

PAPER NAME

**BUKU KEBIJAKAN DIMENSINYA-turnitin.  
pdf**

WORD COUNT

**49337 Words**

CHARACTER COUNT

**333409 Characters**

PAGE COUNT

**167 Pages**

FILE SIZE

**2.0MB**

SUBMISSION DATE

**Mar 8, 2023 3:28 PM GMT+7**

REPORT DATE

**Mar 8, 2023 3:30 PM GMT+7****● 21% Overall Similarity**

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

- 20% Internet database
- 12% Submitted Works database
- 0% Publications database

# KATA PENGANTAR

24 Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya akhirnya sehingga dapat diselesaikan penulisan buku *reference* ini dengan lancar. Buku *reference* yang berjudul “Kebijakan dan Dimensinya : Dalam Pelayanan Publik” ini ditulis berdasarkan hasil ka penulis

Dalam proses kebijakan terutama pada tahap implementasi, birokrasi tidak jarang mengalami suatu kesulitan. Kesulitan tersebut berkaitan dengan bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Karena sifat kebijakan tersebut hanya mengatur hal-hal yang masih umum dan tidak jarang mengandung unsur interpelatif yang dapat mengundang berbagai penafsiran. Sehingga kebijakan tersebut dirasa membingungkan dan tidak cukup efektif dilaksanakan. Kondisi demikian membutuhkan diskresi birokrasi agar kebijakan dapat diimplementasikan. Diskresi merupakan keleluasaan birokrasi publik untuk mengambil keputusan-keputusan yang dianggap perlu agar pelaksanaan kebijakan sesuai dengan harapan.

52 Disadari bahwa dengan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki penulis, walaupun telah dikerahkan segala kemampuan untuk lebih teliti, tetapi masih dirasakan banyak kekurangtepatan. Oleh karena itu penulis mengharapkan saran konstruktif agar tulisan ini bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Surabaya, Februari 2023

Penulis

# DAFTAR ISI

85

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Tujuan dan Manfaat Penulisan .....	13
<b>BAB 2 PENTINGNYA DISKRESI DALAM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN MODERN .....</b>	<b>15</b>
<b>BAB 3 PERAN BIROKRAT DALAM ORGANISASI PUBLIK .....</b>	<b>24</b>
<b>BAB 4 PARADIGMA DISKRESI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN .....</b>	<b>29</b>
<b>BAB 5 IMPLEMENTASI KONSEP DISKRESI DALAM ORGANISASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>37</b>
A. Diskresi dalam Organisasi.....	39
1. Diskresi dalam Perspektif Hubungan antara Atasan dan Bawahan.....	40
2. Diskresi dalam Perspektif Hubungan antar Organisasi.....	43
B. Diskresi dalam Implementasi Kebijakan.....	43
<b>BAB 6 KEPENTINGAN PUBLIK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN .....</b>	<b>48</b>
A. Diskresi dalam Bidang Hukum.....	54
1. Diskresi dalam Hukum Administrasi .....	54
2. Diskresi dalam Hukum Pidana.....	56
<b>BAB 7 PETA SOSIO EKONOMI DAN POLITIK KOTA SURABAYA .....</b>	<b>58</b>
A. Peta Sosio Ekonomi Kota Surabaya .....	58
B. Peta Politik Kota Surabaya.....	64
1. Birokrasi Pemerintah Kota Surabaya .....	70
2. Birokrasi Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup.....	70
C. Gambaran Umum Kota Surabaya.....	80
1. Wilayah Adminstrasi Kota Surabaya.....	82
<b>BAB 8 METODOLOGI PENELITIAN.....</b>	<b>83</b>
A. Objek Penelitian.....	83
B. Sumber Informasi .....	84
C. Proses Pengumpulan Data .....	84
D. Teknik Analisis Data .....	89

190

<b>BAB 9 ANALISIS DISKRESI PENGAMBILAN KEPUTUSAN .....</b>	<b>91</b>
A. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Pelayanan Perizinan .....	91
1. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal .....	91
2. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal .....	102
3. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Perubahan Peruntukan .....	112
4. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC) dan Pelaksanaan Sanksi ....	118
5. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Izin Gangguan (HO/ <i>Hinder Ordonantie</i> ).....	126
B. Analisis Diskresi dari Perspektif Paradigmatik.....	139
<b>BAB 10 KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>146</b>
A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	148
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>1</b>
<b>GLOSARIUM.....</b>	<b>9</b>

# DAFTAR TABEL

Tabel 8.1. Prosentase Rumah Tangga Menurut Kelompok Pendapatan Sebulan Tahun 2003.....	62
Tabel 8.2. Peraturan Daerah Mengenai Pengelolaan Kualitas Air dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) .....	65
Tabel 8.3. Keputusan-Keputusan Walikota Surabaya yang Relevan dengan Kajian Penelitian .....	68
Tabel 10.1. Rekapitulasi Kasus-Kasus Diskresi Pengambilan Keputusan Tentang Pelayanan Publik di Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup .....	135

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 7.1. Dekonstruksi Paradigma Diskresi .....	52
Gambar 7.2. Sintesis Paradigma Diskresi .....	53
Gambar 10.1. Prosedur Surat Keterangan Rencana Kota .....	102
Gambar 10.2. Prosedur Surat Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal .....	112
Gambar 10.3. Skematik Model Diskresi Existing .....	133
Gambar 10.4. Skematik Model Diskresi yang Direkomendasikan .....	143

# 1.

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi sebagai ciri masyarakat modern merupakan komponen penting dalam politik di negara manapun dewasa ini, karena tidak bisa tidak birokrasi mempunyai peranan cukup besar sebagai mesin dalam menjalankan kehidupan pemerintah. Peranannya yang begitu besar dan lebih banyak tidak hanya keterlibatannya dalam perumusan kebijakan, tetapi juga dalam implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Peranannya dalam implementasi kebijakan akan berawal setelah rencana atau agenda kebijakan telah diputuskan menjadi sebuah bentuk kebijakan. Ketika itulah, maka birokrasi mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan tersebut ke dalam penerapan yang kongkrit. Ini tidak berarti merupakan jaminan bahwa pada tahap implementasi suatu kebijakan akan dapat berjalan secara mekanis dan linier, sebab dalam realitasnya suatu kebijakan ataupun peraturan tidak mungkin mampu merespon banyak aspek dan kepentingan semua pihak termasuk persoalan-persoalan teknis dilapangan akibat adanya keterbatasan prediksi para aktor atau *stakeholders* dalam proses perumusan suatu kebijakan. Karena sebagian besar peraturan-peraturan, hukum ataupun kebijakan ditulis dengan istilah-istilah yang sangat umum, para birokrat harus menerapkan banyak sekali diskresi birokrasi dalam merencanakan dan menyampaikan layanan-layanan, membuat keputusan-keputusan dan dengan cara-cara lain menangani urusan-urusan layanan pemerintahan.

Dalam berbagai literatur kebijakan publik konsep diskresi selalu dikaitkan dengan perbincangan tentang implementasi kendati banyak menimbulkan perdebatan mengenai substansinya dan makna hakikinya. Dalam Websterr's (1957) misalnya, diskresi dimaknai sebagai *the freedom or authority to make is decisions and choices; power to judge or act*". Sedangkan Titmus (1971) membagi diskresi ke dalam: (a) menginterpretasikan peraturan; b) mengambil keputusan-keputusan dalam bidang-bidang dimana aturan-aturan belum mengatur persoalan itu; dan c) dengan menggunakan

kebebasan sendiri untuk bertindak dalam keadaan-keadaan perkecualian dari sebuah peraturan.

Menyadari akan kemungkinan untuk mengembangkan konsep yang sudah ada, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban untuk memberikan kejelasan dan mengembangkan konsep diskresi yang dikemukakan Titmus.

Diskresi ini pada awalnya dipengaruhi oleh pemikiran tentang pemisahan kekuasaan oleh John Locke maupun Montesquieu yang oleh Immanuel Kant (pemikir yang datang kemudian) disebut sebagai Trias Politika. Trias Politika tersebut sangat berpengaruh bagi perkembangan tugas pemerintahan selanjutnya lebih-lebih sesudah revolusi Perancis 1789. Tugas pemerintahan negara sejak abad XVIII menjadi terbatas pada bidang eksekutif (pelaksanaan undang-undang) saja, sedangkan tugas-tugas lain (legislatif dan yudikatif) dilakukan oleh organ tersendiri. Pada saat inilah muncul fase konsep *Legal State* (negara hukum lama, statis). Dikatakan demikian karena menjelang abad XX timbul konsep negara hukum yang baru dan dinamis dalam apa yang disebut sebagai konsep *Welfare State* yang kelahirannya ditandai karena adanya tuntutan untuk menghentikan ketimpangan sosial dengan ekonomi liberal di Eropah Barat.

Di dalam negara modern *Welfare State* ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Untuk menjalankan tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum itu pemerintah diberi *freies Ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies Ermessen* adalah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupannya disebut *discretionary power* (Marbun, 1987). Hal ini berarti bahwa dalam masyarakat *Welfare State*, kesejahteraan masyarakat tidak akan pernah dicapai tanpa ada *freies Ermessen* yang di dalamnya tercakup kekuasaan diskresi. Dan melalui diskresi ini para birokrat memperoleh ruang gerak yang cukup untuk mengambil pilihan-pilihan tindakan yang dianggap rasional yang akan mendekatkan masyarakat pada upaya-upaya untuk mencapai kehidupan yang sejahtera.

Di Amerika Serikat diskresi birokrasi ini muncul sebagai suatu reaksi atas kenyataan yang menunjukkan bahwa sistem ekonomi kapitalis telah menimbulkan kesenjangan sosial yang besar. Kelompok orang kaya kapitalis makin kaya sedang kelompok orang miskin (penganggur, buruh, petani gurem, dan sebagainya) cenderung menjadi lebih parah keadaannya. Karena itu

sebagai reaksi terhadap kegagalan sistem pasar bebas ini telah mendorong para pembuat kebijakan publik untuk memperluas ruang lingkup dan memperbesar peranan pemerintah dalam pengaturan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

15 Oleh karena itu, semenjak tahun 1930-an sampai 1970-an ketika wewenang dan tanggung jawab yang dipikul oleh administrasi negara (birokrasi pemerintah) meningkat dengan pesat. Para pejabat (birokrat) memperoleh banyak kekuasaan diskresi. Trend ini terlihat jelas semenjak era New Deal yang dicanangkan oleh Presiden Franklin Roosevelt sebagai reaksi terhadap depresi hebat kehidupan perekonomian Amerika Serikat pada tahun 1930-an dan trend ini terus berkembang sampai akhir tahun 1970-an, yaitu mulai masa pemerintahan Jimmy Carter (Gordon, 1982).

Di Indonesia, sejarah praktek diskresi dimulai ketika pemerintahan kolonial Belanda. Ketika peran administrasi negara masih sangat terbatas, terutama sebagai alat untuk menjaga keamanan dan ketertiban hukum bagi usaha pengumpulan sumber daya dari bumi Indonesia untuk kepentingan pemerintah dan rakyat Belanda. Mulai tahun 1920-an ruang lingkup administrasi negara pemerintah kolonial mengalami sedikit perubahan karena pengaruh kebijakan etika oleh pemerintah Belanda yang mempunyai kewajiban moral untuk memberi pelayanan kepada warga pribumi sebagai imbalan terhadap eksploitasi sumber daya Indonesia oleh Belanda selama lebih dari 300 tahun. Kebijakan tersebut berimplikasi pada birokrat terhadap kewenangan diskresi yang diorientasikan bagi upaya pemberian pelayanan masyarakat meskipun masih terbatas pada kelompok elit seperti keluarga bangsawan dan pegawai pemerintah kolonial.

Setelah selesai perang kemerdekaan kekuasaan diskresi birokrasi semakin bertambah. Hal ini karena semakin besarnya peranan pemerintah dalam kehidupan masyarakat Indonesia seiring dengan timbulnya tuntutan bagi perbaikan disegala sektor kehidupan sesuai dengan harapan terhadap negara Indonesia yang sudah merdeka. Pada waktu itu telah disadari perlunya peningkatan efisiensi administrasi pemerintahan Kasim (1993) dalam Budiardjo 1996).

Dalam perkembangannya kekuasaan diskresi itu ada secara yuridis formal sejak UUD 1945 ditetapkan sebagai landasan konstitusional pemerintahan Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 menyiratkan adanya tugas-tugas yang harus diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia. Dari situ jelas bahwa negara Indonesia menganut prinsip *Welfare State* (negara hukum yang dinamis). Dan untuk itu pemerintah mendapat *freies Ermessen*, yaitu kewenangan untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial (E. Utrecht dalam Marbun, 1987). Berdasarkan pada kewenangan *freies Ermessen* inilah

pemerintah kemudian mengambil berbagai macam pilihan tindakan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Saat ini dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kekuasaan pemerintah daerah semakin besar. Undang-undang ini memberikan kewenangan otonomi luas yaitu keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Undang-undang ini menurut Abdul Wahab (2002) bermaksud mendesentralisasikan sistem pemerintahan nasional yang selama ini amat kental karakter sentralismenya, yakni dengan membangun basis-basis pemerintahan yang lebih demokratis dan otonom di daerah. Wujud kongkrit dari keinginan politik itu adalah pemberian porsi otoritas dan kewenangan kekuasaan yang semakin besar kepada daerah sehingga intervensi pemerintah pusat pada urusan sehari-hari (*daily affairs*) dan rumah tangga daerah makin berkurang sedangkan implikasi politiknya adalah semakin besarnya ruang diskresi bagi eksekutif (dan birokrasi pemerintah daerah) untuk mengambil keputusan politik, yakni mengambil prakarsa dalam berbagai hal yang dianggap perlu berkaitan dengan pencarian solusi atas berbagai masalah sosial, ekonomi, politik, dan kultural di daerah termasuk di dalamnya persoalan menyangkut pelayanan publik.

Melalui ruang diskresi yang cukup luas ini, birokrasi pemerintah lokal akan tahu, bahwa dimungkinkan untuk berbuat banyak dalam organisasi untuk kepentingan masyarakat. Namun demikian tidak berarti bahwa ruang diskresi ini merupakan alasan untuk berusaha melakukan segalanya. Yang paling penting adalah birokrasi pemerintah lokal mengetahui apa yang harus dilakukan dan berapa banyak harus dilakukan.

Bagi sebagian orang, ruang diskresi yang luas ini cukup mengkhawatirkan mengingat desentralisasi kewenangan pemerintahan ini cenderung memberi peluang birokrasi bertindak sangat berlebihan. Perilaku yang berlebihan ini menurut Agustino (2004) akan membawa akibat birokrasi tidak dapat berfungsi secara wajar baik dilihat dari sisi hirarki, spesialisasi, formalisasi, hingga prosedur pelaksanaan kebijakan.

Implikasi atas sikap yang berlebihan ini, akan muncul berbagai keluhan masyarakat atas penyelenggaraan berbagai jenis pelayanan publik. Contoh keluhan kelambanan pelayanan publik yang sering disampaikan para pemohon sertifikat tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Sidoarjo. Hal ini seperti diungkapkan seorang pemohon asal Kecamatan Kota di Sidoarjo. Dia mengaku mengurus sertifikat hak milik (SHM) untuk tanah tambaknya sejak tahun 2000 lalu. Namun, hingga kini belum juga selesai. Padahal, semua berkas persyaratan dan biayanya sudah diberikan. Bahkan

yang lebih memprihatinkan lagi, pemohon lain mengaku sudah memasukkan berkas sejak tahun 1997 dan sampai sekarang sertifikat itu belum juga selesai. Sedangkan uang yang telah dikeluarkan sebesar Rp. 6 juta untuk pengurusan sertifikat tanahnya seluas 3.500 m<sup>2</sup> (Surya, 3 September 2003).

Birokrasi pelayanan publik masa reformasi ini yang masih menunjukkan performansi yang kurang baik tersebut adalah merupakan suatu tantangan bagi upaya-upaya perbaikan agar kedepan menjadi birokrasi pemerintahan lokal yang unggul. Sebagaimana dikemukakan oleh Bryan T. Downes dalam Denhardt (1987) bahwa pemerintahan yang unggul memiliki kriteria diantaranya adalah (1) Orientasi pada tindakan; bahwa pemerintahan yang unggul mengidentifikasi masalah dan menanganinya dengan cepat, memperjuangkannya melalui kendala-kendala politik struktur, legal, dan lingkungan yang membuat tindakan lebih sulit daripada di sektor swasta.

Ditangan birokrasi pemerintahan yang unggul inilah diharapkan ruang diskresi dapat digunakan secara efektif dalam pengambilan keputusan bagi upaya penyelesaian masalah-masalah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini seperti yang dilakukan Bupati Sidoarjo Win Hendrarso dalam mengambil keputusan untuk mengalokasikan dana sebesar Rp. 4,5 Milyar melalui Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) APBD 2004. Keputusan tersebut diambil guna mengatasi akibat bencana alam/banjir yang melanda sejumlah kawasan di tengah Kota khususnya daerah-daerah yang rawan banjir seperti Kecamatan Kota, Kecamatan Waru dan Desa Kali Tengah di Kecamatan Tanggulangin pada pertengahan Maret 2004 (Surya, 15 Maret 2004). Keputusan Bupati untuk melakukan perubahan terhadap anggaran keuangan tersebut adalah merupakan bentuk perilaku diskresi, yang diambil untuk mengatasi situasi darurat.

Diskresi dalam birokrasi Pemerintahan Daerah tidak hanya dimiliki oleh birokrat level atas seperti Bupati atau Walikota, tetapi diskresi birokrasi ini juga dimiliki oleh para birokrat pada tingkat di bawahnya. Hal ini seperti disinggung oleh Simon (1961) bahwa setiap tingkat hirarki memberikan suatu ruang diskresi yang cukup luas kepada tingkat dibawahnya.

Dalam praktek, sebagaimana yang peneliti amati selama penelitian awal menunjukkan bahwa diskresi ini banyak dilakukan birokrasi ditingkat pelaksana pada Pemerintah Kabupaten ataupun Kota. Misalnya kasus diskresi pada Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya tentang penetapan peruntukan tata ruang/lokasi (*zoning*) dalam rangka memberikan pelayanan masyarakat untuk memperoleh Keterangan Rencana Kota. Keterangan Rencana Kota adalah merupakan dokumen yang menerangkan rencana tata ruang yang merupakan hasil dari proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah Kota Surabaya.

Keterangan Rencana Kota ini dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota. Dari dinas inilah asal muasal segala perijinan diterbitkan, khususnya ijin bangunan untuk sebuah kawasan.

Penetapan peruntukan atas suatu lokasi/persil oleh Kepala Dinas Tata Kota ini didasarkan atas kebijakan yang tertuang dalam Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK). RTRK ini adalah penetapan fungsi ruang perpetakan, arahan penetapan lokasi bagi berbagai peruntukan atau kegiatan secara rinci yang dituangkan pada peta dengan skala 1:1000. Dalam RTRK ini semua detail kapling lahan di seluruh kota Surabaya bisa diketahui. Secara umum ketentuan peruntukan suatu lokasi yang ada dalam RTRK ini meliputi peruntukan lokasi untuk fasilitas umum (fasum), usaha atau perdagangan, perindustrian dan permukiman.

Klasifikasi peruntukan lokasi seperti fasilitas umum, usaha atau perdagangan dan industri ini dalam RTRK belum dijelaskan secara detail. Penggunaan suatu lahan untuk fasum misalnya, apakah suatu lokasi/persil yang tergolong fasilitas umum ini untuk fasilitas kesehatan, pendidikan, olah raga ataupun fasilitas umum lainnya, belum ditentukan secara tegas. Demikian juga peruntukan lahan untuk usaha/perdagangan; jenis usaha/perdagangan apa yang diperbolehkan untuk dibangun di suatu lokasi juga belum diatur secara tegas. Seharusnya ketentuan dalam RTRK dibuat lebih detail atau transparan atau langsung pada spesifikasi bidang usaha, misalnya usaha SPBU, usaha makanan (rumah makan) dan lainnya. Peruntukan yang tidak jelas ini akan dapat ditafsirkan macam-macam, misalnya peruntukan lahan untuk usaha/perdagangan, ini bisa ditafsirkan sebagai usaha diskotik, panti pijat, rumah bodir, dan sebagainya. Kondisi RTRK yang demikian inilah yang memberikan ruang diskresi bagi Kepala Dinas Tata Kota untuk menginterpretasikan ketentuan dalam RTRK berdasarkan pemahamannya mengenai makna pengertian fasum maupun usaha atau perdagangan bagi penetapan penggunaan guna penerbitan Keterangan Rencana Kota.

Keputusan yang dihasilkan melalui diskresi mengenai ketentuan penggunaan bangunan atas peruntukan suatu lokasi/persil ini dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Dinas Tata Kota, yaitu antara lain kewenangan untuk melaksanakan kebijakan tata ruang dan memberikan perijinan tata ruang. Hal ini sebagaimana tersebut dalam Keputusan Wali Kota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan fungsi Dinas Tata Kota Kota Surabaya. Pada pasal 3, bagian pertama, bab II disebutkan bahwa Kepala Dinas Tata Kota mempunyai tugas antara lain (a) Melaksanakan kewenangan Daerah bidang tata ruang/tata kota meliputi survey dan pemetaan, perencanaan tata ruang, perencanaan sarana kota, perizinan tata ruang, serta tugas pembantuan yang di diberikan oleh

Pemerintah. Selanjutnya untuk menyelenggarakan tugas tersebut Kepala Dinas Tata Kota mempunyai fungsi diantaranya (a) melaksanakan kebijakan teknis pembangunan dan pengelolaan tata ruang, pembinaan umum, pemberian bimbingan serta perijinan sesuai kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah.

