



## Diskresi Birokrasi

Sejak Undang-Undang 32 tahun 2004 diberlakukan, secara simultan daerah otonom melaksanakan semua urusan, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing daerah otonom. Dalam pelaksanaannya, daerah diberi ruang untuk mengembangkan kreatifitas sesuai dengan kondisi dan situasi masing-masing daerah. *Outcome* yang dihasilkan beragam antara daerah otonom yang satu dibandingkan dengan daerah otonom yang lain. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat umum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan disebut dengan Otonomi Daerah.

Praktek pemerintahan daerah dengan norma UU 32/2004 setidaknya telah mendorong dinamika lokal secara kompetitif. Sejumlah isu penting dalam praktek masih menimbulkan masalah sekalipun sebenarnya tidak terlalu signifikan. Salah satu permasalahan klise yang sering terjadi adalah rendahnya profesionalisme birokrasi. Padahal dari segi kompetensi sumber daya manusia, birokrasi dapat

dikatakan lebih unggul karena bagaimanapun juga rekrutmentnya masih menggunakan kriteria mekanisme dan seleksi yang jelas (walaupun sering dilanggar). berbeda dengan counterpartnya di lembaga legislatif yang pola rekrutmentnya hanya mengandalkan suara terbanyak. Sumber dari permasalahan itu adalah 'ketidakberdayaan' birokrasi dalam menangkal intervensi 'kepentingan' baik politik maupun finansial. Sebagaimana konsepsi *Weber* dan pengikutnya, karena lingkungan birokrasi yang sarat kepentingan itulah maka perlunya prinsip ideal birokrasi agar selalu sadar dan berusaha menegakkan prinsip tersebut.

Berangkat dari pandangan itu, birokrasi sudah seharusnya memiliki ruang diskresi yang memungkinkan pengambilan keputusan secara mandiri, responsif dan semata mata ditunjukkan untuk mengatasi masalah riil di lapangan. Asumsi yang berkembang, diskresi itu berbahaya sehingga harus dibatasi bahkan tidak perlu ada. tapi disisi lain ada yang berpendapat bahwa birokrasi itu justru dilindungi sehingga siapapun yang akan memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan dirinya atau kelompok akan mendapat sanksi yang tegas. Pejabat setingkat Sekertaris Daerah dan Kepala Dinas perlu mendapat perlindungan ketika mengambil keputusan diskresi namun masih dalam batas kewenangannya dan demi mengatasi masalah yang lebih *urgent*.



Garis batas kewenangan antara pejabat politik dengan birokrasi perlu dipertegas agar tidak ada yang saling mengintervensi dan dominasi diantara mereka yang pada gilirannya justru merugikan kepentingan politik.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, Diskresi (*discretion*) adalah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil kebijakan tertentu dalam situasi dan kondisi yang mendesak yang belum diatur secara rinci dalam berbagai peraturan perundangan. Menurut Michael J. Licari (2007), bahwa kewenangan untuk memutuskan bagaimana kebijakan akan dilaksanakan adalah komponen kunci kekuasaan birokrasi. Banyak pakar hukum yang memberikan definisi asas diskresi. Saut P. Panjaitan (2001), mendefinisikan diskresi (*pouvoir discretionnaire*, Perancis) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman) sebagai suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, namun juga merupakan "pengecualian" dari asas administrasi negara. Sementara itu Prof. Benyamin Hossein (2009) menyatakan bahwa diskresi merupakan sebuah kebebasan pejabat publik dalam mengambil keputusan yang dilakukan atas dasar pertimbangannya sendiri. Diskresi dapat lahir dari benak seorang pejabat publik yang berpikiran positif untuk kepentingan hak hidup orang banyak serta kesejahteraannya, namun disisi lain kewenangan tersebut tidak melanggar peraturan perundangan yang berlaku. Hak diskresi ini terjadi biasanya merupakan *instan decision* (tanpa rencana) dan bukan pelanggaran tindak pidana. Sjachran Basah (2001)

menyataka bahwa terdapat unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pengambilan keputusan secara diskresi antara lain sebagai berikut: adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh pejabat publik; dalam menjalankan tugas tersebut, para administrator negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan; dan kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Muchsan (2001) menyatakan bahwa pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekutif) dibatasi oleh 4 (empat) hal, yaitu: apabila terjadi kekosongan hukum; adanya kebebasan interpretasi; adanya delegasi perundang-undangan; dan, demi pemenuhan kepentingan umum. Christian Hunold (2001) menambahkan bahwa, dalam cakupan birokrasi, diskresi banyak dikaitkan dengan masalah-masalah serta isu-isu yang beredar luas, baik masalah tersebut berkaitan langsung dengan masyarakat (sosial), kebijakan ekonomi, politik bahkan hukum, dan biasanya akan langsung membuat percikan-percikan dari yang kontra dengan pembuat kebijakan tersebut. Menurut Evelyn Z (2006) dalam kajian deskresi birokrasi ada hal yang harus dikemukakan yaitu, pentingnya sebuah musyawarah sebelum menyatukan sikap, karena diskresi yang sifatnya personal selalu menjadi masalah.

Pada setiap pejabat pemerintah, sejatinya melekat wewenang yang bersifat diskresional (*discretionary power*), yang diberikan undang-undang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan berdasarkan pertimbangan-



pertimbangannya sendiri. Esensi dasar kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah menghindari kekosongan pemerintahan, menyelamatkan kepentingan negara dan kepentingan umum yang mendesak, serta berbagai pilihan tindakan yang disediakan peraturan perundang-undangan untuk dilakukan. Prinsip dasarnya adalah tidak melanggar tujuan-tujuan konstitusional negara dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apakah tersedia kewenangan diskresi atau tidak, pejabat harus melihat dalam UU dan peraturan perundang-undangan lain apakah diberikan wewenang tersebut. Lazimnya wewenang diskresi dalam peraturan perundang-undangan ditandai oleh penggunaan kata dapat, boleh, bisa, diberikan wewenang dan atau seharusnya.

