalah keputusan mengangkat ibu Tri Rismaharini sebagai Kepala Dinas Pertamanan dan Tata Kota yang terbukti kinerjanya sangat baik dan kemudian diangkat menjadi Ketua Bappeko pada tahun 2006. Demikian pula di Kabupaten Situbondo, sistem akuntabilitas politik dinilai lebih berjalan dibandingkan dengan sistem akuntabilitas legal. Hal ini mengingat belum siapnya seluruh komponen masyarakat dan institusi di tingkat lokal untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggara pemerintahan melalui jalur hukum. Menempuh prosedur hukum masih dianggap sebagai suatu proses yang kurang efektif dan tidak efisien dari segi biaya, waktu maupun tenaga.

Dengan mengkombinasikan hasil temuan kasus dan survey di lapangan, secara umum dapat dikatakan bahwa sistem akuntabilitas di bidang kepegawaian belum berjalan dengan efektif, terutama sistem akuntabilitas legal (dari sisi eksternal) dan sistem akuntabilitas profesional (dari sisi internal).



**Gambar 6.**  
**Tingkat Efektivitas Sistem Akuntabilitas Eksternal Dan Internal Di**  
**Bidang Kepegawaian**



Sumber: Data Primer, 2007

Belum efektifnya sistem akuntabilitas khususnya sistem akuntabilitas profesional menjadi salah satu faktor penyebab mengapa birokrasi cenderung “tidak berdaya” (bahkan dalam beberapa hal birokrat justru ikut menikmati) untuk menolak kepentingan-kepentingan yang secara normatif tidak layak dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang kepegawaian. Sistem akuntabilitas di bidang kepegawaian yang dinilai sudah berjalan dengan cukup baik adalah sistem akuntabilitas birokratik. Pada sistem itu kekuatan pengaruh struktur kelembagaan dan standar prosedur relatif menjadi mekanisme kontrol yang efektif dibandingkan dengan mekanisme kontrol profesional, legal dan politis.

## KESIMPULAN

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah, seharusnya kewenangan yang diberikan kepada pejabat birokrasi daerah lebih memberikan keleluasaan atau diskresi demi kelancaran pelayanan umum dan pembangunan di daerah. Namun yang terjadi justru sebaliknya, pejabat birokrasi merasakan terbatasnya ruang diskresi akibat menguatnya peran DPRD dan elit politik lokal serta peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang dinilainya semakin rigit.

Secara teoritis, terdapat pemetaan jenis-jenis diskresi dengan pertimbangan-pertimbangan normatif yang dimungkinkan untuk menjalankan jenis atau tipe kebijakan tertentu. Namun dalam prakteknya, penggunaan ruang diskresi



birokratik seringkali justru didasari oleh pertimbangan lain di luar parameter normatif baik secara sengaja ataupun karena adanya 'kekuasaan' yang memaksa. Sehingga diskresi yang ditimbulkan menjadi tidak memenuhi parameter normatif atau tidak *acceptable*. Birokrasi ternyata tidak dapat lepas dari intervensi berbagai pihak seperti pejabat politik, DPRD, partai politik dan superior (pejabat birokrasi level atas). Artinya sistem birokrasi belum menunjukkan adanya perubahan menuju sistem birokrasi yang netral dan profesional. Sistem birokrasi masih berkultur patronase.

Bertolak belakang dengan diskursus teoritis yang terus berkembang untuk membatasi diskresi birokratik, kajian ini justru menunjukkan rendahnya kemampuan birokrat dalam menggunakan ruang diskresi yang ada. Keputusan yang dibuat atau tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan kebijakan seringkali tidak efektif. Untuk itu perlu adanya regulasi yang memberikan penguatan bagi penggunaan ruang diskresi pejabat birokrasi agar keputusan yang dihasilkan tetap memperhatikan parameter hukum dan normatif yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bryner, Gary C., 1987, *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, Pergamon Press, New York.
- Chandler, Ralph.C. dan Plano, Jack.C., 1982, *The Public Administration Dictionary*, John Wiley & Sons, New York.
- Fiorina, M. P. 1986. "Legislator uncertainty, legislative control and the delegation of legislative power". *Journal of law, Economics and Organization*, 2: 33-51.
- Frederickson, H.C., 1997, "*The Spirit of Public Administration*," Jose-Bass Publisher, San Francisco.
- McCubbins, M.D. 1985. "Legislative design of regulatory structure," *American Journal of political Science*. 29: 721-748.
- McNollgast. 1987. Administrative procedures as instruments of political control.3.
- Moe, Terry. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure", dalam John E. Chubb dan Paul Paterson (eds), *Can Government Govern?* Brooking Institution, Washington, DC.
- Morgan, Douglas F., Shinn, Crig W., Green, Rick, 2002, "Foundation of Public Service: Countiuities in Conflict", [Http://eli.pdx.edu/erc/foundationsbook/chap2\\_%20admindisc.pdf](http://eli.pdx.edu/erc/foundationsbook/chap2_%20admindisc.pdf).
- Krause, G., 1999, *A two-way street: The institusional dynamics of modern administrative stat*, : University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA.
- Rourke, Francis E., 1984, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Third Edition, Little, Brown and Company, Boston.
- Scott, Patrick G., 1997, "Assesing Determinants of Bureacratic Discretion: An
- JKAP Volume 13, Nomor 1 (Mei 2009)*



Experiment in Street-level Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7: 35-57.

Thoha, Miftah, 2002, "Reformasi Birokrasi Pemerintah", makalah disampaikan dalam *Seminar on Good Governance, Bappenas*, Jakarta, 24 Oktober.

Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New Yorks.

Wood, B. Dan dan James E. Anderson. 1993. "The Politics (or non politics) of U.S. Antitrust Regulation", *American Journal of Political Science*, 34: 503-530.

*Surya*, 23 October 2007

*Surya*, 12 December 2007

*Tempo Interaktif*, 27 March 2006