Diskresi Kepala Dinas Tata Kota terhadap penetapan penggunaan bangunan perlu dilakukan dengan cermat dan selektif. Sebab apabila hal ini diabaikan bukan tidak mungkin keputusan diskresi yang diambil akan menyebabkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Hal ini sebagaimana kasus rencana pendirian Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di Jl. Ahmad Yani Surabaya. Dalam Keterangan Rencana Kota yang diterbitkan Dinas Tata Kota dengan Nomor: 541.3/04 upb/436.4.5/04 atas nama pemohon Sudarto, SH, Mhum., menerangkan bahwa peruntukan lahan di Jl. Achmad Yani tersebut adalah untuk Fasilitas Umum, sedang penggunaan bangunan untuk Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU). Keputusan ini apabila dirujuk dengan Peraturan Daerah (Perda) No. 10 Tahun 1998 tentang RTRK Unit Distrik Ketintang tentang peruntukan lahan dikawasan tersebut telah sesuai yaitu untuk fasilitas umum. Namun karena tidak adanya kriteria yang tegas tentang penggunaan bangunan yang termasuk dalam klasifikasi fasilitas umum ini, maka Kepala Dinas Tata Kota menggunakan ruang diskresinya dan akhirnya menyetujui usulan pemohon yang mengajukan penggunaan bangunan tersebut untuk SPBU. Karena menurutnya, pendirian SPBU tersebut bisa dikategorikan sebagai fasilitas umum.

Atas keputusan Dinas Tata Kota tersebut muncul reaksi dari masyarakat yang menentang rencana pembangunan SPBU di Jl. Achmad Yani oleh Polda Jatim karena pembangunan SPBU tersebut dianggap telah menyalahi aturan yang tertuang dalam master plan RTRW (Rencana Teknik Ruang Wilayah) 2003-2013 Kota Surabaya. Hal ini sebagaimana ditegaskan Haryo Sulistiarso dosen ITS, tim penyusun RTRW Pemerintah Kota Surabaya, bahwa "Setahu saya, dalam RTRW 2003-2013 tidak pernah ada rencana penggunaan lahan fasilitas umum di Jl. Achmad Yani untuk SPBU; ... Jika masih belum percaya, detailnya bisa dilihat dalam RTRK." (Jawa Pos, 2 Mei 2004).

Protes yang dilakukan oleh masyarakat atas keputusan Dinas Tata Kota ini adalah merupakan konsekuensi yang tidak bisa dihindarkan. Karena memang belum jelasnya kriteria makna fasilitas umum sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda. Dan agar memberikan kesamaan interpretasi, setiap penyelenggara pelayanan publik perlu regulasi-regulasi yang jelas dan transparan, sehingga masyarakat pengguna pelayanan dapat menggunakan hak dan kewajibannya atas pelayanannya tersebut dengan baik dan benar. Hal ini sebagaimana visi *good governance* yang diadopsi di dalam Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada romawi III. Asas Pelayanan Publik; menyebutkan diantaranya (A) Transparansi, yaitu pemberian pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

Namun disadari bahwa tidak semua regulasi memiliki tingkat kejelasan dan pemahanan yang mudah untuk dimengerti. Oleh karena itu, maka diskresi birokrasi merupakan sebuah keharusan untuk dilakukan dalam penyelenggaraan tugas pokoknya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Gerston (1983) bahwa dalam pelaksanaan tugas yang diberikan bagaimanapun juga birokrasi bersandar pada prasangka sendiri dan penafsiran yang disebut dengan diskresi birokrasi.

Diskresi birokrasi seperti kasus di atas adalah merupakan sebagian gambaran dari birokrasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Ruang diskresi yang melekat pada kewenangan yang dimiliki oleh birokrasi seharusnya memang diberikan agar birokrasi dalam melakukan tugasnya tidak lagi ketergantungan dengan pimpinan. Ini berarti, diskresi dapat dikategorikan sebagai bagian dari upaya pemberdayaan birokrasi dalam melakukan tugas dan fungsinya secara bertanggung jawab. Hal ini sebagaimana dikemukakan Tjiptono (1996) bahwa pemberdayaan merupakan upaya memberikan otonomi, wewenang dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat merampungkan tugasnya sebaik mungkin. Sedang Stewart (1998) mengemukakan bahwa pemberdayaan sederhananya, merupakan cara yang amat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari diri kita sendiri dan staf kita.

Selanjutnya bahwa diskresi birokrasi dalam pelaksanaannya harus digunakan seimbang dengan kewenangan yang dimiliki. Diskresi birokrasi ini akan menjadi suatu persoalan ketika apa yang dilakukan tersebut sudah melampaui kewenangannya. Hal ini sebagaimana kasus penerbitan Keterangan Rencana Kota untuk keperluan pendirian SPBU di Jl. Sumbawa - Biliton Surabaya.

Dalam Keterangan Rencana Kota yang diterbitkan oleh Dinas Tata Kota Nomor: 541.310/Pupt/436/.4.5/2004 tertanggal 4 Maret 2004, menyebutkan lokasi persil di Jl. Sumbawa 28 dan Jl. Biliton 40 Surabaya itu peruntukan lahannya sebagai fasilitas umum/perdagangan. Kenyataan ini berbeda dengan yang ada di dalam Rencana Strategi Daerah (Renstrada) yang masih berlaku sampai dengan 2005, yang menyebutkan bahwa kawasan Sumbawa - Biliton yang masuk Kelurahan Gubeng merupakan kawasan permukiman (Surabaya

News, 14 Mei 2004). Ini berarti Kepala Dinas Tata Kota telah melakukan perubahan/penggantian terhadap peruntukan lahan di wilayah tersebut seperti yang tertuang dalam Renstrada.

Tindakan Kepala Dinas Tata Kota merubah atau mengganti peruntukan lahan sebagaimana kebijakan yang ada adalah merupakan tindakan yang melebihi kewenangannya. Karena dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 sebagaimana dinyatakan di atas bahwa kewenangan Kepala Dinas Tata Kota diantaranya adalah melaksanakan kebijakan pengelolaan tata ruang serta pemberian perijinan sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Atas kewenangan yang ada ini Kepala Dinas Tata Kota hanya melaksanakan kebijakan yang sudah ada dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Apabila kemudian Kepala Dinas menggunakan diskresinya dalam menentukan penggunaan bangunan dengan jalan merubah peruntukan suatu lahan sebagaimana yang ditetapkan dalam kebijakan dalam hal ini Renstrada, maka jelas ruang diskresi yang digunakan oleh Kepala Dinas Tata Kota telah melampaui batas kewenangannya.

Masyarakat yang mau menerima perlakuan birokrasi yang demikian tersebut tidak mau tahu, yang penting keinginannya tercapai meskipun hal itu dilakukan oleh birokrasi dengan cara yang menyalahi aturan. Masyarakat menyadari bahwa dalam persoalan ini mereka sangat tergantung pada birokrasi. Sikap mental masyarakat yang demikian ini merupakan ciri sosial budaya bangsa Indonesia. Dikatakan oleh Koentjaraningrat yang dikutip oleh Setiono (2002) bahwa diantara sikap mental masyarakat tersebut "rasa ketergantungan yang berlebihan terhadap birokrasi, sehingga mau menerima saja berbagai perlakuan yang menyimpang".

Temuan lain menyangkut perilaku diskresi yang dilakukan birokrasi adalah bahwa keputusan yang diambil oleh birokrasi sebenarnya cukup dengan menggunakan kewenangan formalnya namun karena birokrasi tersebut mempunyai diskresi, birokrasi tersebut cenderung menggunakan diskresinya. Hal ini sebagaimana dilakukan oleh Kepala Dinas Tata Kota yang memproses permohonan Keterangan Rencana Kota atas nama H. Amin Sirmono yang beralamat di Jl. Mastrip Gogor Tol 23 Surabaya atas tanahnya yang terletak di Jl. Surabaya, Wiyung-Surabaya.

Menurut hasil survey lokasi terhadap lahan yang dimohon ternyata lahan yang dimaksud merupakan lahan yang direncanakan untuk peruntukan fasilitas umum, hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Daerah No. 11 Tahun 1998 tentang RTRK Unit Distrik Jajar Tunggal yang menggambarkan bahwa pada lahan tersebut masuk dalam lokasi yang peruntukannya untuk fasilitas umum. Atas kasus ini, sesuai dengan kewenangan Kepala Dinas Tata Kota yang tercantum dalam Keputusan

Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 dalam pasal 4 antara lain dinyatakan bahwa Kepala Dinas mempunyai fungsi (89) pengawasan dan pengendalian teknis bidang tata ruang dan penataan Daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah. Menurut pasal ini jelas bahwa Kepala Dinas Tata Kota memiliki fungsi untuk mengendalikan pemanfaatan ruang agar (249) dapat dihindari pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Terhadap kasus ini jelas bahwa permohonan Keterangan Rencana Kota guna membangun bangunan untuk rumah tinggal pada lahan yang peruntukannya untuk fasilitas umum seharusnya tidak dapat dipertimbangkan. Namun karena Kepala Dinas Tata Kota menggunakan diskresinya dalam melihat kasus ini, maka permohonan untuk membangun bangunan untuk kepentingan rumah tinggal bisa disetujui. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Keterangan Rencana Kota Nomor 653/178.C/436.4.5/04 tertanggal 26 Mei 2004. Keterangan Rencana Kota ini disertai lampiran hasil penelitian lokasi yang memberi petunjuk bahwa peruntukan lokasi yang dimohon adalah untuk fasilitas umum. Disamping itu hasil penelitian lokasi tersebut memuat catatan diantaranya (3) "Apabila sewaktu-waktu Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan pembangunan atau penertiban atas lokasi tanah dimaksud maka yang bersangkutan supaya menyesuaikan diri terhadap kebijaksanaan Pemerintah tersebut".

Temuan semetara ini menunjukkan bahwa ruang diskresi yang digunakan oleh Dinas Tata Kota cenderung berorientasi pada upaya untuk memberikan keuntungan pada pengguna jasa. Hal ini sejalan dengan temuan penelitian Sowa dan Selden (2003) bahwa administrator yang merasa dirinya memiliki ruang diskresi akan mengasumsikan diri mereka sebagai kelompok minoritas dan akan berbuat untuk mengambil keputusan yang akan menguntungkan kelompok minoritas. Sementara Al Gore (1993) mengatakan bahwa agen publik harus memberikan pelayanan yang baik dengan menempatkan pelanggan sebagai pihak yang diutamakan.

Temuan sementara yang lain tentang fenomena diskresi yang berbeda dengan kasus sebelumnya, bahwa birokrasi dalam mengambil keputusan sebenarnya bisa dilakukan dengan menggunakan ruang diskresinya tetapi hal itu tidak dilakukan, sebaliknya lebih memilih menggunakan kewenangan formalnya. Hal ini sebagaimana dilakukan Kepala Dinas Tata Kota berkaitan dengan penerbitan Ijin Gangguan (HO).

Secara prosedural Ijin Gangguan (HO) akan diproses setelah pemohon memenuhi sejumlah persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2004 tentang Ijin Gangguan pada bab III tentang Persyaratan dan Tata Cara Memperoleh Ijin Gangguan (HO). Sepanjang persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut

telah dilengkapi oleh si pemohon, maka ijin gangguan tersebut bisa diterbitkan. Hal ini sebagaimana permohonan Ijin Gangguan yang diajukan Ir. Santoso untuk pendirian SPBU di Jl. Sumbawa - Biliton. Secara administratif persyaratan yang diajukan si pemohon sudah lengkap, oleh karenanya Kepala Dinas Lingkungan Hidup menerbitkan ijin gangguan.

Namun demikian, penerbitan ijin gangguan ini menuai kritik dari masyarakat diantaranya disampaikan oleh Paidi Prawiro Rejo bahwa Dinas Lingkungan Hidup dinilai tidak bertanggung jawab terhadap warga RW 7 dan RW 11, Kelurahan Gubeng. Karena pemberian ijin gangguan tanpa persetujuan warga setempat. Hal itu terungkap ketika diadakan pertemuan antara warga RW 7 dan RW 11 Kelurahan Gubeng dengan tim dari Pemerintah Kota Surabaya yang terdiri dari Dinas Lingkungan Hidup, Tata Kota, Bangunan, Kesehatan, Perhubungan, Perdagangan, Perlindungan Masyarakat, Polisi Pamong Praja, Bagian Hukum, Lurah, dan Camat Gubeng pada hari Selasa 18 Mei 2004 bertempat di Pemerintah Kota Surabaya.

Ketika Miftachudin, Kepala Dinas Lingkungan Hidup diminta menjelaskan tentang proses pembuatan ijin gangguan ternyata dia justru menyalahkan dinas-dinas lain. Baik Dinas Tata Kota, Bangunan, Kesehatan dan Perhubungan yang memberikan rekomendasi sebagai proses penerbitan ijin gangguan. Sedang dinas yang disalahkan menyalahkan Dinas Lingkungan Hidup, karena keputusan pemberian ijin gangguan tetap di tangan Dinas Lingkungan Hidup (Surabaya News, 19 Mei 2004).

Sebenarnya Kepala Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan untuk menerbitkan atau menolak permohonan ijin gangguan yang diajukan oleh pemohon. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, pasal 2 menyatakan bahwa Kepala Dinas Lingkungan Hidup mempunyai tugas antara lain (a) Melaksanakan kewenangan Daerah dalam bidang lingkungan hidup dan melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana disebut pasal 2 tersebut, Kepala Dinas Lingkungan Hidup mempunyai fungsi antara lain; (e) pelaksanaan pemberian ijin, penilaian dan pengesahan dokumen yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Kewenangan ini, terutama dalam hal memberi persetujuan atau penolakan ijin gangguan yang dimohon oleh masyarakat, tidak perlu terpaku pada lengkap atau tidak lengkapnya persyaratan sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2004 tentang Ijin Gangguan. Diluar persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pemohon, ada pertimbangan-pertimbangan lain yang memberi ruang

diskresi bagi Kepala Dinas Tata Kota untuk memproses atau menolak permohonan perijinan yang diajukan. Ruang diskresi Kepala Dinas Tata Kota ini sebagaimana dinyatakan secara implisit dalam pasal 7. (2), Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2004, bahwa Permohonan ijin ditolak apabila tidak sesuai dengan syarat antara lain (c) Tempat usaha tersebut menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan terhadap masyarakat sekitar dan atau kerusakan lingkungan berdasarkan pertimbangan Instansi terkait.

Atas dasar ini sebenarnya Kepala Dinas Lingkungan Hidup menggunakan ruang diskresinya untuk bertindak selektif dalam mengeluarkan perijinan. Misalnya melakukan apa yang disayangkan oleh masyarakat atas tindakan Dinas Lingkungan Hidup yang menerbitkan ijin gangguan untuk pendirian SPBU tanpa melalui prosedur persetujuan atau ijin warga sekitar. Meskipun secara eksplisit persyaratan ini tidak diatur dalam peraturan yang ada, namun hal ini perlu dipertimbangkan. Karena masyarakat juga memiliki tanggung jawab yang sama untuk ikut menjaga dan memperbaiki lingkungan perkotaan. Dalam hal ini Gallion (1992) mengatakan bahwa "bila kita ingin memperbaiki lingkungan perkotaan kita, maka adalah tugas dari masyarakat secara keseluruhan, pemimpin kegiatan usaha, industri, kesenian, dan pejabat pemerintah, untuk memegang tanggung jawab ini dengan pandangan, integritas, dan kemauan yang kuat untuk melayani kepentingan umum".

Dalam konteks *good governance*, setiap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pejabat publik seharusnya melibatkan masyarakat. Gallion (1992) selanjutnya mengatakan bahwa keterlibatan masyarakat dalam permasalahan umum merupakan cara yang terbaik untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan bertanggung jawab. Hal ini lebih lanjut dikemukakan United Nations Development Programme yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2000), yang mengajukan karakteristik *good governance*, diantaranya 1) Partisipasi; bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

Disamping itu fakta dilapangan menunjukkan bahwa pendirian SPBU di Jl. Sumbawa-Biliton ini berdekatan dengan permukiman yang padat. Hal ini jelas akan mengganggu lingkungan disekitarnya. Bahkan gangguan yang ditimbulkan dari jenis usaha Stasiun Pengisian Bahan Bakar umum (SPBU) ini memiliki kategori gangguan berat berdasarkan (Staatblad Tahun 1926 Nomor 226 yang telah diubah dengan Staatsblad Tahun 1940 Nomor 14 dan Nomor 450). Hal ini seperti pengalaman yang dirasakan oleh warga Klampis Ngasem yang memprotes kegiatan operasional SPBU milik Handoyo yang berada di Jl. Klampis Jaya 19 Surabaya. Warga yang berdekatan dengan lokasi SPBU

tersebut merasa sering sesak napas karena bau bensin yang menyengat waktu pengisian, menimbulkan suara bising dan menghawatirkan terjadinya bahaya kebakaran (Bhirawa, 16 Juni 2004).

Dengan mempertimbangkan fakta-fakta di lapangan dan Perda Nomor 01 Tahun 2004 tentang Ijin Gangguan di atas, ruang diskresi Kepala Dinas Lingkungan Hidup seharusnya bisa digunakan untuk mengambil keputusan menolak ijin gangguan yang dimohon untuk pendirian SPBU.

Berdasarkan kasus-kasus tentang fenomena pengambilan keputusan melalui diskresi seperti dikemukakan di atas, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), menuntut setiap pejabat publik bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan segenap sikap, perilaku dan kebijakannya kepada publik dalam rangka melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Dalam hal ini Hughes (1994) menegaskan bahwa "*government organization are created by the public for the public and need to be accountable to it*". Organisasi pemerintah dibuat oleh publik dan untuk publik karenanya perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik.

## B. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Transformasi birokrasi pemerintahan saat ini, yaitu dari pemerintahan yang kental sentralismenya menuju ke pemerintahan yang desentralistik, telah banyak memberi ruang diskresi bagi birokrasi di tingkat lokal. Perubahan ini setidaknya akan membawa pengaruh terhadap perubahan perilaku birokrasi terutama dengan masyarakat dalam konteks pemberian pelayanan. Tuntutan perubahan perilaku birokrasi tersebut diharapkan yang semula menganut paradigma *rule driven*, visi pelayanan yang sempit bergeser ke arah birokrasi yang memadukan antara *rule governance* dan *goal governance*.

Buku ini menjelaskan berbagai permasalahan tentang diskresi birokrasi dalam mengambil keputusan dalam pelayanan publik. Buku ini tidak saja menjelaskan tentang konsepsi teori tentang diskresi sebagai salah satu dimensi dari teori kebijakan tetapi juga prakteknya dalam pelayanan publik. Aspek lain yang dijelaskan dalam buku ini adalah mengenai alasan-alasan yang melatarbelakangi birokrasi menggunakan diskresi dan dampaknya dalam pengambilan keputusan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka buku ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi semua pihak utamanya Pemerintah Daerah dan khususnya Pemerintah Kota Surabaya, karena case-nya diambil di Kota Surabaya. Kontribusi ini dalam bentuk upaya untuk menggugah kesadaran para aparaturnya, bahwa di luar kewenangan yang formal masih ada ruang diskresi baginya yang bisa dimanfaatkan bagi upaya-upaya pemberian

elayanan yang baik dan mengutamakan kepentingan masyarakat. Kesadaran ini sekaligus merupakan suatu peringatan bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan kontrol terhadap praktek diskresi birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat agar tidak digunakan untuk kepentingan-kepentingan sesaat yang akan merugikan semua pihak.

Selanjutnya seperti dinyatakan dalam tujuan penulisan bahwa pemikiran buku yang disandarkan dari hasil kajian ini tidak hanya ingin menghasilkan pengetahuan diskriptif dan fenomenologis, tetapi juga menyusun proposisi teoritik dan melakukan rekonstruksi eksplanatori tentang konsep diskresi.

Disamping itu buku yang memuat pemikiran dari hasil temuan kajian ini, tetap mengakui bahwa struktur pengatur (*pattern for behaviour*) berupa peraturan dan petunjuk pelaksanaan tugas pelayanan masyarakat bukan tidak penting. Namun demikian, ketersediaan peraturan dan petunjuk pelaksanaan tersebut bukan penentu tunggal kelancaran maupun keberhasilan implementasi kebijakan. Karena itu, temuan ini sekaligus merupakan koreksi terhadap kecenderungan teori dan praktek administrasi publik yang berorientasi strukturalis, termasuk teori besar birokrasi rasional Weber.

# 2.

## PENTINGNYA DISKRESI DALAM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN MODERN

Untuk menguraikan persoalan ini peneliti akan menempatkan pembahasan ini dalam konteks pemerintahan demokrasi. Pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan modern yang selalu didambakan atau dicita-citakan setiap bangsa, termasuk bangsa Indonesia. Namun usaha itu selalu dihadapkan pada persoalan tentang standar yang digunakan dan bisa diterima secara universal untuk mengukur pemerintahan dikatakan demokratis atau tidak.