Pemerintah sendiri telah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) yang salah satu tujuannya adalah untuk memperjelas garis batasan diskresi. Dalam RUU AP Pasal 1 ayat (5) Rancangan Undang Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) ditegaskan, diskresi merupakan kewenangan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang digunakan dalam mengambil keputusan untuk mengatasi masalah dengan memperhatikan batas-batas hukum yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan norma-norma yang berkembang di masyarakat. Dengan kata lain Diskresi merupakan keputusan pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat khusus, bertanggungjawab dan tidak melanggar asas-asas umum

pemerintahan yang baik. Dapat dijelaskan bahwa nantinya badan atau pejabat pemerintahan yang diberikan kewenangan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi, dan senantiasa memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Perlu diwaspadai bahwa ada beberapa asas umum pemerintahan yang baik yang paling mendasar dan perlu diperhatikan ketika akan mengambil diskresi yaitu larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.

Badan atau pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil. Pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi. Sedangkan pertanggungjawaban kepada masyarakat diselesaikan melalui proses peradilan. Keputusan dan/atau tindakan diskresi pejabat administrasi pemerintahan dapat diuji melalui Upaya Administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Jika terjadi sengketa terhadap diskresi yang diambil, saat ini dapat diselesaikan melalui Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Nantinya, RUU AP akan memperjelas penyelesaian sengketa yang ditimbulkan oleh diskresi yang



sebelumnya belum terakomodir dalam U U P T U N . M e k a n i s m e pertanggungjawaban menurut RUU AP ini adalah mekanisme pertanggungjawaban administrasi terkait dengan keputusan ataupun tindakan yang telah diambil oleh pejabat administrasi pemerintahan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari paham negara *welfare state* adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa negara Indonesia-pun merupakan bentuk negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945. Dalam paragraf keempat dari pembukaan UUD 1945 tersebut tergambar secara tegas tujuan bernegara yang hendak dicapai. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya.

Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu untuk adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak (*pouvoir discretionnaire/freies ermessen*).

Ada beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan prinsip *Freies Ermessen* atau kebebasan bertindak oleh pejabat pemerintah yaitu diantaranya; **pertama**; kebijakan pemerintah yang bersifat *emergency* terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun masih *debatable* secara yuridis atau bahkan terjadi kekosongan hukum sama sekali; **kedua**; badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi setiap kebijakan publik (*policy*) sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas; **ketiga**; sifat dan roda pemerintahan menjadi makin fleksibel, sehingga sektor pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi tidak statis alias tetap dinamis seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangan zaman.

Namun begitu, disisi lain kebebasan bertindak oleh aparat pemerintahan yang berwenang sudah tentu juga menimbulkan kompleksitas masalah karena sifatnya yang menyimpangi asas legalitas dalam arti yuridis (*unsur exception*).

Terdapat beberapa parameter dalam hal batasan toleransi bagi Badan atau Pejabat pemerintahan dalam menggunakan asas diskresi yaitu; (a) adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; (b) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; (c) tidak boleh



mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral. Bila berbicara mengenai pertanggungjawaban maka diskresi akan terkait dengan permasalahan subyek yang memiliki kewenangan membuat diskresi.

Memang harus diakui apabila tidak digunakan secara cermat dan hati-hati maka penerapan asas diskresi ini rawan menjadi konflik struktural yang berkepanjangan antara penguasa versus masyarakat. Ada beberapa kerugian yang bisa saja terjadi jika tidak diantisipasi secara baik yakni diantaranya: **pertama**, aparaturnya atau pejabat pemerintah bertindak sewenang-wenang karena terjadi ambivalensi kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat; **kedua**, sektor pelayanan publik menjadi terganggu atau malah makin buruk akibat kebijakan yang tidak populer dan non-responsif diambil oleh pejabat atau aparaturnya pemerintah yang berwenang; **ketiga**, sektor pembangunan justru menjadi terhambat akibat sejumlah kebijakan (*policy*) pejabat atau aparaturnya pemerintah yang kontraproduktif dengan keinginan rakyat atau para pelaku pembangunan lainnya; **keempat**, aktifitas perekonomian masyarakat justru menjadi pasif dan tidak berkembang akibat sejumlah kebijakan (*policy*) yang tidak pro-masyarakat dan terakhir adalah terjadi krisis kepercayaan publik terhadap penguasa dan menurunnya wibawa pemerintah dimata masyarakat sebagai akibat kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak simpatik dan merugikan masyarakat.

Disadari atau tidak, fakta empirik menunjukkan, bahwa banyaknya diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan administratif, sehingga perlu diawasi oleh masyarakat beserta organisasi-organisasi NGO yang *concern* terhadap *good governance*. Melihat rawannya potensi kekacauan hukum dan administrasi yang ditimbulkan, maka diskresi harus dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*) sekaligus dipertanggunggatkan (*accountability*).

Oleh karena itu, penggunaan diskresi secara tepat sesuai dengan ketentuan yang ada, yakni dengan senantiasa bersandar kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik tentunya akan membawa manfaat bagi masyarakat. Dalam perspektif ini, perlu ditekankan bahwa seorang pejabat administrasi pemerintahan dituntut harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan diskresi yang dibuat olehnya kepada masyarakat tanpa perlu menunggu adanya gugatan secara legalistik. Mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya tindakan diskresi itu sendiri. (Ferry Firdaus)