Menurut Burns (1966), suatu pemerintahan dikatakan demokratis apabila memiliki tiga nilai dasar sebagai berikut: pertama, adanya pengakuan yang mendasar terhadap martabat manusia secara individual. Kedua, kebebasan bagi individu untuk berbicara baik secara langsung atau tidak dan tidak dapat diganggu gugat oleh orang lain. Ketiga, pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan, bahwa setiap individu memiliki kesempatan yang maksimal untuk memilih dan mencapai tujuan-tujuan pribadinya. Sedangkan kemerdekaan adalah suatu kewenangan individu untuk melakukan tindakan-tindakan yang positif terhadap pencapaian tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan. Kebebasan dan kemerdekaan ini merupakan istilah yang digunakan saling bergantian. Sedangkan Etzioni (1983) mengatakan bahwa otonomi, kebebasan dan privasi individu adalah inti dari demokrasi.

Pandangan lain yang mirip dengan pandangan di atas diekspresikan Hobbes (1962) dalam Gould (1993) bahwa kemerdekaan atau kebebasan, menunjuk pada terutama tidak adanya oposisi, yaitu rintangan luar terhadap suatu tindakan. Sedangkan kemerdekaan terkandung didalamnya pengertian tidak dihentikannya ia ketika mengerjakan apa yang menjadi kehendak, keinginan atau kecondongan hatinya.

Pandangan di atas menunjukkan bahwa suatu pemerintahan dikatakan demokratis apabila ada pengakuan terhadap otonomi, kemerdekaan atau kebebasan, yaitu otonomi, kemerdekaan atau kebebasan individu dalam melakukan suatu tindakan bagi tercapainya tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan. Dalam pembahasan ini peneliti menempatkan konsep kebebasan sebagai suatu konsep yang relevan untuk memahami konsep diskresi, karena

konsep kebebasan menurut keyakinan peneliti merupakan konsep penghubung dari konsep diskresi. Hal ini didasari oleh pendapat Locke (1894) dalam Lippmann (1999) yang mengatakan bahwa kebebasan sebagai kekuasaan seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Definisi ini maknanya relevan dalam konteks pengertian diskresi seperti yang dikatakan Davis (1969), bahwa seorang pejabat publik mempunyai diskresi dimana efektivitas kekuasaannya membiarkan dia bebas untuk membuat sebuah pilihan antara bertindak atau tidak.

Dengan demikian pengertian yang dikemukakan Lock (1894) tersebut merupakan suatu konsep penghubung untuk menemukan jawaban terhadap munculnya konsep diskresi. Hal ini akan lebih jelas bila dikaitkan dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan modern pada suatu abad yang disebut dengan *Welfare State*, seperti telah disinggung pada bab terdahulu dan yang akan dikaji kemudian dalam bagian ini.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam suatu pemerintahan modern atau demokrasi, kebebasan seseorang merupakan nilai dasar yang dijamin oleh pemerintah. Analog dengan kebebasan yang dimiliki oleh individu tersebut, apakah birokrasi (birokrat) dalam suatu pemerintahan demokratis juga mewadahi kebutuhan untuk bebas dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya? Hal ini sudah jelas, karena prinsip-prinsip demokrasi termasuk cita-cita tinggi seperti kebebasan dan keadilan harus diperluas maksudnya sampai kepada pemerintahan dan masyarakat. Setidaknya Leonard D. White yang paling awal dalam hal ini telah mengungkapkan bahwa; Studi tentang administrasi publik ... perlu dikaitkan dengan di luar generalisasi teori politik yang berhubungan dengan masalah seperti keadilan, kebebasan, kepatuhan, dan peran negara dalam urusan dengan masyarakatnya (White, 1948; dalam Denhardt, 1991).

Untuk melihat persoalan ini, peneliti mengacu pada pemikiran-pemikiran Etzioni (1993:), tentang birokrasi dalam konteks pemerintahan demokrasi. Dia mengatakan:

*"Thus, it is my first thesis becoming more and more independent and powerful and the rules governing the exercise of that power are not clearly defined; hence bureaucracy poses a threat to the democratic political structure and to the politicians who run it. And yet, a powerful, independent bureaucracy is also necessary for the prevention of political corruption and for the safeguarding of proper democratic procedures. Bureaucracy is thus a threat to, but also indispensable for, democracy.*

*It is my second thesis that, by the same token, democracy generates a dilemma for bureaucracy and the bureaucrats who run it, because democratic rules are self-contradictory and put bureaucracy in a double*

*bind. By such rules, bureaucracy is expected to be both independent and subservient, both responsible for its own actions and subject to ministerial responsibility, both politicized and non-politicized at one and the same time. It is my third thesis that these dilemmas exacerbate strains and power struggles (unlike many other democratic power struggles) take place at the point at which the democratic rules of the game break down, they are especially problematic for democracy”.*

(Pertama, bahwa birokrasi menghasilkan suatu dilema bagi demokrasi: birokrasi semakin independen dan kuat dan peraturan-peraturan yang mengatur kekuasaan bahwa kekuasaan (power) tidak didefinisikan secara jelas; karena itu birokrasi menimbulkan suatu ancaman bagi struktur politis dan para politisi yang melaksanakannya. Dan karena itu, suatu birokrasi yang kuat, independen juga perlu bagi pencegahan korupsi dan bagi perlindungan prosedur-prosedur demokratis yang baik. Birokrasi dengan demikian merupakan sebuah ancaman, tetapi juga tidak dapat dipisahkan dari demokrasi.

Kedua, dan para birokrat yang menjalankannya, karena peraturan-peraturan sangat kontradiksi. Dengan aturan-aturan seperti itu, birokrasi diharapkan menjadi independen dan memuaskan orang lain, bertanggung jawab bagi tindakan-tindakannya sendiri dan non-politis pada satu saat dan saat yang sama.

Ketiga, bahwa dilema-dilema ini merupakan tekanan yang menjengkelkan dan perjuangan-perjuangan kekuasaan pada panggung politis. Dan karena perjuangan-perjuangan kekuasaan ini (tidak seperti banyak perjuangan-perjuangan kekuasaan demokratis lainnya) berperan pada titik dimana aturan-aturan secara khusus problematis bagi demokrasi). (Terjemahan Penulis)

Dengan meminjam pandangan Etzioni (1993) di atas, dan dengan menganalogkan birokrasi sebagai sosok birokrat yang memiliki kekuasaan dalam pemerintahan demokrasi akan selalu dihadapkan pada berbagai macam peraturan-peraturan yang kontradiktif antara yang satu dengan lainnya. Birokrat mendapatkan kekuasaan yang cukup luas karena aturan yang mengatur kekuasaannya tidak memberikan batasan-batasan yang jelas sehingga kekuasaan birokrasi semakin kuat. Kondisi birokrat yang demikian ini, memberikan peluang bagi birokrasi untuk bertindak mendasarkan inisiatifnya sendiri (*self-initiated*) dalam melaksanakan berbagai macam struktur dan prosedur administratifnya dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Disisi lain kondisi birokrat yang demikian tersebut akan berimplikasi pada upaya-upaya dalam mempertahankan status-quonya dengan memperbesar dan memperkuat kekuasaannya.

Disamping itu, bagi para birokrat yang melaksanakan/ menjalankan peraturan-peraturan yang tidak jelas, ambiguitas dan bahkan kontroversi, akan membawa konsekuensi bagi para birokrat suatu kebutuhan untuk melakukan diskresi dalam menginterpretasikan, membuat pertimbangan-pertimbangan sekaligus mengambil suatu keputusan bertindak dari berbagai macam pilihan tindakan guna dapat melaksanakan peraturan-peraturan tersebut. Hal ini perlu dilakukan agar para birokrat yang menurut Riggs (1996) tidak terperangkap dalam pita merah (*red tape*) dan proseduralisme sebagai akibat kurang jelasnya politik dan pedoman kebijakan yang menyebabkan mereka tidak bisa berbuat apa-apa. Dengan demikian kebebasan bagi birokrat digunakan sebagai alat (Berlin, 1970 dalam Gould (1993) bagi para birokrat untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan.

Apabila kebebasan (diskresi) sebagai suatu alat itu tidak dimiliki para birokrat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dalam arti birokrat selalu berada dalam tekanan pengawasan yang ketat untuk bertindak dan berperilaku seperti yang ada dalam peraturan secara formal atau mengikuti model birokrasi Weber, maka hal ini akan menyebabkan birokrasi kehilangan esensinya dalam setiap kinerja mereka. Yang terpenting bagi mereka dalam menjalankan tugas adalah secara formal sudah terpenuhi sedangkan apakah hasil kerja mereka telah sesuai/memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik sesungguhnya tidak menjadi pertimbangan utama. Kinerja yang demikian bukan saja menyebabkan ketidaktuntasan dalam menyelesaikan permasalahan, melainkan juga berpotensi untuk menimbulkan berbagai masalah baru dikemudian hari. Pengalaman berbagai efek negatif dari praktek penekanan aspek legal ini banyak diperlihatkan oleh kinerja birokrasi tidak hanya pada masa orde baru tetapi pada era otonomi daerah. Kelambatan-kelambatan dalam proses penyelesaian urusan publik oleh birokrasi pelayanan seperti telah disinggung pada bab terdahulu merupakan bukti nyata adanya kelemahan dari birokrasi yang terlampau didasarkan pada aspek legal formal yang kaku.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pemerintahan demokrasi, kebebasan mutlak sangat dibutuhkan para birokrat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Karena melalui kebebasan bertindak ini para birokrat dapat leluasa dalam memilih tindakan mana yang dianggap paling baik dan rasional dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Pilihan-pilihan tindakan merupakan sesuatu yang sangat esensial dalam mengembangkan kemampuan seseorang. Mengabaikan kebebasan ini, menjadikan individu kurang sempurna sebagai seorang manusia (Burns, 1966). Ini berarti bahwa tekanan-tekanan terhadap

kebebasan birokrat dalam melaksanakan tugasnya dan fungsinya sama halnya dengan pengingkaran atas hak yang sangat esensial.

Sejalan dengan pandangan Burns, Gould (1993) mengatakan bahwa kebebasan merupakan kegiatan pengembangan diri; konsep kebebasan yang memadai harus terkait dengan tersedianya kemungkinan terlaksananya pilihan bebas atau kemungkinan bertindakya pelaku ke arah proses pengembangan diri. Apabila ruang untuk bertindak bebas dalam melaksanakan kebijakan disumbat, maka inovasi dan kreativitas birokrat tidak akan bisa berkembang dan kecenderungan mereka akan bertindak seperti robot yang harus dan hanya patuh dan taat untuk melaksanakan perintah. Ini merupakan sesuatu yang memang dikhawatirkan dari model birokrasi yang dikembangkan oleh Weber yang dinilai terlalu mengedepankan formalitas. Seorang hakim Jerman (1928) menyatakan bahwa pementingan hukum formal akan mengakibatkan pegawai birokrasi semata-mata menjadi mesin pelaksanaan teknis. Seolah-olah para pejabat adalah *etres enanime* (makhluk tak bernyawa), padahal mereka adalah "*geistig*" (makhluk sosial yang berbudaya) (Setiono, 2002).

Kecenderungan perilaku birokrat yang tunduk dan taat pada aturan secara kaku, akan mengarah pada tindakan yang secara populer disebut dengan birokratis. Akan tetapi terlalu percaya pada inisiatif untuk merealisasikan semangat kemanusiaan, jika tidak tertulis di dalam kitab perundang undangan, secara populer disebut sebagai suatu penyalahgunaan (Bendix, 1949) dalam Albrow (1996).

Agar kebebasan dan otonomi birokrat sebagai implikasi dari pemerintahan demokrasi tidak melampaui otoritas yang dimiliki yang akhirnya dapat mengarah pada penyalagunaan wewenang, maka diperlukan adanya pembatasan-pembatasan. Menurut Burns (1966), pembatasan kebebasan birokrat/pejabat pemerintah itu adalah konstitusi. Ini berarti bahwa kebebasan yang dimiliki birokrat dalam membuat pilihan-pilihan tindakan dalam bentuk pembuatan keputusan tidak bisa berbuat sekehendaknya. Ada prinsip-prinsip yang mewajibkan standar-standar tentang kualitas dari isi keputusan-keputusan, seperti misalnya prinsip tentang proporsionalitas, prinsip tentang kepastian hukum, prinsip tentang harapan-harapan berdasarkan hukum, prinsip tentang kesamaan, dan larangan tentang *detourment de pouvoir* (Bovens, 2002). Sedang menurut Adler dan Asquith (1981) dalam Hill (1993) diskresi birokrat dibatasi dalam berbagai cara misalnya secara administratif, politis dan hukum.

Sejalan dengan pandangan di atas, Herring (1936) mengatakan bahwa kata-kata dalam undang-undang membatasi diskresinya, tapi dalam batas diskresinya dia harus memberi interpretasi atas tujuan negara. Kriteria apa

yang membimbingnya? Kepentingan publik merupakan ukuran yang akan membimbing birokrat dalam melaksanakan kebijakan. Senada dengan pendapat tersebut, Downs (1962) mengatakan bahwa kepentingan publik dapat dijalankan sebagai petunjuk ketika peraturan yang lain tidak cukup untuk menentukan tindakan yang terbaik untuk diberikan. Karena menurut Dvorin (1972), yang menjadi pusat kepentingan publik ini adalah suatu komitmen untuk peningkatan martabat manusia.

47 Kalau kepentingan publik adalah sentral, menjadikan birokrat sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan responsibilitas obyektif dan subyektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya. Dengan demikian, maka lalu ukuran yang dapat dipakai untuk menyatakan apakah administrator publik itu sudah "publik" atau belum dapat dilihat dari keputusan administratif yang ia buat/rumuskan itu sesuai atau bertentangan dengan kepentingan publik. Analog dengan ukuran diatas, maka setiap organisasi publikpun harus selalu dapat memberikan pelayanan kepada publik dengan sebaik-baiknya. (Islamy, 1986).

31 Lebih dari apa yang telah dikemukakan sebelumnya, diskresi para birokrat dalam penggunaannya haruslah dilakukan dalam perspektif *good governance*. Menurut *United Nations Development Programme* yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2000) mengajukan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation*; setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

49 Dalam hal ini, meskipun diskresi merupakan hak prerogatif dari birokrat, namun dalam pelaksanaannya akan lebih baik bilamana menyertakan masyarakat. Penyertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait dengan hak diskretif birokrat ini akan memungkinkan dihasilkan keputusan-keputusan yang lebih baik, tidak hanya baik dalam pandangan teknis administratif tetapi juga memenuhi unsur etis.

2. *Rule of law*; kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

2 Dalam konteks perilaku diskretif yang dilakukan para birokrat; sejauh mungkin harus tetap mendasarkan pada kerangka normatif dan menjauhkan unsur-unsur yang hanya menekankan pada kekuasaan semata. Sehingga akan dapat dihindarkan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

3. *Transparency*; transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi; dapat diketahui, dimonitor oleh banyak pihak mengenai kebijakan, proses-proses lembaga organisasi pemerintah.

Artinya bahwa, diskresi yang harus dilakukan para birokrat haruslah memungkinkan untuk dikontrol tidak hanya oleh atasan langsung yang memiliki tanggung jawab secara keseluruhan terhadap pelaksanaan tugas para bawahan. Tetapi juga harus dapat dikontrol oleh masyarakat sehingga dapat diketahui bahwa perilaku diskretif birokrat tersebut dilakukan dalam keadaan yang memang benar-benar diperlukan.

151

1. *Responsiveness*; lembaga-lembaga pemerintah harus tanggap, responsif terhadap kepentingan *stakeholders*-nya.

Bahwa tindakan diskretif para birokrat harus dilakukan sebagai bagian yang menunjukkan adanya *sense of crisis* untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi dan membutuhkan kecepatan dalam bertindak.

67

3. *Concensus orientation*; berorientasi pada kesepakatan yakni bisa menjadi perantara bagi kepentingan yang berbeda sebagai cara mencari alternatif terbaik dan membela kepentingan yang lebih luas.

Artinya bahwa diskresi para birokrat haruslah dilakukan sebagai bagian yang menunjukkan kreativitasnya dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dalam konteks pelayanan kepada masyarakat. Perilaku diskresi para birokrat harus dilakukan untuk dan hanya membela kepentingan publik.

145

3. *Equity*; kesetaraan, semua warga negara laki-laki maupun perempuan, memiliki peluang yang sama dalam mendapatkan kesejahteraan.

Suatu prinsip yang tidak boleh ditinggalkan ketika perilaku diskretif harus dilakukan; yaitu tidak menggunakannya dengan sikap dan perilaku yang tendensius. Tetapi sebaliknya para birokrat harus melakukan tanpa pandang bulu dan semata-mata dilakukan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

57

1. *Effectiveness and efficiency*; setiap proses kegiatan, aktifitas lembaga pemerintah dapat menyelesaikan tugasnya sesuai dengan garis yang ditetapkan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

Perilaku diskretif harus dilakukan semata-mata untuk mencari alternatif yang terbaik dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi para birokrat dengan efektif dan efisien.

2

3. *Accountability*; para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*-nya.

Tidak kalah pentingnya, bahwa perilaku diskretif para birokrat haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara normatif formalistik tetapi juga secara moral dan etika.

3

3. *Strategic vision*; para pemimpin dan publik harus memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan SDM yang luas dan jauh ke depan sesuai keperluan pembangunan.

Melalui hak diskresi yang dimiliki para birokrat, maka sudah menjadi suatu tuntutan di era otonomi daerah yang syarat dengan kebebasan ini birokrasi benar-benar meletakkan perilaku diskretif tersebut untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang amat luas. Tidak mengedepankan dan menonjolkan perilaku diskretif para birokrat tersebut untuk kepentingan yang sempit dan sesaat.

Dalam bingkai mekanisme *good governance* inilah diharapkan penggunaan diskresi birokrasi dapat memberikan makna bagi kepentingan masyarakat. Disamping itu di dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal beberapa asas yang kerap kali dijadikan salah satu batu uji (tolok ukur) terhadap baik atau tidak baiknya pemerintahan suatu negara. Agar suatu pemerintahan dapat diklasifikasikan sebagai pemerintahan yang baik, oleh Crinice Le Roy dalam Koesoemahatmadja (1990) dikemukakan sebelas asas (prinsip) yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Asas kepastian hukum (*rechtzekerheids beginsel*);
2. Asas keseimbangan (*evenredigheids beginsel*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan (*gelijkheids beginsel*);
4. Asas bertindak cermat atau seksama (*zorgvuldigheids beginsel*);
5. Asas motivasi (*motiverings beginsel*);
6. Asas tidak menyalahgunakan wewenang (*verbod van detournement*);
7. Asas permainan yang layak (*fair play beginsel*);
8. Asas pemenuhan harapan yang ditimbulkan (*principle van opgewekte verwachtingen*);
9. Asas keadilan (*redelijkeheids beginsel*);
10. Asas meniadakan akibat dari keputusan yang dibatalkan (*herstel beginsel*); serta
11. Asas perlindungan cara hidup pribadi (*principle van beskerning van de persoonlijke levensfeer*).

Disamping itu agar diskresi digunakan secara benar oleh birokrat dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya, maka setiap pejabat publik harus melandasi segenap sikap dan perilakunya tersebut dengan dasar etika dalam hal ini adalah etika birokrasi. Etika birokrasi memiliki arti yang sangat penting bagi segenap aparatur pemerintah. Etika birokrasi dapat digunakan

sebagai pedoman, acuan dan referensi bagi birokrasi dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Disamping itu, digunakan sebagai standar untuk menilai apakah sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Beberapa pandangan yang mendukung arti pentingnya etika dalam etika birokrasi (administrasi negara) adalah sebagaimana dikemukakan Henry (1989), bahwa masalah etika yaitu masalah kepentingan masyarakat merupakan kebutuhan yang sebenarnya di dalam penyelenggaraan administrasi negara. Pentingnya etika bagi birokrasi ini juga tergambar dalam pemikiran Barnard (1938) dalam Henry (1989) bahwa pembuat keputusan membuat keputusan atas dasar perasaan, emosi, dan juga "rasionalitas" menunjukkan bahwa administrasi negara akan membuat kebijakan umum yang dapat dipertanyakan, dan bahkan tidak bermoral yang dapat mempengaruhi seluruh penduduk. Sedang Simon (1947) dalam Henry (1989) berpendapat bahwa para administrator membuat keputusan lebih berdasarkan pada basis yang lain dibanding dasar dasar pertimbangan ekonomi dan efisiensi. Dia berpendapat bahwa faktor-faktor sosial dan psikologis mempunyai pengaruh yang penting terhadap keputusan-keputusan dan yang dibuat para pembuat keputusan.

Dari uraian di atas dapat diambil suatu kesimpulan; pertama, bahwa konsep kebebasan merupakan konsep penghubung dari konsep diskresi. Kedua, dalam suatu pemerintahan demokrasi, diskresi merupakan kebutuhan bagi birokrat agar kebijakan yang memuat tujuan organisasi dapat diimplementasikan secara efisien dan efektif. Ketiga, diskresi dalam pengambilan keputusan harus dilakukan dengan mendasarkan pada kepentingan umum, administratif, politis dan hukum yang berlaku serta etika birokrasi dan dilakukan melalui mekanisme *good governance*. Atau dengan kata lain bahwa diskresi pengambilan keputusan dilakukan dengan mengacu tidak hanya dengan aturan tetapi juga pedoman yang dirancang untuk mengarahkan setiap keputusan yang tidak tercakup oleh aturan. Hal ini sebagaimana dikatakan Adler (1981) dalam Hill (1993) bahwa administrator mengambil keputusan dengan mengacu tidak hanya pada aturan tapi pada pedoman yang dirancang untuk mengarahkan keputusan mereka pada kondisi yang tidak tercakup oleh aturan. Keempat, tanpa diskresi, birokrat akan terjebak dalam tindakan yang birokratis yang berimplikasi pada lambannya kinerja birokrasi.





# 3.

## PERAN BIROKRAT DALAM ORGANISASI PUBLIK

Kata birokrasi merupakan gejala yang umum untuk organisasi pemerintah. Birokrasi dapat diberi pengertian sebagai hirarki organisasi pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan tujuan khusus masyarakat (publik). Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan orang banyak. Disini birokrasi berusaha mengarahkan tenaga dengan teratur dan terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan kata lain, birokrasi merupakan organisasi yang bersifat hirarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasi pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administrasi (Lukman, 1999).

Pengertian birokrasi di atas merupakan salah satu saja dari banyak pengertian. Karena sebenarnya pengertian birokrasi bisa dalam arti sempit bisa dalam arti luas. Menurut Downs (1967), birokrasi diberi pengertian dalam tiga makna. Pertama, dimaknai sebagai kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, dimaknai sebagai metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini analog dengan istilah pengambilan keputusan birokrat. Ketiga, birokrasi dimaknai sebagai "kebiroan" atau kualitas yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Makna birokrasi ini lebih bersifat statis.

Lebih lanjut Downs (1967) mengatakan bahwa suatu organisasi dikategorikan sebagai biro apabila memiliki ciri-ciri: (a) Berukuran besar para anggota jenjang tertingginya mengenal tidak lebih dari separuh dari seluruh anggota organisasi, (b) Sebagian besar anggotanya adalah pekerja purna waktu yang sebagian besar pendapatan mereka bergantung pada pekerjaan dalam organisasi, (c) Penggajian awal pegawai, promosi pegawai dalam biro dan keberadaannya di dalam biro, sekarang-kurangnya sebagiannya, lebih didasarkan pada beberapa jenis penilaian kinerja mereka atau peranan yang diharapkan oleh organisasi, daripada didasarkan pada karakteristik bawaan,

seperti agama, ras, kelas sosial, hubungan keluarga, usia, atau pemilihan berkala suatu jabatan yang ditetapkan oleh ketentuan di luar biro, (d) Sebagian besar keluaran organisasi tidak secara langsung atau tidak langsung dinilai berdasarkan harga pasaran di luar organisasi melainkan kesukarelaan transaksi *quit pro quo*.

Berbeda dengan pandangan Downs (1967) di atas, Bert A. Rockman dalam Hill (1992) misalnya memaknai birokrasi dalam tiga perspektif. Perspektif pertama memandang birokrasi sebagai bentuk organisasi. Perspektif kedua birokrasi merupakan badan administrasi negara. Sedang perspektif ketiga birokrasi adalah personil yang merupakan karyawan tetap pemerintah atau disebut juga pegawai negeri.

Dalam konteks penelitian ini yang dimaksud birokrasi adalah para birokrat pemerintah atau aparatur pemerintah. Dimana menurut Downs (1967) yang disebut birokrat adalah seseorang yang: (a) bekerja untuk suatu organisasi besar, (b) dipekerjakan secara purna waktu oleh organisasi dan mendapatkan sebagian besar pendapatannya dari pekerjaan tersebut, (c) dinilai berdasar kinerja peran untuk penggajian awal, promosi, dan retensi, dan (d) menghasilkan keluaran yang dapat dinilai secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan pasar.

Perbincangan tentang peran birokrat dalam konteks ini tidak hanya dimaksudkan pada jenis birokrat pelaksana yang oleh Lipsky (1980) disebut sebagai *street-level bureaucrats* (birokrat garda depan). Tetapi birokrat yang juga menduduki jabatan-jabatan baik di level atas, menengah dan bawah. Karena diskresi tidak hanya dilakukan oleh birokrat yang memiliki jabatan dalam suatu organisasi publik. Tetapi birokrat yang berada di garis depan ini juga memiliki ruang diskresi yang digunakan dalam melaksanakan tugas pekerjaannya. Setidaknya hal ini mendasarkan pada pandangan Wilson (1989) menganggap para pelaksana (*operator*) sebagai pihak yang memainkan peranan penting dalam melaksanakan tugas organisasi. Mereka adalah para pegawai yang ada pada posisi lini (*line-level employees, street-level bureaucrats*). Kegiatan mereka dikondisikan oleh para manajer (*supervisor, foremen*), dan akhirnya eksekutif (*chief executive officer*) yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan pemeliharaan organisasi. Wilson menganggap urutan harus dimulai dari para pelaksana, manajer dan terakhir eksekutif dalam memainkan peranan sebagai determinan terhadap kinerja suatu instansi, karena pelaksanalah yang paling menentukan tentang apa yang dilakukan oleh instansi pemerintah dan mengapa mereka melakukan itu.

Pendapat di atas menunjukkan posisi strategis dari birokrat garda depan dalam struktur administrasi dalam memainkan peran pentingnya dalam mencapai tujuan organisasi/birokrasi. Jelas bahwa kewajiban psikik

278 sesungguhnya bagi pelaksanaan tujuan-tujuan organisasi jatuh pada orang-orang yang berada pada tingkat yang paling rendah dalam hirarki administratif (Simon, 1961)

Oleh karena itu, mereka, kaum birokrat, perlu diperhitungkan dalam proses implementasi. Mengingat mereka juga memiliki kepentingan-kepentingan sendiri, yang akan dapat mempengaruhi kadar opportunistic behavior-nya dengan cara berperilaku secara tertentu (*selective behavior*), misalnya mengubah arus informasi, membocorkan informasi, mengubah kecepatan pelaksanaan suatu policy (Breon and Winstrobe, 1989:37:38). Mereka bukan hanya pelayan-pelayan yang netral tetapi juga mempunyai ide-ide, nilai-nilai, keyakinan dan kepentingan-kepentingan yang mereka gunakan untuk membuat/menentukan kebijakan atau keputusan. (Parsons, 1997; Riggs, 1996).

Para birokrat yang berada ditingkat pelaksana ini, atau tingkat operatif dalam hirarki administratif bukan sekedar muatan (beban) tambahan, dan bahwa mereka juga harus memainkan 241 peranan yang penting dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi itu. Adapun peran penting birokrat (*administrator*) ini adalah sebagai pengambil keputusan (Burns, 1966). Peran ini didasari oleh suatu pemikiran bahwa para birokrat bukanlah orang yang bergerak secara otomatis. Mereka 213 adalah manusia yang memiliki perasaan dan pengalaman yang baik. Mereka secara kontinyu membuat keputusan-keputusan, mayor dan minor tentang apakah menerapkan peraturan ataukah tidak dan bagaimana menginterpretasikan dalam sebuah kasus khusus, mereka menjadi penjaga pintu di kantor-kantor layanan sosial atau pekerja kesejahteraan (Dunsire, 1978; Knegt, 1986 dalam Bovens, 2002). Lebih lanjut dikatakan bahwa mereka mempunyai fungsi dasar dalam suatu proses administrasi; yaitu membuat aturan-aturan dan keputusan-keputusan hukum (*Administrative Lawmakers*) disamping juga berperan sebagai pemberi pertimbangan (*administrators as Judges*), dalam arti menengahi dan memberi pertimbangan kebijaksanaan dalam menyelesaikan perselisihan atau konflik disamping penerapan pertimbangan yang bagus dalam melaksanakan kebijakan yang didasarkan pada situasi yang memang diperlukan (Burns, 1966; Barth, 1999).

Pandangan peran birokrat menurut Burns (1966) dan Bart (1999) seperti dikemukakan di atas menurut pendapat Abdul Wahab (1990) adalah merupakan pengembangan atas peran birokrat dalam model birokrasi klasik. Peran utama administrator-administrator pemerintah menurut model birokrasi klasik adalah mengelola atau melaksanakan pekerjaan, dan karena itu, tidaklah memutuskan apa yang harus dikerjakan. Dengan perkataan lain,

fungsi utama mereka adalah melaksanakan kebijakan publik dan bukan membuat kebijakan publik.

Pendekatan birokrasi klasik yang tidak lepas dari pemikiran Wilson (1887), telah membagi pemerintahan ke dalam 2 (dua) lingkungan terpisah, yaitu politik dan administrasi. Hal ini memberikan makna bahwa peran birokrat dibatasi mereka bukan sebagai pengambil kebijakan tetapi sebaliknya mereka tidak lebih dari sekedar hanya melaksanakan kebijakan.

Pandangan Wilson di atas segera diikuti oleh Goodnow (1900) yang memerinci lebih lanjut perbedaan antara politik dan administrasi. Bagi Goodnow, maka (a) politik bersangkut paut dengan kebijakan (*policy*) atau pernyataan kehendak dari negara; (b) bersangkut paut dengan pelaksanaan dari kebijaksanaan; dan (c) terbentang suatu bidang yang amat luas dari administrasi itu yang tak bersangkut paut dengan politik yang karenanya harus tetap dibebaskan dari kontrol badan-badan politik. Pernyataan pada butir (b) berarti bahwa administrasi seharusnya tidak terlibat dalam peran pembuatan kebijaksanaan dan semata-mata menjalankan peran sebagai pelaksana kebijakan (*policy execution*) (Abdul Wahab, 1990).

Teori dikotomi politik-administrasi yang dikemukakan oleh Wilson dan Goodnow di atas, telah diperkuat oleh Gerakan Manajemen Ilmiah yang dipelopori Frederick Winslow Taylor. Salah satu prinsip/tujuan pokok dari Manajemen Ilmiah ialah bahwa selalu ada satu cara terbaik untuk mencapai suatu tujuan. Selaras dengan itu, maka sekali tujuan dari urusan-urusan ekonomi telah dirumuskan, manajemennya haruslah diberikan tanggung jawab penuh serta otonomi untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut menurut cara paling efisien dengan menerapkan metoda ilmiah guna memecahkan masalah-masalah tertentu (Abdul Wahab, 1990).

Pendekatan klasik administrasi negara di atas, ternyata juga mendapatkan sokongan penuh dalam perkembangan pemikiran ekonomi pada bagian akhir abad 19 dan 20. Dalam pandangan kaum utilitarian, maka dianggap mungkin untuk mencapai apa yang disebut "kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sejumlah besar orang". Teori keseimbangan menyeluruh dan teori keseimbangan sebagian dalam ilmu ekonomi mengasumsikan bahwa selalu ada jalan untuk memecahkan masalah-masalah ekonomi secara memuaskan yang sejalan dengan prinsip-prinsip ekonomi, dan jika para administrator atau para pakar mampu mengidentifikasi cara pemecahan yang memuaskan itu sanggup mencapainya, maka wajarlah jika pemecahan atas masalah tersebut diserahkan pada mereka seraya memberikan otonomi yang penuh (Abdul Wahab, 1990).

Pandangan aliran Manajemen Ilmiah dan ilmu ekonomi di atas menimbulkan suatu pertanyaan, apakah sebenarnya yang dimaksud dengan

cara atau jalan terbaik yang efektif untuk memecahkan persoalan-persoalan ekonomi secara memuaskan, seraya memberikan otonomi yang penuh terhadap administrator.

Dalam konteks dengan tema perbincangan ini, jelas bahwa yang dimaksud dengan pertanyaan di atas tidak lain adalah bahwa ketika persoalan-persoalan ekonomi sudah diputuskan birokrat sebagai suatu kebijakan, peran administrator sebagai pelaksana hendaklah diberi otonomi penuh dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Atau dengan kata lain para birokrat harus diberi diskresi dalam pengambilan keputusan. Ini artinya bahwa birokrat dengan otoritasnya memiliki keleluasaan/diskresi untuk mengambil langkah-langkah penting termasuk di dalamnya mengambil keputusan-keputusan agar efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut dapat diperoleh.





# 4.

## PARADIGMA DISKRESI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Seperi telah disinggung dalam perbincangan sebelumnya bahwa hampir dalam setiap organisasi atau birokrasi publik, seorang birokrat memiliki bukan saja tanggung jawab membangun dan memelihara struktur organisasional, tetapi juga membuat beberapa keputusan yang lebih luas dan penting sehubungan dengan kadar tugas pekerjaan dalam birokrasi itu sendiri. Fungsi ini tentu memiliki kadar yang berbeda secara struktural. Artinya bahwa kadar keputusan-keputusan para birokrat yang berada pada tingkat tinggi lebih banyak berhubungan dengan tujuan-tujuan akhir. Sedang di tingkat yang lebih rendah biasanya berkaitan dengan tugas-tugas administratif.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh birokrat<sup>247</sup> dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah merupakan bagian dari tugas untuk mengimplementasikan apa yang tertuang dalam kebijakan atau aturan. Dalam melaksanakan peraturan atau kebijakan ini, tidak jarang keputusan-keputusan yang diambil birokrat adalah merupakan hasil dari perilaku diskretif.

Diskresi<sup>248</sup> ini merupakan salah satu kekuasaan yang dimiliki oleh birokrat sebagai alat yang digunakan untuk mencari cara tempuh yang dipandang paling efektif guna mencapai maksud dan tujuan-tujuan dari ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam kebijakan. Sehingga dengan demikian, kemerdekaan, kebebasan atau keleluasaan birokrat dalam mengambil keputusan-keputusan tersebut terbatas hanya pada masalah-masalah bagaimana agar maksud dan tujuan ketentuan suatu kebijakan dapat tercapai. Dalam perbincangan mengenai bagaimana diskresi mendasari para birokrat dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ini, maka dapatlah disajikan berikut ini mengenai diskresi dalam perspektif paradigmatis, yaitu paradigma diskresi dari perspektif pendekatan Platonian dan Aristotelian serta pandangan pakar Administrasi Publik seperti H. George Frederickson.

Dalam tradisi Barat ada dua perspektif filosofis yang umum dari hakekat administrasi publik; yaitu pengambilan keputusan publik dan pelaksanaan keputusan publik. Perspektif filosofis administrasi publik ini berangkat dari pemikiran Woodrow Wilson yang telah disinggung sebelumnya yang

menempatkan perbedaan utama antara politik dengan administrasi. Politik merupakan aktivitas dari lembaga legislatif dan kelompok-kelompok pengambil kebijakan yang lain; sedangkan administrasi merupakan aktivitas dari klas profesi para manajer publik yang menjalankan kerjanya berdasarkan petunjuk-petunjuk dari para pengambil kebijakan dengan cara seefisien mungkin (Wilson, 1887). Dikotomi politik administrasi ini jelas menempatkan administrator publik pada suatu posisi yang hanya menempatkan sebagai pelaksana kebijakan.

Perhatian mengenai pandangan di atas secara mendalam dikemukakan oleh Weber (1946) dalam suatu pernyataannya bahwa atribut unik dari politisi jelas berbeda dengan atribut pegawai sipil (*civil servant*). Esensi politik adalah mengawasi (*to take a stand*), berambisi (*be passionate*), menjalankan kata hati (*exercise conscience*), menempatkan tanggung jawab personal terhadap kebijakan-kebijakan, dan mengakui sifat transisi peran politik. Administrator publik berperan melaksanakan perintah dari otoritas politik secara tulus, tanpa mempertimbangkan kesesuaiannya dengan keyakinan dan nilai-nilai yang dianut pihak administrator. Pandangan ini menjadikan moralitas pegawai sipil adalah kepatuhannya yang teguh terhadap otoritas yang lebih tinggi. Implikasinya, dalam melaksanakan aturan atau kebijakan para birokrat publik akan selalu bersandar pada aturan-aturan dan kebijakan yang mapan dan menerapkannya dalam suatu performan yang mekanik dan tidak imajinatif. Pandangan yang menempatkan administrator publik pada fungsi sebagai pelaksana kebijakan dan memisahkan secara tegas fungsi politik atau pengambil keputusan sudah tidak lagi berlaku saat ini karena pandangan demikian sudah mengalami suatu pergeseran. Bahwa administrator publik atau birokrat tidak hanya berperan sebagai pelaksana keputusan tetapi sekaligus pengambil keputusan disamping memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam melaksanakan kebijakan (Burns, 1966; Barth, 1999). Hal ini sekaligus merupakan kritik keras terhadap pandangan Weber mengenai peran birokrat.

Sejalan dengan perbincangan peran birokrat yang telah disinggung di atas terutama peran dalam mengimplementasikan kebijakan, ada dua pendekatan yang disajikan terkait dengan masalah diskresi. Dalam tradisi Barat perdebatan terjadi pada peran pejabat publik dalam mengimplementasikan kebijakan, hal ini terjadi pada persetujuan antara Plato dan Aristoteles. Debat antara Platonian dan Aristotelian ini mengenai hakekat interpretasi (diskresi) kebijakan dalam menjelaskan persoalan yang dihadapi oleh administrasi publik modern.

Pandangan Plato (1970) mengenai peran birokrat dalam mengimplementasikan kebijakan adalah bahwa administrator publik

(birokrat) harus meninggalkan diskresi dalam mengimplementasikan kebijakan. Karena tindakan tersebut sama halnya dengan mencuri kedaulatan atau kewenangan dari orang-orang terpilih yang membuat kebijakan/hukum. Pembatasan peran birokrat terhadap perilaku diskretif menurut pandangan Plato ini didasarkan atas dikotomi antara penegakan hukum disatu sisi dengan pelaksanaannya dari pengadilan dalam menyelesaikan permasalahan tertentu. Selanjutnya, bahwa perilaku diskretif (menginterpretasikan) terhadap hukum atau kebijakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang membutuhkan kebijaksanaan hanya bisa dilakukan melalui pengadilan. Asumsi yang diberikan oleh Plato dalam hal ini adalah bahwa hanya dengan mendasarkan pada hukum atau kebijakan yang tertulis sudah dirasa cukup bagi administrator publik dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang tidak diharapkan muncul. Implikasi dari perilaku diskretif yang kaku demi menjaga keutuhan hukum ini, Plato telah mengorbankan keadilan dalam penyelesaian kasus-kasus tertentu.

Pandangan Plato mengenai bagaimana administrator publik dalam implementasi kebijakan ini, nampaknya menjadi inspirasi bagi Dworkin (1985) dalam menemukan hasil pemikirannya. Ia mengemukakan tentang konsep hukum *rule book* yang secara jelas dipegang oleh para ahli teori dalam tradisi Platonis. Konsep hukum ini mengatakan bahwa persyaratan hukum harus dituangkan dalam peraturan yang tertulis dan persyaratan itu setidaknya secara prinsip dapat dibawa bersama-sama dalam sebuah buku peraturan. Dengan demikian, tuntutan hukum adalah yang ada dan hanya tertera dalam *rule-book*; bila beberapa tuntutan atau hak tidak terdapat dalam peraturan, tuntutan tersebut berarti tidak ada. Konsep hukum dari *rule-book* memiliki sebuah afinitas dengan peraturan demokrasi, karena di bawah konsepsi ini hanya legislator yang memiliki wewenang untuk menambah atau mengurangi aturan baru dalam *rule book*.

Dworkin menunjukkan permasalahan dari sebuah kasus-kasus sulit yang timbul dalam konsep hukum dari *rule-book* dimana sebuah perdebatan terjadi saat sebuah keputusan yang benar harus diambil. Kasus-kasus yang sulit itu timbul bukan karena tidak ada peraturan yang berhubungan dengan kasus/permasalahan tersebut, tetapi agaknya karena peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan itu mempunyai sisi yang mendua atau menimbulkan banyak interpretasi. Kasus-kasus sulit dalam hukum merupakan analogi bagi sebuah pertanyaan praktis administrator tiap hari tentang pemenuhan mandatnya, yang tidak pernah jelas bahwa ia tidak bisa bertindak hanya secara mekanistik saja. Administrator selalu membutuhkan sejumlah pedoman guna penyelesaian mandat ekonomi dan efisiensi merupakan sebuah pedoman yang masih tradisional.

Konsep hukum dari *rule-book* ini menyarankan kepada para hakim dalam menyelesaikan kasus-kasus yang sulit; saran ini berusaha untuk membuat keputusan semekanis mungkin, bahkan mengizinkan para hakim menggunakan kebijakan personal untuk memecahkan suatu permasalahan. Solusi-solusi dari *rule-book* ini sejajar dengan standar administrasi publik yang bersandar pada efisiensi sebagai pedoman untuk menginterpretasikan mandat yang dimiliki oleh administrator. Pendekatan *rule-book* ini memberikan dua polar bagi para hakim; mereka bisa mengaplikasikan hukum secara mekanis seperti apa yang tertulis atau bila hal yang pertama tidak memungkinkan, mereka (hakim) bisa bertindak sesuai dengan kehendaknya. Selanjutnya Dworkin memberikan sebuah alternatif ketiga dalam mengaplikasikan sebuah hukum bahwa hakim harus membuat keputusan judicial berdasarkan pada penjiwaan dari kisi-kisi hukum. Untuk ini hakim harus menginterpretasikannya berdasarkan pemahaman mereka mengenai apa yang disebut prinsip hukum. Interpretasi dibatasi oleh komunitas dan tradisi historis dari komunitas itu. Menurut Frederickson, terdapat kesulitan dalam mengaplikasikan *argument* Dworkin secara langsung pada administrator publik, sebab mereka itu bukan hakim dan keleluasaan situasi-situasi yang mereka hadapi itu bukan kasus.

Guna menghindarkan kecampuradukan dari dua aplikasi netral dan kebebasan dari kehendak pribadi, Dworkin mengusulkan bahwa para hakim mendasarkan interpretasi hukum pada pemahaman atas spirit hukum. Sebaliknya para administrator publik bisa menghindarkan dua pilihan tidak bisa diterima dengan memahami prinsip ekuitas dan dengan mengikutsertakan masyarakat yang mereka layani dalam sebuah dialog tentang kesesuaian mandat yang mereka emban.

Lowi memberikan sebuah solusi yang berbeda—suatu Administrasi Modern Platonis (Lowi, 1969). Lowi menyerang serangkaian institusi antara administrasi publik dan kepentingan kelompok politik, ia mencatat bahwa ekspansi dari administrasi Negara dihubungkan pada sebuah ekspansi dari diskresi administrasi. Konggres tidak mampu dan atau tidak mau membuat keputusan-keputusan yang sulit dan kontroversial lalu mendelegasikan keputusan-keputusan tersebut pada agen-agen administratif. Konggres telah memberikan kewenangan yang tidak jelas kepada agen-agen ini, dimana agen-agen ini berhubungan dengan kepentingan kelompok. Agen-agen yang memiliki diskresi administrasi yang luas ini akan merusak kepentingan publik dan mengabaikan aturan hukum, ini berhubungan dengan kepentingan kelompok dalam proses administratif.

Solusi yang diberikan Lowi adalah membatasi diskresi administrasi dengan cara memulihkan aturan hukum dengan cara menolak semua

kewenangan yang tidak konstitusional yang dimiliki oleh Konggres hingga administrator. Lowi berharap, hasilnya berupa sebuah transfer balik pembuatan keputusan pada konggres dan sebuah pengurangan diskresi administrasi. Seperti halnya Plato, Lowi menyarankan pada administrator apa yang mereka harus kerjakan guna menyelesaikan mandat yang mereka terima.

Tapi seperti yang dialami oleh Plato, Lowi gagal dalam mengenali proliferasi kewenangan yang sedikit memanfaatkan diskresi administrasi, karena menurut Frederickson aturan itu sendiri memerlukan interpretasi. Ketika John Dewey mencatat lebih dari enam puluh tahun yang lalu, proliferasi hukum merefleksikan sebuah kehancuran dari spirit publik, tapi tidak terdapat sama sekali yang memperbaiki spirit itu (Dewey, 1930). Diskresi administrasi dimanfaatkan demi kepentingan publik tapi dengan apresiasi spirit hukum dan hubungannya dengan kebaikan publik. Cara-cara perbaikan spirit harus ditemukan, tapi menurut Frederickson lebih lanjut mereka tidak akan menemukan dengan melewati hukum yang banyak. Hal ini sebagaimana halnya yang disarankan oleh Putnam, Leonardi dan Nanety (1993) dan aplikasi ekstrem dari hukum yang dikritik dalam *The Death of Common Sense* (Howard, 1995), bahwa jawabannya tidak pada hukum yang lebih banyak atau dalam sebuah birokrasi yang dapat mengimplementasikan hukum hanya dengan pemahaman yang kaku dan sempit.

Berbeda dengan Plato, pandangan Aristoteles (1962) mengenai implementasi kebijakan yang dilakukan administrator publik adalah bahwa setiap pelaksanaan dari sebuah hukum (kebijakan) melibatkan suatu penjabaran atau interpretasi (diskresi) yang lebih lanjut dari hukum atau kebijakan itu. Argumen Aristotelian, mengenai pandangan ini adalah karena mandat dari pejabat publik hanya dapat dipahami dengan mempertimbangkan spiritnya. Mandat yang tertulis untuk mengarahkan para administrator tidak pernah menjelaskan tugas apa yang bisa membuat administrator bertindak seperti mesin, yang secara efisien dan ekonomis melaksanakan pekerjaan. Argumen ini menyarankan bahwa para pejabat publik harus memiliki pemahaman tentang spirit dari mandat untuk membimbing mereka ketika membuat keputusan yang tidak bisa dihindarkan dan untuk ini perlu mendasarkan pada prinsip keadilan.

Keadilan menurut Aristoteles mempunyai dua jenis; *Legal Justice* dan *Equity Justice*. *Legal Justice* berasal dari aplikasi sebuah hukum yang secara jelas dan tidak bisa diragukan lagi bisa diinterpretasikan sesuai keperluannya. *Legal Justice* ini dalam pelaksanaannya dapat mengakibatkan ketidakadilan. Sedang *Equity Justice* memiliki ciri bahwa pelaksanaan hukum atau kebijakan sangat tergantung pada prinsip-prinsip substantif (jiwa dari hukum) guna memecahkan masalah kemenduaan. Oleh karena itu Aristoteles menunjukkan

bahwa kepatutan merupakan superior bagi keadilan; memberlakukan suatu hukum tanpa memperhatikan ekuitas akan berakibat pada ketidakadilan bukan perkiraan yang terbaik dari keadilan seperti yang dikemukakan Plato.

Implikasi yang lebih jauh diberikan oleh argumen Aristoteles yang bertolak belakang dengan asumsi yang diberikan oleh Plato, bahwa administrator tidak bisa secara alamiah mengaplikasikan hukum karena dua alasan. Pertama, legal justice tidak bisa netral dalam hal-hal yang menyangkut equity justice, dimana ketaatan yang kuat pada hukum tertulis merupakan hal yang tidak adil. Yang kedua, dalam berbagai kasus apa yang terdapat dalam hukum atau kebijakan tidak seluruhnya jelas, hanya satu yang bisa diinterpretasikan.

Sebuah pendekatan masih berusaha tetap mengikuti tradisi dialog Aristoteles. Pendekatan ini menyarankan bahwa bagi masyarakat yang terkena akibat dari sebuah keputusan administrasi publik harus diikutsertakan dalam pengambilan keputusan-keputusan itu. Hal ini merupakan pendekatan participatory process atau citizen participation (Frederickson, 1982), yang menyarankan bahwa keputusan administrasi publik akan sesuai bila proses yang digunakan untuk mencapai keputusan itu adil (fair).

Dari dua paradigma diskresi (Platonian dan Aristotelian) tentang bagaimana implementasi kebijakan; Frederickson (1997) memiliki pandangan mengenai diskresi yang sejalan dengan Aristotelian. Bahwa para pejabat publik harus selalu melakukan interpretasi dalam melaksanakan hukum. Pandangan ini didasari oleh asumsi yang sejalan dengan pemikiran Aristoteles bahwa hukum itu tidak sempurna atau abstrak. Sehingga merupakan sebuah kualitas yang tidak mungkin dalam aplikasi sebuah hukum atau kebijakan jika interpretasi tidak dilakukan oleh pejabat publik.

Selanjutnya bagaimana interpretasi (diskresi) itu dilakukan? Menurut pandangan Frederickson, seperti yang telah dilakukan oleh Aristoteles, bahwa diskresi harus dilakukan disamping mendasarkan pada spirit yang terkandung dalam hukum atau kebijakan tetapi juga harus mendasarkan pada ekuitas sosial. Tanpa mengacu pada ekuitas sosial diskresi yang dilakukan menurutnya dapat mengakibatkan ketidakadilan. Oleh karena itu menurutnya ekuitas harus dipahami sebagai hal yang fundamental atas praktek administrasi publik.

Persoalan-persoalan ini menurut Frederickson ditujukan pada para administrator yang berada di Negara moderen, bahwa mereka harus bertanggung jawab atas wewenang yang beraneka macam sesuai dengan posisi mereka masing-masing. Dalam setiap posisi, wewenang yang dimiliki oleh administrator ditentukan dalam perundang-undangan.

Argumen para Platonis bahwa pejabat publik harus mengikuti perundangan atau kewenangan lain untuk memenuhi mandat mereka. Tradisi menunjukkan, satu-satunya yang diperlukan administrator adalah prinsip efisiensi dan ekonomi - yang sebaliknya merupakan akibat yang lumrah dari tiap kewenangan mandat. Efisiensi dan ekonomi hanyalah pedoman paraadministrator sebagai alat yang terbaik demi pemenuhan mandat.

Bagi peneliti/penulis sependapat dengan paradigma diskresi Aristotelian yang diperkuat dengan pandangan Fredericksonian (istilah aliran pandangan Frederickson; penamaan oleh Solichin Abdul Wahab); karena secara empiris aturan atau kebijakan tidak pernah dibuat dalam kondisi yang sempurna, baik dalam pengertian tidak rinci, tidak tegas maupun ambiguitas. Kondisi aturan yang demikian menuntut para implementor untuk melakukan diskresi dengan tujuan agar dapat meningkatkan efektivitas dari keseluruhan kebijakan publik asalkan tidak berlebihan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang.

Agar diskresi yang dilakukan administrator publik/birokrat tersebut tidak mengarah pada penyalahgunaan wewenang, maka diskresi harus dilakukan tidak saja mendasarkan pada aturan atau kebijakan sebagaimana pandangan Aristoteles maupun pandangan Frederickson yang menambahkan unsur ekuitas atau keadilan bagi praktek administrasi publik. Perilaku diskretif para administrator publik harus juga mendasarkan pada moralitas dan kepentingan umum.

Moralitas merupakan faktor yang krusial dan harus merupakan standar yang melandasi perilaku administrator publik dalam melakukan tindakan diskretif bagi tugas-tugas yang tidak hanya terkait bagi kepentingan organisasinya tetapi lebih jauh tugas-tugas bagi kepentingan umum. Hal ini sebagaimana disinggung oleh Ralph Clark Chandler dalam Perry (1990) bahwa "Para public official memiliki pengaruh yang sangat kuat dan mampu membuat kebijakan publik berdasarkan interpretasinya, maka standar yang melandasi adalah perilaku etis yang merupakan faktor krusial dalam sejarah manusia". Lebih lanjut dia berpendapat bahwa ada sepuluh ajaran etis yang dapat dipakai sebagai pedoman bagi pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, yaitu:

1. Tunjukkan integritas fiskal, artinya bagaimana cara mengatur uang (*how one handles money*). Hal ini diusahakan agar tidak terjadi penyelewengan keuangan negara terutama untuk mengatur kemakmuran publik.
2. Hindari abstraksi moral; artinya pejabat publik harus melakukan tindakan pencegahan terhadap perilaku yang melanggar moral guna tetap menjaga kemuliaan.
3. Libatkan abstraksi moral; artinya mengorbankan kesenangan dan kekayaan pribadi demi kebaikan masyarakat serta negara. Di sini perlu kejujuran, kebenaran, keuletan dan integritas personal.

4. Akui teori pluralitas; artinya bahwa pluralitas mendorong terjadinya proses tawar-menawar untuk mencapai kesepakatan dari sekian banyak perbedaan.
5. Percaya pada dikotomi; artinya administrator publik berperan melaksanakan perintah dari otoritas politik secara tulus, tanpa mempertimbangkan kesesuaiannya dengan keyakinan nilai-nilai yang dianut pihak administrator. Jadi, moralitas pegawai sipil adalah kepatuhannya yang teguh terhadap otoritas yang lebih tinggi.
6. Tidak mempercayai dikotomi; artinya pemisahan fungsi administrasi dan politik masih perlu dipertanyakan karena dalam prakteknya saling berkaitan bahkan fungsi yudikatif-pun masih terkait dengan fungsi administrasi.
7. Menjunjung tinggi keadilan; artinya birokrasi harus bersikap netral dan tidak boleh memihak kepada salah satu pihak.
8. Mengupayakan wacana profesi; artinya melaksanakan tugas harus berlandaskan pada kode etik profesi.
9. Mempertahankan tatanan konstitusional; artinya dalam menerapkan atau melaksanakan tugasnya, birokrasi harus berlandaskan pada konstitusi terutama dalam hal mendistribusikan sumber daya untuk kesejahteraan umum.
10. Melayani masyarakat; artinya birokrasi yang dipilih rakyat harus kembali melayani rakyat bukannya dilayani.

Secara holistik perilaku etis seperti dikemukakan di atas jika konsisten dijadikan dasar pertimbangan oleh para birokrat dalam melaksanakan tugasnya, maka hal itu akan menjadi kontrol bagi perilakunya dari penyalahgunaan wewenang. Sehingga dengan demikian, diskresi sebagai sebuah keleluasaan bagi birokrat dalam mengambil keputusan terkait dengan tugas dan wewenangnya tidak perlu dikhawatirkan menimbulkan perilaku yang menyimpang.

Selanjutnya inheren dengan moral etis sebagai dasar pertimbangan bagi perilaku diskretif para birokrat dalam melakukan tindakan diskretif masih perlu ditambah bahwa diskresi yang dilakukan para birokrat harus mendasarkan pada kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud di sini meminjam pengertian pemikiran kepentingan umum sebagaimana yang dikemukakan oleh Anthony Down (1998) yang meliputi kepentingan umum dari pemikiran rasional; ideal dan realis; yang dijelaskan secara rinci pada bagian ini. Perilaku diskretif yang didasarkan pada pertimbangan moralitas dan secara holistik dilakukan dengan berorientasi pada kepentingan umum, maka diskresi tidak saja akan menguntungkan organisasi tapi juga memberi dampak baik bagi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

# 5.

## IMPLEMENTASI KONSEP DISKRESI DALAM ORGANISASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Dalam banyak perbincangan, diskresi memiliki banyak istilah tetapi makna yang terkandung di dalamnya tidak jauh beda dengan makna diskresi itu sendiri. Seperti Dimock (1992) misalnya, yang menyebut diskresi sebagai administrative legislation. Istilah ini muncul ketika kebanyakan dari perundang-undangan modern mempunyai bentuk yang umum, membiarkan soal-soal detail diisi dikemudian hari oleh para administrator sebagai hasil pengalaman mereka dalam melaksanakan undang-undang. Sedang Famega (2003) menyebut diskresi itu dengan istilah self Initiated. Dalam konteks kajian ini peneliti menggunakan istilah diskresi, karena dalam kajian Administrasi Publik istilah ini cukup familier.

Konsep diskresi ini oleh sebagian pakar telah digunakan dan didefinisikan secara beragam sehingga mencakup fenomena yang sangat luas. Davis (1969), dalam bukunya tentang diskresi ini mengatakan bahwa, seorang birokrat (pejabat publik) mempunyai diskresi dimana dalam batas-batas kewenangannya dia mempunyai keleluasaan untuk membuat sebuah pilihan antara bertindak atau tidak bertindak.

Pernyataan di atas dapat diberikan suatu pengertian bahwa diskresi didefinisikan sebagai kebebasan administrator dalam membuat keputusan untuk melakukan pilihan antara bertindak atau tidak. Pengertian demikian sama dengan yang digunakan secara konsisten dalam literatur manajemen bahwa diskresi merupakan suatu kebebasan bertindak (Finkenstein dan Boyd, 1998 dalam Key, 2002).

Sebaliknya Bull,1980; Donnison,1977 dalam Ham (1985), dalam pembahasannya tentang diskresi kebijakan sosial, membuat suatu perbedaan antara pertimbangan (judgement), interpretasi terhadap peraturan-peraturan dan diskresi dimana peraturan-peraturan memberikan fungsi-fungsi khusus di dalam situasi-situasi khusus dan tanggung jawab untuk membuat keputusan-keputusan. Perbedaan ini sebagai bantahan Titmuss (1971) dalam Ham (1985) yang membagi diskresi ke dalam:

- a. menginterpretasikan peraturan;
- b. mengambil keputusan-keputusan dalam bidang-bidang dimana aturan-aturan belum mengatur persoalan itu; dan
- c. dengan menggunakan kebebasan sendiri untuk bertindak dalam keadaan-keadaan perkecualian dari sebuah peraturan.

Diakui bahwa penggunaan sebuah definisi yang dikemukakan Davis menunjukkan sebuah urusan yang hampir semua tentang pembuatan keputusan. Dalam konteks kajian ini, peneliti tidak menggunakan konsep diskresi dari salah satu pendapat seperti yang dikemukakan oleh Davis maupun yang dikemukakan oleh Titmus sekalipun. Hal ini dilakukan agar peneliti memiliki ruang lingkup yang cukup dalam mengkaji fenomena tentang diskresi, karena menurut Lipsky (1980) konsep diskresi merupakan konsep yang relatif. Disamping itu, hal ini sebagian dipengaruhi oleh sebuah kepercayaan bahwa para ilmuwan sosial harus berusaha menghindarkan diri dari pemaksaan tentang definisi-definisi sendiri tentang konsep-konsep yang digunakan dalam percakapan sehari-hari.

Konsep diskresi ini dibedakan dengan konsep kewenangan atau otoritas, Kosep kewenangan ini menurut Simon (1961) adalah kekuasaan untuk mengambil keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu-individu. Senada dengan pendapat Simon, Chandler & Plano (1988) berpendapat bahwa suatu hubungan kekuasaan didasarkan pada kemampuan untuk memaksa perilaku tertentu untuk memenuhi tujuan tertentu. Kewenangan didasarkan pada kekuasaan yang sah yang secara formal ditetapkan dalam struktur dan posisi suatu organisasi.

Dengan demikian, maka wewenang merupakan hubungan antara dua individu, satunya atasan, dan yang lainnya bawahan. Pola perilaku si bawahan diatur oleh suatu keputusan tunggal, agar mengikuti alternatif perilaku yang dipilihkan oleh atasan. Bawahan menggantungkan untuk sementara berpikir secara kritis dalam melakukan pilihan diantara alternatif-alternatif dan menggunakan kriteria penerimaan perintah atau aba-aba formal sebagai landasan bagi pemilihan.

Wewenang hanya membatasi sebagian saja dari pada praktek diskresi seseorang. Seorang bawahan bisa diberitahukan apa yang harus dilakukannya, tetapi ia diberi cukup banyak peluang berkenaan dengan bagaimana ia harus melakukan tugas itu. Apa yang dimaksud itu, tentu saja merupakan masalah tingkat (taraf), dan bisa diperincikan (ditetapkan) dalam batas-batas yang lebih sempit maupun lebih luas. Selanjutnya Simon (1961) mengatakan bahwa wewenang dijalankan melalui suatu hirarki perintah yang ruwet. Setiap tingkat hirarki memberikan suatu wilayah diskresi yang cukup luas kepada tingkat yang di bawah.

Dari uraian di atas dapatlah dikemukakan bahwa wewenang selalu ditentukan dalam struktur hirarki yang jelas baik besar maupun kecilnya, sedang diskresi tidak ditentukan secara tegas dalam struktur namun merupakan sesuatu yang mengikuti kewenangan. Sedang besar kecilnya atau luas sempitnya diskresi selain bergantung pada luas tidaknya kewenangan yang dimilikinya juga tergantung dari jelas tidaknya atau kabur tidaknya aturan-aturan yang dibuat yang mengikat birokrasi tersebut dalam menjalankan tugasnya. Semakin tidak jelas atau kabur aturan yang menjadi pijakan birokrasi dalam melaksanakan tugas, maka semakin besar ruang diskresi mereka dan sebaliknya. Bukti ketidakjelasan sebuah aturan yang akan berimplikasi terhadap luasnya ruang diskresi birokrasi akan diperoleh dalam penelitian ini. Namun diskresi yang dilakukan birokrasi ini akan menjadi sesuatu yang ideal ketika dilakukan dalam batas-batas kewenangannya. Dengan kata lain diskresi tidak boleh melampaui kewenangan. Namun dalam praktek bukan tidak mungkin bahwa diskresi dilakukan melampaui kewenangannya. Apabila hal ini terjadi, maka keadaan tersebut merupakan suatu penyalahgunaan wewenang.

Selanjutnya pada bagian ini peneliti akan menyajikan pemaparan tentang pemahaman diskresi sebagai konsep yang digunakan dalam pembahasan tentang implementasi kebijakan publik dalam berbagai disiplin, dimana sebagian daripadanya memiliki perbedaan. Di dalam disiplin organisasi, pembahasan akan dibagi dalam dua hal: pertama, tindakan diskresi dalam hubungan antara atasan dan bawahan. Dalam hal ini perhatian diarahkan pada diskresi sebagai sebuah fenomena yang ada dimana-mana, dihubungkan dengan batas-batas kebebasan dan kontrol. Sedang kedua, perhatian diarahkan dalam hubungan antar organisasional dalam hal ini antara pemerintah pusat dan daerah dengan memusatkan perhatian pada diskresi sebagai bentuk dari kebebasan pembuatan keputusan yang disyaratkan dan dipertahankan oleh agen-agen pemerintah secara meluas.

Selanjutnya dalam kajian tentang implementasi kebijakan perhatian diarahkan pada pembahasan tentang perbedaan antara peraturan-peraturan dan diskresi, menghubungkannya dengan issue-issue tentang hak-hak kesejahteraan dan tentang pembuatan keputusan yang sewenang-wenang oleh para pejabat.

### **A. Diskresi dalam Organisasi**

Penggunaan konsep diskresi dalam kajian organisasi akan dilihat dalam dua perspektif. Pertama, diskresi ditinjau dalam perspektif hubungan antara atasan dan bawahan; dan kedua, diskresi ditinjau dalam perspektif hubungan antar atau intra organisasional.

## 1. Diskresi dalam Perspektif Hubungan antara Atasan dan Bawahan

Dalam perspektif ini, kajian diskresi dalam organisasi berada dalam konteks kerumitan tugas dan delegasi tanggung jawab. Di dalam situasi-situasi organisasional yang kompleks kesenjangan-kesenjangan setiap saat muncul antara tujuan-tujuan dan hasil-hasil. Problem-problem tentang diskresi muncul ketika kebebasan diskresioner satu orang merusak tujuan-tujuan orang lainnya dan sebagainya.

Oleh karena itu Simon dalam karyanya yang klasik *Administrative Behavior* (1961) menekankan pentingnya keputusan-keputusan, pembuatan peraturan dan kontrol di dalam organisasi bagi para bawahan. Simon dalam hal ini mengatakan bahwa "perilaku dari seorang yang rasional bisa dikendalikan, jika alasan-alasan faktual yang menjadi dasar keputusan-keputusannya ditetapkan baginya. Pengendalian ini boleh menyeluruh atau parsial semua alasan-alasan dapat dirincikan, atau sebagian dapat ditinggalkan atau diabaikan pada diskresinya. Selanjutnya, pengaruh dilakukan melalui kontrol terhadap dasar pendapat tentang keputusan.

Salah satu syarat harus dibuat tentang pernyataan ini adalah bahwa, seperti yang dinyatakan di atas, pendapat tentang kontrol yang ketat dalam suatu konteks organisasional adalah tidak realistis. Namun demikian ini adalah sebuah pernyataan yang bermanfaat tentang tempat diskresi dalam suatu hubungan hirarkhis. Simon melanjutkan untuk menyarankan bahwa apa yang terjadi di dalam suatu sistem organisasional ialah bahwa serangkaian diskresi diciptakan dimana individu-individu mempunyai kebebasan untuk menginterpretasikan tugas-tugas mereka di dalam kerangka kerja umum yang diberikan oleh para atasan mereka. Dia mengutip sebuah contoh di dalam militer yang relevan dengan "medan perang modern":

13  
*"Under these circumstances, how does the authority of the commander extend to the soldiers in the ranks? How does he limits and guide their behavior? He does this by specifying the general mission and objective of each unit on the nex level below, and by determining such elements of time and place as will assure a proper coordination among units. The colonel assigns to each battalion in his regiment its task; the major, to each company in his battalion; the captain, to each platoon in his company. Beyond this, the officer does not ordinarily go. The internal arrangements of army Field Service Regulations specify that an order sould not trespass upon the province of subordinate. It should contain everything beyond the independent authority of the subordinate, but nothing more". (Simon, 1961).*

(Bagaimanakah kewenangan komandan dapat menjangkau kalangan prajurit? Bagaimanakah dia membatasi dan mengarahkan perilaku

mereka? Dia melakukan hal ini dengan menetapkan misi umum serta tujuan dari masing-masing kesatuan pada tingkat yang langsung, di bawahnya dan dengan menentukan unsur-unsur waktu serta tempat guna menjamin suatu koordinasi yang baik dikalangan kesatuan-kesatuan itu. Kolonel menugasi kepada masing-masing batalion dalam resimennya tentang tugasnya; mayor, kepada masing-masing kelompok dalam batalionnya; kapten, kepada masing-masing pasukan kecil dalam kelompoknya. Si perwira tak biasanya bertindak di luar ini. Pengaturan-pengaturan intern pada Peraturan Tugas Lapangan Pasukan menetapkan bahwa 'suatu perintah tidak boleh melampaui wewenang seorang bawahannya. Perintah tersebut harus mengandung semua hal yang berada di luar wewenang pribadi bawahan, tetapi tidak lebih dari itu) (Terjemahan Penulis).

Dengan demikian Simon mengenal pentingnya diskresi bahkan dalam organisasi yang paling hirarkhis dan otoritarian. Dunsire (1978) menggambarkan bawahan yang secara hirarkhis tergantung pada atasan. Dia memberi sebuah contoh tentang penutup jalan kereta api untuk menunjukkan bahwa sewaktu kegiatan-kegiatan seperti misalnya merutekan kembali kereta-kereta, pengaturan jalan kereta api dan pemindahan barang-barang berat dari jalan-jalan kereta api sangat tergantung pada keputusan-keputusan atasan, tetapi cara yang mereka lakukan tidak ditentukan terlebih dahulu oleh keputusan-keputusan yang diambil pada puncak hirarkhi. Dia membantah bahwa keputusan-keputusan pada level atas merupakan ketentuan umum. Tetapi, itu tidak berarti bahwa seorang pekerja pada level bawah mempunyai diskresi yang paling sedikit.

Terdapat suatu kenyataan bahwa dalam suatu situasi hirarkhis para atasan bisa tergantung pada para bawahan. Hal ini seperti ditunjukkan oleh Gouldner (1954) bahwa hubungan-hubungan hirarkhis top-down dengan menggunakan peraturan-peraturan untuk membatasi diskresi dari para bawahan kadang-kadang bisa berbalik arah. Dia memberikan perhatian kepada pengembangan peraturan-peraturan yang membatasi kebebasan diskresioner dari para atasan dalam kepentingan-kepentingan para bawahan. Pembahasan tentang hal ini terjadi dalam karya Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* dimana dia memperlihatkan bagian yang dapat dimainkan oleh para pekerja dalam memperkuat peraturan-peraturan untuk melindungi kepentingan mereka.; dalam hal ini Gouldner (1954) menyatakan bahwa:

13 *Efforts are made to install new bureaucratic rules, or enforce old ones, when people in given social position (i.e. management or workers) percieve*

*those in a reciprocal position (i.e. workers or management) as failing to perform their role obligations”.*

(Usaha-usaha dilakukan untuk membuat peraturan-peraturan baru, atau memberdayakan yang lama, jika orang-orang yang berada pada posisi-posisi sosial tertentu (yaitu, manajemen atau pekerja) melihatnya di dalam posisi timbal balik (yaitu, pekerja-pekerja atau manajemen) gagal untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban peranan mereka.) (Terjemahan Penulis).

Gouldner memperhatikan tentang banyaknya fungsi-fungsi peraturan-peraturan. Oleh karena itu, menarik untuk melihat, sejauh mana peraturan-peraturan dan diskresi dikaji dalam konteks hubungan-hubungan dimana pihak-pihak di sisi lain berusaha untuk mempengaruhi kebebasan gerak pihak lainnya.

Dalam teori organisasi melihat hubungan peraturan-peraturan atau diskresi dari perspektif para atasan, disamping itu perhatian juga diarahkan pada persoalan dimana peraturan-peraturan dan diskresi dimanipulasi dan ditawarkan di dalam hirarkhi. Fox (1974), mulai menguji masalah ini dalam hubungan-hubungan industrial, yaitu menghubungkan pengenaan peraturan pada hubungan-hubungan bawahan-kepercayaan. Seperti dalam pernyataannya bahwa: "Atasan memahami bawahan berperilaku seolah-olah mereka percaya bahwa dia tidak dapat dipercaya; tentang kemauan dia sendiri untuk menyampaikan suatu penampilan pekerjaan yang sepenuhnya sesuai dengan tujuan-tujuan yang mereka inginkan".

Bawahan yang memahami bahwa dia tidak dipercaya, merasakan komitmen yang kecil pada kinerja yang efektif dari pekerjaannya. Respon atasannya adalah berusaha untuk memperketat kontrolnya, dan lebih lanjut mengurangi unsur-unsur diskresi. Diskresi minimal yang tidak dapat diperkecil lagi tetap meninggalkan bawahan dengan beberapa senjata terhadap atasannya; dia melaksanakan tugas-tugas yang telah diperintahkan dengan cara yang kaku, tidak imajinatif dan sangat lambat. Fenomena ini menurut Ham (1985), yang satu bisa didefinisikan sebagai diskresi, yang lainnya sebagai pelanggaran aturan.

Dengan demikian, fenomena di atas dapat dikatakan bahwa aturan yang kaku, tidak jelas dan bahkan bertentangan antara yang satu dengan lainnya dan seterusnya dipaksakan untuk dilaksanakan melalui kontrol atasan yang sangat ketat, akan menghasilkan suatu sikap dan tindakan para bawahan yang kontra produktif dengan tujuan dari aturan itu sendiri. Atau dengan kata lain, tindakan efektif bawahan menjadi tidak mungkin.

Oleh karena itu, penerapan diskresi dalam teori organisasi ini menggambarkan, bahwa ada sejumlah alasan mengapa diskresi agaknya

merupakan suatu fenomena yang penting dalam birokrasi-birokrasi. Pada saat kebingungan muncul antara pengertian-pengertian fleksibilitas organisasional dimana diskresi, diterima sebagai suatu bentuk yang melekat, dan pengertian-pengertian tentang konflik antara persyaratan-persyaratan formal dan perilaku informal (atau secara lebih eksplisit antara pembuatan atau pemberdayaan dan pelanggaran aturan). Kebingungan ini mungkin merupakan suatu gambaran dari kenyataan bahwa dalam realita fenomena-fenomena ini adalah membingungkan. Organisasi-organisasi bukanlah hanya merupakan entitas-entitas yang pas dimana perilaku informal bisa berkembang. Mereka berada di dalam suatu keadaan permanen dari perubahan dimana aturan-aturan baru dan bentuk-bentuk baru dari pelanggaran aturan terjadi sebagai interaksi kepentingan yang bertentangan. Jaminan tentang diskresi bisa merupakan suatu bahan yang disadari dari disain formal, pada satu ekstrim, atau sebuah konsesi yang enggan terhadap realita-realita organisasional di lain pihak. Sebaliknya pembatasan-pembatasan diskresi bisa berasal dari para atasan untuk menyatakan hak-hak hirarkhis mereka, atau dari aspirasi-aspirasi para bawahan untuk memperkenalkan kepastian bagi kegiatan-kegiatan mereka yang lebih besar. Oleh karena itu, dalam arti terakhir tersebut, tidak ada persamaan yang sederhana antara pembuat aturan dan kontrol hirarkhis atau antara pelestarian diskresi dan kebebasan bawahan.

## 2. Diskresi dalam Perspektif Hubungan antar Organisasi.

Dalam konteks ini diskresi bisa dipahami dalam kaitan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam kedua hal tersebut konsep tentang diskresi digunakan dalam hubungan atas-bawah, dimana agen-agen bawahan mempunyai kekuasaan-kekuasaan diskresioner yang didelegasikan.

Rhodes (1979), menguraikan sebuah model tawar menawar tentang hubungan pusat-daerah, ia mengatakan bahwa: "diskresi dalam hubungan pusat-daerah merupakan suatu produk dari tujuan-tujuan dan keputusan-keputusan dari masing-masing level pemerintahan dan kekuasaan relatif mereka dalam hal-hal sumber-sumber. Namun demikian, kekuasaan relatif ini hanya merupakan kekuasaan potensial kecuali jika sumber-sumber dikembangkan secara efektif. Pengembangan efektif seperti itu dipengaruhi oleh aturan-aturan permainan dan proses pertukaran antara dua level pemerintahan."

### B. Diskresi dalam Implementasi Kebijakan

Diskresi merupakan suatu elemen penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.

Sedang yang dimaksud dengan kebijakan atau kebijaksanaan<sup>2</sup> berkaitan dengan pedoman pelaksanaan, metode kerja, prosedur, peraturan-peraturan, formulir-formulir, dan segala sesuatu yang diperlukan untuk memberikan dorongan dan motivasi bagi karyawan dalam menyukseskan pencapaian sasaran organisasi (Salusu, 1998).

<sup>3</sup> Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Abdul Wahab, 2002). Hal ini seperti juga dikemukakan oleh Udoji (1981)<sup>25</sup> bahwa pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

<sup>279</sup> Disamping sesuatu yang amat penting, implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dalam proses kebijakan yang paling sulit. Hal ini seperti dikatakan oleh Bardach (1977)<sup>2</sup>, adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya menegakkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Dalam konteks ini Edwards (1980)<sup>2</sup> mengungkapkan: kebutuhan utama bagi keefektifan implementasi kebijakan adalah bahwa mereka yang menerapkan keputusan haruslah tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Jika kebijakan ingin dilaksanakan dengan tepat, arahan serta petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas, dan jika hal ini tidak jelas para pelaksana akan kebingungan tentang apa yang seharusnya mereka lakukan, dan akhirnya mereka akan mempunyai kebijakan tersendiri dalam memandang penerapan kebijakan tersebut, yang mana pandangan ini seringkali berbeda dengan atasan mereka.

<sup>137</sup> Implementasi kebijakan yang efektif nampaknya menjadi aneh apabila faktor kejelasan dijadikan salah satu prasyarat. Menurut Lipsky (1980), kejelasan peraturan yang paling mendasar dan fundamental tidak dapat diharapkan.<sup>2</sup> Memang ada hukum tidak tertulis yang menyatakan bahwa kian rumit suatu permasalahan sosial, kian mendua (ambigu) pula kebijakan sosial. Sebagaimana yang dikatakan Edwards, kegandaan (ambiguitas) ini akan mengantarkan para pelaksana pada kebijakan mereka sendiri. Hal ini memang bisa terjadi, karena kebijakan-kebijaksanaan dan peraturan-peraturan, hukum-hukum mengandung unsur interpelatif disamping ketidakmungkinannya<sup>111</sup> mampu menjawab semua persoalan akibat adanya keterbatasan prediksi dalam proses perumusan kebijakan dan peraturan. Hill (1993) dalam hal ini

mengatakan bahwa "kebijakan-kebijakan, peraturan-peraturan, hukum-hukum, dan prosedur-prosedur mengandung suatu elemen interpelatif". Kondisi yang demikian ini tidak memberikan kejelasan dan kepastian bagi birokrat tentang apa yang harus diperbuat dan dilakukan. Menurut Albrow (1989), ini adalah suatu kenyataan bahwa peraturan-peraturan merupakan petunjuk yang tidak lengkap untuk bertindak.

Menyadari kemungkinan kebijakan-kebijakan ataupun peraturan-peraturan yang demikian itu, maka para birokrat agar dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif dan efisien perlu menguraikan secara teliti alternatif-alternatif dalam pelaksanaan kebijakan tersebut melalui tindakan diskresi. Diskresi ini dimiliki oleh para birokrat pemerintah, hal ini seperti dikatakan Davis (1969) bahwa "seorang pegawai publik mempunyai diskresi dimana batas-batas efektif pada kekuatan/kekuasaannya membuatnya bebas untuk membuat pilihan-pilihan antara bertindak atau tidak".

Oleh sebab itu, diskresi merupakan karakteristik dari tugas-tugas para birokrat garda depan. Mengapa diskresi ini mutlak bagi mereka? Menurut Lipsky (1980) setidaknya-tidaknya dengan tiga alasan.

Pertama, birokrat garda depan seringkali bekerja dalam situasi yang terlalu kompleks atau rumit untuk dikurangi pada format-format yang programatis.

Kedua, para birokrat garda depan biasa bekerja dalam situasi yang sering mempersyaratkan respon-respon tentang situasi pada dimensi-dimensi manusia. Mereka memiliki diskresi karena pemahaman yang diterima tentang tugas-tugas mereka berasal dari pengamatan dan pertimbangan yang sensitif, yang tidak dapat dikurangi pada format-format yang diprogramkan.

Ketiga, diskresi cenderung tidak dapat dihindarkan, beban-beban lebih banyak pada fungsi dari para birokrat garda depan yang berinteraksi dengan warga negara dibanding dengan hakekat dari tugas itu sendiri.

Diskresi memang sangat diperlukan birokrat dalam mengimplementasikan kebijakan karena salah satu efektifitas implementasi kebijakan tergantung tindakan diskresi para birokrat. Hal ini seperti disinggung oleh Sabatier dan Mazmanian dalam Stillman (1988), bahwa ada enam kondisi bagi implementasi kebijakan yang efektif, diantaranya bahwa para implementor punya komitmen dan ketrampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya, guna mewujudkan tujuan kebijakan. Diskresi dalam implementasi kebijakan ini tidak hanya dilakukan dalam bentuk menginterpretasikan kebijakan yang kaku, tidak jelas atau ambigu. Tetapi juga dalam bentuk pengambilan keputusan-keputusan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang tidak tercakup atau terjangkau oleh aturan ataupun

suatu tindakan pengecualian. Hal ini sebagaimana analisis tentang hubungan antara kebijakan, aturan-aturan internal dan diskresi pegawai yang dikemukakan oleh Hill (1969). Berdasarkan pada pengalamannya sendiri sebagai seorang pegawai eksekutif di Dewan Bantuan Nasional dari tahun 1960-1963. Ia menekankan bahwa Dewan Bantuan Nasional diwajibkan oleh pemerintah untuk membantu masyarakat menyediakan kebutuhan yang paling mendasar; situasi ini berarti bahwa Dewan tersebut perlu menyediakan pegawai-pegawai eksekutifnya dengan banyak diskresi dalam aturan tentang kebutuhan klien. Keputusan-keputusan ini diarahkan oleh aturan-aturan untuk mengatur kasus-kasus khusus atau keadaan-keadaan yang tidak terduga. Namun, aturan-aturan tersebut sulit untuk dijadikan pedoman karena dalam beberapa hal kabur atau tidak jelas. Akibatnya, "tidak bisa dihindari bahwa sikap-sikap atau tindakan-tindakan pegawai secara individual begitu beragam dalam melayani publik" (Hill, 1969). Situasi ini cenderung menghasilkan inkonsistensi dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri. Bagi para pegawai, kekaburan aturan dapat diinterpretasikan sebagai ruang bagi upaya untuk memperoleh keuntungan bagi dirinya sendiri. Sedang bagi para supervisor, dapat menggunakan kekuasaan-kekuasaan diskresinya untuk mengatur secara berlebihan terhadap para pegawainya.

Dari analisis Hill di atas dapat juga dikemukakan, bahwa terlepas dari baik buruknya akibat yang terjadi atas perilaku diskresi, tindakan atau perbuatan yang dipilih oleh para birokrat seperti yang digambarkan di atas, esensinya merupakan suatu bentuk pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan diskresi (Bovens, 2002). Tindakan dan keputusan merupakan satu kesatuan tak terpisahkan, keduanya seperti satu keping mata uang yang memiliki dua sisi yang berbeda tetapi tidak bisa dipisahkan. Hal ini seperti dikemukakan oleh Simon (1961), bahwa: Kewajiban "memutuskan" menyusupi keseluruhan organisasi administratif sama jauhnya seperti yang dilakukan oleh kewajiban "bertindak", kewajiban memutuskan itu terikat dengan kewajiban bertindak.

Dari uraian di atas, sebenarnya tindakan diskresi apakah dianggap baik atau buruk secara prosedural-administratif adalah merupakan suatu pilihan tindakan untuk mengambil keputusan-keputusan agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan.

Hasil yang bisa diambil dari perbincangan teoritik tentang diskresi dalam berbagai aspek sebagaimana dipaparkan di atas, dapatlah disarikan makna dari konsep diskresi sebagai berikut:

1. Menginterpretasikan tugas-tugas yang diberikan atasan secara inovatif dan cepat.

2. Membuat keputusan, dimana tugas-tugas yang sangat berbeda dilaksanakan dan problem-problem yang sangat berbeda harus diatasi.
3. Membuat keputusan untuk mengurangi atau menambah sesuatu dalam mengimplementasikan kebijakan untuk menangani kasus-kasus atau keadaan yang tidak terduga tentang kebutuhan klien.
4. Mengambil keputusan untuk bertindak atau tidak bagi pelanggaran peraturan dengan mendasarkan pada efisiensi dan keadilan.
5. Mengambil keputusan-keputusan dalam lingkup kewenangan yang dimilikinya untuk melaksanakan kebijakan dalam berbagai situasi.

Simpulan dari konsep diskresi dalam berbagai aspek sebagaimana dikemukakan di atas menunjukkan adanya kecenderungan yang hampir sama dengan paradigma diskresi yang dikemukakan oleh Aristotelian.

Selanjutnya bahwa dari perbincangan teoritik mengenai konsep diskresi sebagaimana dipaparkan di atas menunjukkan bahwa, konsep diskresi yang dikemukakan baik oleh Platonian, Aristotelian, Frederickson maupun diskresi dalam perspektif berbagai disiplin ilmu secara eksplisit tidak menyinggung sama sekali diskresi dengan mempertimbangkan kepentingan umum. Teori diskresi itu perlu mempertimbangkan kepentingan umum karena diskresi yang dilakukan oleh birokrasi atau administrator publik akan membawa implikasi yang sangat luas tidak hanya bagi organisasi publik tapi juga bagi masyarakat umum. Terlebih lagi diskresi yang dilakukan administrator publik itu menyangkut masalah pelayananan publik atau pelayanan umum, jelas bahwa diskresi tersebut harus dilakukan untuk membela kepentingan umum. Dengan demikian, bahwa diskresi itu boleh dilakukan oleh administrator publik di dalam melakukan langkah inovatif tetapi pertimbangannya harus ke arah kepentingan publik.

Oleh karena itu peneliti akan merekonstruksi kekurangan teori dari konsep diskresi sebagaimana telah dikemukakan terdahulu dengan mengemukakan teori kepentingan umum. Teori kepentingan umum yang relevan dengan tema penelitian ini dan digunakan oleh peneliti adalah teori kepentingan umum dari Downs (1998).





# 6.

## KEPENTINGAN PUBLIK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Kata kepentingan umum digunakan baik dikalangan politisi maupun administrator publik termasuk dikalangan masyarakat umum, tapi setiap pertanyaan mendetail tentang arti sesungguhnya selalu didapati suatu jawaban yang tidak memuaskan. Banyak konsep yang jelas dan nyata namun sangat sulit untuk menggambarkan sebuah definisi yang disepakati oleh sebagian besar penggunanya. Menurut Downs (1998), salah satu alasan mengapa sangat sulit untuk menggambarkan kata-kata seperti cinta, keadilan, dan kekuasaan adalah karena mereka merujuk pada realitas yang paling dasar dan seluruh bagian hidup kita yang tidak dapat dirangkum dalam beberapa kata. Akan tetapi setiap orang yang menggunakan konsep tersebut memiliki pemaknaan sendiri tentang artinya, dan menggunakan makna tersebut pada setiap peristiwa yang dihadapinya dan untuk mengkomunikasikan pemikirannya pada orang lain. Konsep kepentingan umum termasuk dalam kategori tersebut, namun konsep tersebut memiliki fungsi penting dalam kehidupan sosial.

Selanjutnya dia mengatakan bahwa konsep kepentingan umum memiliki tiga fungsi khusus, yaitu: Pertama, kepentingan umum berguna sebagai alat yang dapat digunakan oleh warga negara untuk menilai tindakan pemerintah dan mengkomunikasikan penilaian itu pada orang lain. Kedua, kepentingan umum dapat digunakan untuk mengarahkan seseorang bertindak untuk kesejahteraan umum daripada sekedar untuk kepentingan dirinya sendiri. Ketiga, berfungsi sebagai pemandu dan sebagai verifikasi pada pejabat umum yang dihadapkan dengan keputusan yang berhubungan dengan kepentingan umum tapi tidak memiliki perintah jelas dari atasan mereka mengenai tindakan apa yang harus dilakukan.

Terkait dengan fungsi ketiga; maka setiap pejabat harus mengembangkan sebuah konsep yang nyata mengenai kepentingan publik yang mungkin dapat digunakan sebagai panduan ketika aturan-aturan tidak sesuai untuk memutuskan tindakan terbaik yang sesuai dengan keadaan yang nyata. Hal ini benar adanya, karena setiap warga negara menilai kinerja pemerintah

berdasarkan asumsi bahwa fungsi mereka adalah meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Konsep kepentingan umum sangatlah terkait dengan minimalnya jumlah kesepakatan yang diperlukan untuk pelaksanaan masyarakat demokrasi. Hal ini terdiri dari persetujuan yang dimengerti dalam kebiasaan orang-orang mengenai dua hal utama, yaitu Pertama, aturan dasar pelaksanaan dan pengambilan keputusan yang harus dipatuhi dalam masyarakat. Kedua, prinsip-prinsip umum mengenai kebijakan sosial yang fundamental yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.

Setiap masyarakat berperilaku berdasarkan aturan dasar bertingkah laku yang harus dipatuhi oleh setiap anggota masyarakat. Peraturan ini menurut Downs (1998) sangat diperlukan sehingga setiap orang dapat secara tepat memperkirakan reaksi orang lain mengenai situasi-situasi sosial yang dapat menciptakan interaksi yang normal tanpa adanya ketidakpastian dan kekhawatiran yang berlebihan. Kenyataan bahwa tidak semua orang mematuhi peraturan ini, walaupun peraturan-peraturan ini dihasilkan dari nilai-nilai etika. Hal ini benar, karena peraturan yang sama dapat dihasilkan dari beberapa nilai-nilai yang penting, dan dalam masyarakat majemuk seringkali terjadi perbedaan pendapat mengenai nilai-nilai penting tersebut.

Diantara jenis-jenis peraturan yang membentuk sebagian konsensus minimal adalah dari panduan pelaksanaan pribadi dan dari panduan pelaksanaan politik. Panduan yang pertama dihasilkan dari system moralitas umum dari sebagian besar anggota masyarakat. Aturan ini hampir tidak pernah ditulis dan dikenal sebagai kesepakatan kecil dan dikenal sebagai bagian dari budaya dasar yang diturunkan dari generasi ke generasi. Sedang peraturan pelaksanaan politik dihasilkan dari konstitusi tradisional atau tertulis.

Kesepakatan kecil ini memiliki karakteristik tertentu; Pertama, sebagian besar isinya terdiri dari prinsip-prinsip kebijakan yang umum dan kabur. Kedua, setelah jangka waktu yang lama isinya berubah menjadi peraturan yang baru atau kebijakan-kebijakan menjadi diterima hampir secara universal dan kebijakan lain lambat-laun diabaikan. Ketiga, walaupun banyak orang mungkin sepakat pada prinsip-prinsip umum, namun hampir dapat dipastikan akan terdapat bermacam-macam pandangan mengenai bagaimana mengamalkan prinsip-prinsip tersebut dalam situasi yang nyata. Karena banyak keputusan yang mempengaruhi masyarakat pada umumnya, dan berada di dalam area kepentingan umum, serta memikirkan pilihan diantara kebijakan alternatif yang sangat detail, maka kesepakatan kecil tidak dapat digunakan sebagai pedoman dalam mengambil keputusan kecuali dalam bentuk yang sangat umum.

Menurut Downs (1998), hubungan antara kesepakatan-kesepakatan kecil dan kepentingan umum, sangatlah jelas bahwa kebijakan pemerintah tidak dapat termasuk kepentingan umum dihadapan masyarakat apabila berlawanan dengan unsur struktur nilai minimal yang menggambarkan masyarakat. Dia sampai pada kesimpulan bahwa semua yang berbahaya dan mengancam mayoritas masyarakat bukanlah kepentingan umum, kecuali hal itu sangat diperlukan untuk melindungi hak yang asasi yang terkandung dalam kesepakatan kecil.

Pemikiran Downs (1998) mengenai kepentingan umum sejalan dengan pendekatan yang digunakan oleh Schubert. Menurut Schubert ada tiga pemikiran utama mengenai masalah ini.

Pertama, pemikiran rasional; bahwa kepentingan umum terdiri dari keinginan masyarakat yaitu apa yang harus dilakukan pemerintah adalah apa yang diinginkan oleh masyarakat. Oleh karena itu tugas pejabat pemerintah hanyalah mencari tahu apa yang diinginkan oleh masyarakat dan kemudian melaksanakannya. Namun dalam kenyataan, pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan tidak pernah menggunakan keinginan masyarakat sebagai acuan. Hal ini dikarenakan, pertama adalah karena sebagian besar orang hampir tidak diinformasikan sama sekali mengenai sebagian besar permasalahan umum, karena itu mereka tidak memiliki keinginan mengenai apa yang harus mereka lakukan. Kedua, mereka mungkin memiliki pemikiran umum mengenai seperti apa masyarakat yang baik itu, namun hal tersebut jarang sekali diwujudkan dalam keinginan untuk mengambil kebijakan tertentu pada tingkatan yang jelas dimana seharusnya keputusan itu diambil. Ketiga, bahwa setiap keputusan yang melibatkan lebih dari satu variabel hampir pasti akan menghasilkan opini yang bervariasi sehingga tidak ada salah satu pendapatpun yang dapat memuaskan kelompok mayoritas.

Kedua, pemikiran idealis percaya bahwa kepentingan umum terdiri dari alur tindakan yang terbaik untuk masyarakat secara umum berdasarkan beberapa standar nilai-nilai yang tinggi, tidak peduli apakah warga negara sebenarnya menginginkan alur tindakan ini. Oleh karena itu tugas pejabat adalah mengenal standar nilai tersebut dan menggunakannya pada situasi sebenarnya dengan metode dan cara penilaian mereka sendiri. Para penganut idealis menyatakan bahwa perangkat nilai yang digunakan haruslah yang terbaik. Sedang pada prosesnya Downs (1998) menggarisbawahi, perangkat nilai yang dianggap paling efektif oleh pengambil keputusan pemerintah untuk mencapai tujuannya menjaga tindakannya dalam batas yang terlihat dengan kesepakatan kecil dan tetap menjaga berjalannya system.

Ketiga, pemikiran realistis; bahwa kebijakan bisa termasuk kepentingan umum jika tercipta melalui proses yang mengijinkan setiap orang yang terkena

pengaruhnya mengeluarkan pendapat sendiri yang kemudian membuat hasil keputusan dapat diterima secara damai dan baik-baik. Implikasi dari argumen para realis ini, mereka meletakkan analisa mereka sepenuhnya pada keinginan untuk mempertahankan kelanjutan dan stabilitas sistem.

Dari paparan mengenai public interest sebagaimana dikemukakan Downs dan Schubert di atas dan konteksnya dengan ruang diskresi yang dimiliki oleh birokrasi dalam mengambil keputusan, nampak bahwa ada kesepahaman atau sejalan dengan apa yang telah dikemukakan oleh Davis terdahulu. Bahwa diperlukan adanya sebuah kontrol terhadap para diskresioner dari pejabat publik agar tindak diskresi yang mereka lakukan, keputusan yang mereka ambil tidak keluar dari ranah kepentingan umum. Oleh karena itu Davis memperhatikan kebutuhan bagi organisasi untuk mengontrol kekuasaan diskresioner dari pejabat publik dan dia merasa ini harus diusahakan terlebih dahulu melalui peraturan-peraturan yang terbuka bagi kontrol publik.

Dari uraian tentang paradigma diskresi sebagaimana dipaparkan di atas, maka dapatlah dibuat dekonstruksi paradigma diskresi dalam sebuah matrik sebagai berikut:

<b>PARADIGMA</b>		
<b>Platonian</b>	<b>Aristotelian</b>	<b>Fredericksonian* (1997)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melaksanakan hukum sesuai dengan apa yang tertulis atau bersifat statis.</li> <li>2. Membuat keputusan sendiri bila tidak memungkinkan melaksanakan hukum yang tertulis dan mengorbankan keadilan dalam kasus-kasus tertentu demi keutuhan hukum.</li> <li>3. Melakukan interpretasi terhadap hukum dalam batas kewenangan dengan menggunakan prinsip ekonomi dan efisiensi.</li> <li>4. Melaksanakan hukum secara ketat dalam menjawab sebuah permasalahan yang tidak diharapkan muncul.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan penjabaran lebih lanjut dalam melaksanakan hukum.</li> <li>2. Melakukan interpretasi terhadap hukum dengan mendasarkan pada nilai equitas.</li> <li>3. Mengambil keputusan untuk memilih alternative dalam melaksanakan hukum.</li> <li>4. Membuat keputusan yang berhubungan dengan kebijaksanaan tentang bagaimana cara melaksanakan kewenangan.</li> <li>5. Membuat keputusan yang tidak bisa dihindarkan dalam batas kewenangan yang dimilikinya dengan mendasarkan prinsip keadilan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjalankan kewenangan dengan mendasarkan pada aturan.</li> <li>2. Melakukan interpretasi terhadap aturan.</li> <li>3. Membuat keputusan dengan pendekatan <i>participatory process</i>.</li> <li>4. Membuat keputusan secara mekanis dan memungkinkan penggunaan kebijakan personal untuk memecahkan suatu persoalan dengan dilandasi prinsip keadilan.</li> </ol>

<b>SINTESIS PARADIGMA DISKRESI</b>	
1.	Melakukan penjabaran lebih lanjut dari pelaksanaan sebuah kebijakan.
2.	Menginterpretasikan kebijakan dengan mendasarkan pada nilai equitas, nilai efektifitas dan efisiensi.
3.	Membuat keputusan yang berhubungan dengan kebijaksanaan tentang bagaimana cara melaksanakan kewenangan.
4.	Membuat keputusan yang tidak bisa dihindarkan dalam batas kewenangan yang dimilikinya dengan mendasarkan prinsip kebebasan, kesejahteraan dan keadilan.

**Gambar 7.1. Dekonstruksi Paradigma Diskresi**

\*) Nama penganut model paradigma Fredericksonian; penamaan oleh Abdul Wahab (2005)

Sintesis paradigma diskresi di atas adalah merupakan hasil dari Paradigma Diskresi dari kedua pendekatan, yaitu Platonian dan Aristotelian disandingkan dengan pandangan Frederickson mengenai diskresi. Hasil sintesis ini akan penulis kompilasi dengan konsep diskresi yang dapat dimunculkan dari proses perbincangan konsep diskresi dari berbagai disiplin ilmu sebagaimana yang telah dipaparkan terdahulu. Hasil kompilasi konsep diskresi tersebut dapat dihasilkan sebuah sintesis baru mengenai paradigma diskresi, yang disajikan dalam gambar berikut ini.



**Gambar 7.2. Sintesis Paradigma Diskresi**

Hasil sintesis baru tentang paradigma diskresi di atas nampak bahwa peneliti tidak sejalan dengan pikiran yang Platonian melainkan yang Aristotelian sebagian juga yang dikemukakan oleh Fredericksonian. Sehingga dengan demikian, maka sintesis paradigma diskresi yang dikembangkan

dalam kerangka penelitian ini mengacu pada pendapat Fredericksonian maupun Aristotelian dan menambah pula dengan pandangan-pandangan yang muncul dari berbagai disiplin yang disinggung terdahulu dalam tinjauan pustaka. Sintesis baru paradigma diskresi inilah yang akan digunakan secara kreatif untuk menganalisis kasus-kasus pengambilan keputusan diskretif yang dilakukan administrator publik dalam memberikan pelayanan di Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya.

Dari perbincangan kajian teoritik di atas dapatlah dibuat suatu kesimpulan sementara: Pertama, diskresi adalah keleluasaan atau kebebasan bertindak dalam membuat pilihan-pilihan tindakan bagi implementasi suatu kebijakan. Kedua, diskresi diperlukan dalam suatu pemerintahan modern, karena melalui diskresi para birokrat akan memiliki ruang gerak yang cukup dalam menterjemahkan kebijakan dalam suatu pelaksanaan yang kongkrit sebagai suatu langkah proaktif dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Ketiga, birokrat memainkan peran yang sangat penting, tidak hanya sekedar melaksanakan kebijaksanaan tetapi lebih dari itu membuat pertimbangan-pertimbangan terhadap kebijakan atau peraturan dalam pencapaian tujuan organisasi. Keempat, diskresi sebagai sebuah fenomena yang ada dalam berbagai aspek senantiasa diorientasikan pada proses pengambilan keputusan terhadap cara bertindak yang dipilih dalam implementasi kebijakan.

Dari simpulan sementara terhadap kajian penelitian terdahulu dan simpulan kajian teoritik, maka dapatlah dibuat sintesa teoritik bahwa diskresi merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan dalam implementasi kebijakan, karena diskresi merupakan ruh dari implementasi, tanpa diskresi implementasi suatu kebijakan tidak pernah ada (Abdul Wahab, 2005).

## A. Diskresi dalam Bidang Hukum

Penggunaan diskresi dalam bidang hukum ini akan disajikan dalam konteks hukum administrasi dan hukum pidana.

### 1. Diskresi dalam Hukum Administrasi

Diskresi dalam hukum administrasi sangat erat kaitannya dengan peran sebuah pengadilan. Tindakan diskresi yang dilakukan oleh para hakim diarahkan pada upaya untuk melindungi warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang dengan cara menghentikan tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan individual dari birokrat publik yang tidak masuk akal. (Wade, dalam Ham, 1985).

Perspektif lain menyangkut diskresi dalam hukum administrasi adalah suatu kajian tentang suatu keadaan dimana pengadilan bertindak dan tidak bertindak sebagai bentuk campur tangan dalam mengendalikan kekuasaan diskresioner. Sudut pandang ini melihat bahwa hakim-hakim hanyalah para

pelaksana diskresi yang tindakannya bisa diselidiki secara teliti (Bickel, 1970; Scheingold, 1974).

Sebuah analisis Inggris tentang politik pengadilan menyimpulkan bahwa "Para hakim bertugas mempertahankan dan melindungi tatanan yang ada. Ini tidak berarti bahwa tidak ada hakim yang bisa bergerak dengan leluasa, atau menyesuaikan dengan keadaan yang berubah-ubah. Hukum dan tatanan, distribusi kekuasaan yang terbentuk baik dalam organisasi publik maupun swasta dan yang disetujui diantara mereka untuk melaksanakan kekuasaan politis dan ekonomis, adalah merupakan kekuasaan yang diharapkan didukung para hakim (Griffith, 1977).

Dengan demikian, suatu pendekatan pada kajian tentang diskresi dalam hukum administratif yang berusaha untuk mencegah perilaku diskresi dari para pejabat dengan aturan-aturan hukum hanya patut dilakukan oleh para hakim.

Namun demikian, Davis (1969) membantah bahwa keadilan bagi individu lebih banyak dikelola pengadilan-pengadilan di luar dibandingkan di dalam, sebab setiap warga negara mempunyai hak terhadap keadilan secara prosedural yang ditangani oleh para pejabat negara dan ia membantah bahwa ini dapat dicapai dengan sebaik-baiknya melalui pembuatan peraturan administratif yang lebih bagus dan dalam penstrukturan yang lebih baik serta pengawasan kekuasaan diskresioner. Oleh karena itu ia memperhatikan kebutuhan bagi organisasi untuk mengontrol kekuasaan diskresioner dari pejabat publik dan dia merasa ini harus diusahakan terlebih dahulu melalui peraturan-peraturan yang terbuka bagi kontrol publik.

Di Inggris, Jowell telah memainkan peranan penting dalam mengajukan masalah diskresi seperti yang ditunjukkan oleh Davis di Amerika Serikat. Definisi Jowell tentang diskresi adalah seperti definisi Davis. Dia mendefinisikannya sebagai 'ruang untuk manuver desisional yang dimiliki oleh seorang pembuat keputusan' (Jowell, 1973), dan membantah bahwa kebutuhan penting ialah meyakinkan bahwa para pembuat keputusan tidak dapat membuat keputusan-keputusan secara sewenang-wenang. Namun demikian. Jowell menempatkan penekanan yang lebih besar terhadap pembatasan-pembatasan peraturan-peraturan dan pengadilan-pengadilan dalam mengurangi atau memperkecil diskresi administrasi.

Dalam sebuah kajian tentang problem-problem pembelengguan diskresi, Jowell (1973) membantah apabila pembelengguan diskresi hubungannya dengan standar-standar; standar-standar bisa digambarkan secara lebih tepat oleh kriteria dan fakta-fakta. Tetapi dia mengatakan bahwa gambaran tentang standar-standar yang membedakannya dari aturan-aturan adalah fleksibilitasnya dan suseptibilitasnya untuk berubah sepanjang waktu.

Disamping itu standar-standar juga mencakup tentang rasa atau nilai-nilai secara individual. Selanjutnya dia juga mengatakan bahwa situasi-situasi yang melingkupinya juga perlu untuk diperhatikan.

Hal lain yang perlu dikemukakan dalam konteks ini adalah bahwa Jowell (1973) tidak menerima sebuah dikhotomi sederhana antara aturan-aturan dan diskresi seperti yang digambarkan oleh Davis tetapi membantah bahwa diskresi adalah masalah tingkatan, dan berkisar sepanjang kontinum antara tinggi dan rendah'. Sepintas, aturan-aturan bisa terlihat menghapuskan diskresi seperti itu 'tetapi karena aturan-aturan diangankan secara purposif dan karena bahasa sebagian besar tidak tentu dalam penerapannya terhadap situasi-situasi yang tidak dapat diramalkan, penerapan aturan akan seringkali memiliki beberapa tingkat diskresi untuk menginterpretasikan ruang lingkungnya' (Jowell, 1973). Komentar terakhir ini menggambarkan bahwa setiap kajian tentang pembuatan keputusan diskresioner memerlukan suatu pertimbangan mengenai proses-proses sosial internal pada organisasi dan suatu kajian tentang sikap-sikap dan kepercayaan dari mereka yang harus menginterpretasikan aturan-aturan.

## 2. <sup>207</sup> Diskresi dalam Hukum Pidana

Diskresi dalam hukum pidana akan dikaji melalui fenomena tentang diskresi polisi, hal ini karena kesejajarannya dengan diskresi yang dilaksanakan oleh pejabat administratif (Cain, 1973, Brown, 1981; Lambert, 1967; Wilson, 1970; dalam Ham, 1985). Alasan fundamental diskresi polisi ialah bahwa polisi menangkap semua yang melanggar hukum, misalnya pelanggaran-pelanggaran narkoba dan alkohol, perjudian, dan pelanggaran-pelanggaran lalu lintas yang menimbulkan kecelakaan-kecelakaan dimana polisi tidak dapat tergantung pada laporan-laporan kejahatan-kejahatan dan masih memerlukan kerjasama dengan publik dalam penegakan hukum.

Paulus (1974) telah menunjukkan bagaimana penegakan hukum terhadap pemalsuan-pemalsuan makanan berkembang dari suatu perselisihan antara pejabat-pejabat kesehatan masyarakat dan para pemilik pabrik yang berkuasa serta para grosir yang sulit untuk diselesaikan, pada suatu sistem yang sukarela tetapi efektif dimana para pengawas menggunakan diskresi ekstensif untuk memperoleh standar-standar dengan penggunaan minimal melalui penuntutan. Kasus untuk diskresi dalam contoh-contoh ini tidak begitu banyak terletak pada suatu argumentasi bahwa tidak praktis untuk mengatur perilaku pejabat-pejabat penegak hukum, karena sistem tersebut tidak akan dicapai secara efektif melalui tindakan-tindakan kaku yang kurang tepat.

Davis (1969), dalam *Discretionary Justice*, menyatakan bahwa sebagian problem-problem dari pemberdayaan yang berbeda, khususnya di Amerika Serikat, timbul dari para pelaku-pelaku hukum yang terlalu ingin mengatur perilaku. Contoh klasik dalam hal ini ialah "larangan". Demikian juga banyak negara-negara bagian dalam buku statuta mempunyai buku-buku hukum yang mengeluarkan dari perlindungan hukum semua bentuk perjudian dari keributan-keributan besar ke hall gereja-gereja. Secara alami, perhatian polisi dipusatkan pada pelanggaran-pelanggaran utama terhadap hukum-hukum sedang kasus-kasus kecil-kecil seringkali dibaikan.

### 3. Diskresi dalam Administrasi Pemerintahan

Diskresi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Mendasarkan pada pengertian konsep diskresi di atas, maka perilaku diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Diskresi yang dilakukan setiap Pejabat Pemerintahan dalam pengambilan keputusan harus ditujukan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Sesuai dengan kebijakan yang ada, maka ruang lingkup diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi: a. pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan; b. pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Diskresi Pejabat Pemerintahan tidak bisa digunakan serta merta tetapi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan Diskresi; b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik.

# 7.

## PETA SOSIO EKONOMI DAN POLITIK KOTA SURABAYA

Pada Bab ini menyajikan paparan ringkas mengenai peta sosio ekonomi dan politik Kota Surabaya yang relevan dengan penelitian ini. Paparan ini disajikan untuk memberikan informasi yang akan mendekatkan pembaca untuk lebih mengenal dimensi yang dipaparkan tersebut pada situs dimana penelitian ini dilakukan. Paparan yang disajikan memuat informasi-informasi yang relevan dengan konteks tema penelitian yaitu mengenai diskresi yang dilakukan oleh birokrasi dalam konteks pemberian layanan kepada masyarakat.

Sajian dalam bab ini tidak hanya memberikan gambaran ringkas mengenai perilaku birokrasi dalam memberikan layanan, tetapi juga masyarakat pengguna jasa layanan dari perspektif sosial ekonomi. Akhir dari bab ini akan mengetengahkan kondisi politik Kota Surabaya, yaitu memberikan gambaran mengenai apa yang telah dilakukan oleh birokrasi Pemerintah Kota Surabaya maupun Dewan Perakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dalam melaksanakan dan menyediakan berbagai sarana instrumental/aturan untuk keperluan pengaturan pemberian layanan kepada masyarakat.

Apa yang telah dikemukakan di atas, secara berturut-turut masing-masing dapat digambarkan secara rinci berikut ini.

### A. Peta Sosio Ekonomi Kota Surabaya

Penduduk Kota Surabaya, menurut hasil registrasi penduduk akhir tahun 2001, berjumlah 2.599.796 (dua juta lima ratus sembilan puluh sembilan ribu tujuh ratus sembilan puluh enam) jiwa, terdiri dari laki-laki sejumlah 1.288.118 (satu juta dua ratus delapan puluh delapan ribu seratus delapan belas) orang atau 49,54 %, dan perempuan sejumlah 1.311.678 (satu juta tiga ratus sebelas ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa atau 50,46%. Dari data tersebut jumlah penduduk wanita lebih besar dibandingkan jumlah penduduk pria.

Sebagian penduduk Kota Surabaya berada pada usia produktif, jumlah penduduk usia kerja (usia 15 tahun sampai dengan 64 tahun ) sebanyak 1.920.602 (satu juta sembilan ratus dua puluh ribu enam ratus dua) jiwa, sedangkan bukan usia kerja ( usia 0 tahun sampai dengan 14 tahun dan usia 65 tahun sampai dengan 75 tahun ke atas) sebanyak 679.194 (enam ratus tujuh puluh sembilan ribu seratus sembilan puluh empat) jiwa.

Di Surabaya, sekali pun harus diakui telah terjadi berbagai kemajuan dalam hal pembangunan fisik, namun tidak bisa dipungkiri bahwa disaat yang sama juga masih menyisakan berbagai masalah sosial yang tak kalah pelik. Terutama sejak krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan 1997 telah ikut andil meningkatnya permasalahan sosial di Surabaya, terutama yang menyangkut eksekusi dari ketidakberdayaan secara ekonomi masyarakat, yaitu kemiskinan, keterlantaran, dan tuna sosial. Krisis ini mampu menimbulkan berbagai dampak antara lain meningkatnya frekuensi kerusuhan sosial, konflik sosial, anak terlantar, anak jalanan dan korban tindak kekerasan dan sebagainya. Menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pasca krisis diperkirakan jumlah anak jalanan di Surabaya telah meningkat sekitar 30 % dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

Krisis ekonomi yang terjadi mengakibatkan semakin meningkatnya pengangguran, yang salah satunya disebabkan tingginya angka pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Pada tahun 1999, angka pengangguran dan pencari kerja yang tercatat di Badan Pusat Statistik Kota Surabaya mencapai 134.392 orang, terdiri dari 71.592 orang laki-laki dan 62.800 orang perempuan. Pengangguran tidak penuh pada tahun yang sama berjumlah 212.264 orang terdiri dari 104.876 laki-laki dan 107.388 perempuan, Pengangguran tidak penuh adalah pekerja yang jam kerjanya kurang dari 35 jam per minggu. Jika ditotal pengangguran penuh dan tidak penuh berjumlah 346.656 orang, atau 24,81 persen dari total angkatan kerja. Tingginya angka pengangguran di Surabaya ini, ternyata masih ditambah lagi banyaknya pekerja yang di-PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) oleh perusahaan. Pada tahun 1999 sebanyak 560 orang di-PHK massal dan 741 orang di-PHK perorangan. Sedangkan pada tahun 2000 lalu tercatat, 2.498 di-PHK massal, dan 678 orang di-PHK perorangan. Secara bersamaan kondisi demikian telah menyebabkan garis kemiskinan bergeser ke atas yaitu penduduk yang semula tidak termasuk miskin menjadi miskin. Berdasarkan data BPS Propinsi Jawa Timur (2001), bahwa jumlah penduduk miskin dan rumah tangga miskin di Kota Surabaya masing-masing tercatat 296.498 jiwa atau 11,41 % dari jumlah penduduk

Surabaya (2.594.795 jiwa) dan 80.129 KK atau 11,28 % dari jumlah rumah tangga sebanyak 709.991 KK. Disamping itu, dihadapkan pada keterbatasan tingkat daya beli masyarakat membawa dampak terhadap pergeseran pola kehidupan berkeluarga seperti pergeseran dari sektor formal ke sektor informal, selain itu juga terjadi penurunan porsi pengeluaran untuk kebutuhan pangan, kesehatan, dan pendidikan.

Golongan masyarakat yang 11, 41 % ini merupakan sebagian dari kelompok masyarakat yang harus mendapatkan pelayanan dari Pemerintah Kota Surabaya. Menggunakan tipologi yang dikemukakan oleh Surbakti (1996), secara umum, ada tiga kategori pelayanan masyarakat yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pertama, pelayanan administratif berupa pemberian semacam surat keterangan atau izin untuk melakukan suatu kegiatan. Ini mencakup, misalnya KTP (Kartu Tanda Penduduk, Surat Keterangan Rencana Kota, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Usaha, Akte kelahiran, dan sebagainya.

Kedua, pelayanan berupa pemenuhan kebutuhan dasar sebagai manusia bermartabat; misalnya: pemenuhan kebutuhan air bersih (PDAM), sarana dan prasarana pendidikan, kebersihan lingkungan, pemotongan hewan ternak, kesehatan, dan sejenisnya. Ketiga, pelayanan berupa sarana dan prasarana; misalnya sarana dan prasarana angkutan, pasar, pertokoan, perkantoran, dan sebagainya.

Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya melihat kemanfaatan pelayanan itu bagi penerimanya, melainkan juga dari segi kepentingan pemerintah sendiri. Surat Keterangan Rencana Kota, misalnya; bagi pemerintah sangat bermanfaat terutama untuk pengaturan pembangunan yang mendasarkan pada Rencana Tata Kota yang sudah ditetapkan. Sehingga diperoleh suatu pembangunan penataan kota yang teratur dan indah serta tertib dalam penataan lingkungan yang tentu akan memberikan tingkat kenyamanan tidak hanya bagi penghuninya tetapi bagi masyarakat secara keseluruhan. Kemanfaatan lain yang diperoleh Pemerintah Kota dari pelayanan kepada masyarakat ini adalah kontribusinya bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari retribusi perizinan.

Sedang bagi masyarakat pemegang Keterangan Rencana Kota, manfaat yang diperoleh adalah dapat digunakan sebagai persyaratan untuk mengurus IMB, yang selanjutnya hal ini memberikan rasa aman terhadap bangunan yang dimilikinya dari berbagai upaya penertipan oleh pihak pemerintah termasuk hal ini adalah rasa aman dari upaya penggusuran. Seterusnya juga, IMB ini dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengurusan berbagai perizinan, misalnya untuk pengurusan sertipikat, untuk pengurusan izin gangguan

ataupun untuk keperluan lain seperti persyaratan perbankan, dan sebagainya.

Masyarakat Kota Surabaya sebagai pengguna jasa layanan publik dapat dibedakan menjadi dua lapisan masyarakat, yaitu lapisan masyarakat yang mampu, dan lapisan masyarakat yang tidak mampu. Penilaian ini didasarkan pada kemampuan masyarakat dalam membayar segala biaya atau retribusi yang dibebankan kepada mereka sesuai dengan golongan dan jenis layanan yang didapatkan. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa layanan yang diterima lapisan masyarakat yang mampu selalu diikuti dengan kewajiban membayar retribusi yang besarnya sudah ditentukan berdasarkan aturan.

Dari penuturan pejabat Dinas Tata Kota maupun Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya, yang termasuk dalam golongan lapisan masyarakat yang tidak mampu adalah masyarakat yang ekonominya lemah. Kondisi hidup mereka untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari sangat susah. Terhadap masyarakat yang demikian ini yang memiliki itikad baik untuk mematuhi aturan dalam melakukan setiap kegiatan misalnya mengurus Keterangan Rencana Kota, maka mereka tentu akan diperlakukan beda dengan mereka yang kondisi ekonominya cukup dan bahkan berlebihan. Atau dengan kata lain masyarakat yang tidak mampu tersebut akan diberikan keringanan. Untuk membuktikan bahwa mereka tergolong masyarakat yang tidak mampu, maka harus melampirkan surat keterangan tidak mampu dari Kelurahan.

Namun dari penuturan pejabat tersebut pengajuan keringanan retribusi pengurusan perizinan ini jarang sekali datang dari masyarakat yang tidak mampu yang mengajukan perizinan atas nama pribadi. Dari banyak kasus keringanan pembayaran retribusi perizinan untuk aktifitas pembangunan itu banyak diajukan atas nama lembaga atau badan yang bergerak dibidang sosial, misalnya lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat, tempat ibadah, panti asuhan dan sejenisnya. Hal ini memang ada perlakuan-perlakuan yang khusus.

Kondisi di atas, yaitu masyarakat yang tidak mampu menunjukkan adanya indikasi bahwa perhatian untuk mematuhi aturan atas kegiatan yang dilakukan baik kegiatan untuk pembangunan maupun untuk kegiatan usaha tidak pernah terpikirkan. Bahkan lebih lanjut Pejabat Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup tersebut menuturkan bahwa tidak jarang mereka yang termasuk golongan masyarakat mampu tidak mau peduli terhadap kewajibannya untuk melengkapi asset miliknya itu dengan perizinan yang sudah menjadi kewajibannya.

Layanan perizinan Pemerintah Kota Surabaya seperti Surat Keterangan Rencana Kota/Izin Zoning, IMB, Izin Gangguan, Izin Pembuangan Limbah Cair atau perizinan lainnya diperuntukkan bagi perseorangan ataupun badan

hukum dengan tanpa membedakan masyarakat tersebut dari golongan lapisan mampu atau tidak mampu. Mereka mempunyai kesempatan dan sekaligus kewajiban yang sama sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah maupun Keputusan Walikota Surabaya. Namun demikian tentu masyarakat yang dilayani dari dua instansi yang dikaji yaitu Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup, memiliki keragaman yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, terutama kalau dilihat dari tingkat pendapatan.

Pendapatan Rumah Tangga masyarakat di Kota Surabaya dari hasil survey pada tahun 2003 menunjukkan bahwa rumah tangga yang mempunyai pendapatan per bulan lebih dari Rp. 1.250.000 sebesar 30,35%. Kelompok masyarakat ini ternyata merupakan kelompok rumah tangga dengan jumlah paling besar dari pada kelompok pendapatan rumah tangga lainnya, seperti kelompok rumah tangga yang mempunyai pendapatan antara Rp. 900.000-1.249.999 yang besarnya 22,07%. Sedang masyarakat yang mempunyai pendapatan kurang dari 300000 sebanyak 2,94%. Secara rinci keberagaman pendapatan rumah tangga di Kota Surabaya apabila dikelompokkan dalam lima kelompok pendapatan, maka dapat dilihat dalam tabel 3.1. berikut.

**Tabel 8.1. Prosentase Rumah Tangga Menurut Kelompok Pendapatan Sebulan Tahun 2003**

Kelompok Pendapatan	Prosentase (%)
< 300.000	2,94
300.000 – 599.999	18,57
600.000 – 899.999	26,07
900.000 – 1.249.999	22,07
1.250.000 +	30,35

Sumber: BPS Kota Surabaya

Kondisi masyarakat dengan keberagaman pendapatan seperti dikemukakan di atas itulah, gambaran masyarakat yang dilayani oleh Dinas Tata Kota maupun Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya. Namun untuk pelayanan yang diberikan oleh Dinas Tata Kota seperti Surat Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal sebagai persyaratan untuk mengurus atau mendapatkan IMB, semua kelompok rumah tangga dengan pendapatan yang beragam tersebut adalah merupakan masyarakat yang dilayani. Tetapi Surat Keterangan Rencana Kota yang diperlukan untuk pembangunan yang peruntukannya untuk non rumah tinggal atau Keterangan Rencana Kota untuk Perubahan Peruntukan, tentu hanya kelompok masyarakat yang memiliki pendapatan yang tinggi, mengingat retribusi untuk jenis-jenis pelayanan tersebut cukup besar. Perbandingan besarnya retribusi untuk jenis-jenis layanan tersebut dapat dilihat dalam rumus berikut ini:

Jasa Pemetaan untuk Rumah Tinggal:

$$R = 0,01 \times L \times NJOP/m$$

Keterangan:

R : Besarnya Retribusi

L : Luas tanah dalam m, dengan luas minimal 100 m (luas tanah kurang dari 100 m dianggap sama 100 m)

NJOP : Nilai Jual Obyek Pajak Bumi/m

Jasa Pemetaan untuk Perubahan Peruntukan

$$R3 = I R$$

R3 : I R

R3 : Retribusi Perubahan Peruntukan

I : Indeks Perubahan Peruntukan

(Sesuai dengan lampiran Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 14 Tahun 1999 diantaranya disebutkan bahwa Indeks Perubahan Peruntukan dari Jenis Penggunaan lahan yang sebelumnya untuk Perumahan menjadi Jasa Komersial/Perdagangan adalah sebesar 6)

Sementara itu, untuk pelayanan Dinas Lingkungan Hidup seperti Izin Gangguan (HO) dan Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC), masyarakat yang dilayani adalah masyarakat yang secara ekonomi relatif mapan. Layanan perizinan Dinas Lingkungan Hidup peruntukannya terkait dengan kegiatan atau usaha yang akan dilakukan oleh seseorang atau badan hukum, seperti kegiatan usaha dagang, praktek dokter, bengkel, atau jenis usaha lainnya yang wajib memiliki izin gangguan seperti yang diatur dalam aturan. Ini menunjukkan indikasi masyarakat yang dilayani oleh Dinas Lingkungan Hidup ini adalah masyarakat yang secara ekonomi tergolong mampu.

Selanjutnya mengenai persepsi masyarakat mengenai pemberi layanan, terdapat banyak tanggapan yang diberikan oleh masyarakat mengenai perilaku aparat birokrasi di Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup dalam memberikan layanan. Menurut sifat tanggapan yang diberikan oleh masyarakat, ada yang positif dan ada yang negatif. Masyarakat yang memberikan penilaian positif memberikan arti bahwa perilaku aparat dalam memberikan pelayanan dinilai baik, proses lancar tidak terkesan berbelit-belit dan sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat.

Sebaliknya masyarakat yang menilai negatif adalah mereka yang merasa bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparat tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan, dan bahkan mungkin terkesan apa yang dilakukan merupakan perilaku yang sudah menyimpang dari aturan, misalnya untuk memperoleh pelayanan yang cepat dan lancar, masyarakat harus memberikan dana extra. Dari hasil wawancara, diketahui bahwa pelayanan yang

menjengkelkan masyarakat yang dilayani tersebut diakuinya ada tetapi hal tersebut tidak merupakan bagian yang mencerminkan aparat secara keseluruhan, namun hal ini hanya dilakukan oleh oknum.

Oknum yang demikian itu orientasinya tidak bersifat sosial. Mereka tidak memiliki rasa pengabdian yang tulus dalam memberikan pelayanan masyarakat. Sebaliknya apa yang mereka lakukan senantiasa diorientasikan untuk mengkomersilkan jabatannya untuk kepentingan pribadinya. Perilaku aparat yang demikian tidak hanya ada pada Pemerintah Kota Surabaya, namun secara umum juga terdapat pada Pemerintah Kabupaten atau Kota lain. Hal ini seperti hasil survey Dwiyanto (2001) mengenai kinerja pelayanan publik pada instansi Perizinan dan Pertanahan di Sumatra Barat, Sulawesi Selatan, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil survey menunjukkan bahwa 59% masyarakat pengguna pelayanan menilai kinerja pelayanan publik buruk. Kinerja pelayanan publik yang buruk ini adalah hasil dari kompleksitas permasalahan yang ada di tubuh birokrasi Indonesia, seperti pertama, tidak adanya system insentif untuk melakukan perbaikan. Kedua, buruknya tingkat diskresi atau pengambilan inisiatif dalam pelayanan publik, yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal.

Bagi sebagian masyarakat Kota Surabaya kondisi aparatur yang buruk tidak terlampaui banyak dipersoalkan, sebab menurut keyakinannya hal itu akan bisa diatasi dengan jalan memberikan uang pelicin, uang semir ataupun uang sogok kepada mereka. Atau dengan kata lain layanan tersebut bisa dibeli sehingga urusan yang lambat jadi cepat, prosedur yang panjang bisa diperpendek. Mereka tidak mempersoalkan biaya yang dikeluarkan yang penting urusannya cepat selesai. Namun tidak jarang masyarakat mengeluh dengan perilaku aparat birokrasi yang demikian tersebut.

Perilaku aparat sebagaimana digambarkan di atas bagi sebagian besar masyarakat dianggap sebagai sesuatu yang sudah umum terjadi dimana-mana. Dengan kondisi pelayanan yang demikian masyarakat lebih banyak apatis dan pasrah terhadap perilaku buruk mereka. Karena mereka merasa tidak ada cara lain untuk memperoleh pelayanan tersebut disamping tidak adanya *providers* lain yang memberikan jasa layanan yang sejenis sebagai pilihan.

## B. Peta Politik Kota Surabaya

Sebelum dikemukakan mengenai produk-produk Badan Legislatif dan Eksekutif Kota Surabaya dalam bentuk Peraturan-peraturan Daerah ataupun Keputusan Walikota yang relevan dengan penelitian, maka uraian ini didahului dengan paparan singkat tentang peta kekuatan politik di Pemerintah Kota Surabaya.

Ketika penelitian ini berlangsung, komposisi kekuatan politik yang ada di Kota Surabaya dari hasil Pemilihan Umum tahun 2004 menunjukkan bahwa DPRD Kota Surabaya pada masa bhakti 2004-2009 memiliki 5 fraksi, yaitu Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi Partai Demokrat Keadilan (PDK), dan Fraksi Karya Damai (KD).

Partai Amanat Nasional meraih 5 kursi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan mendapatkan 13 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa meraih 11 kursi. Sementara Partai Demokrat meraih 5 kursi yang kemudian bergabung menjadi Fraksi Demokrat Keadilan dengan Partai Keadilan Sejahtera yang mendapat 3 kursi. Sedang Partai Golkar mendapat 4 kursi yang kemudian bergabung dengan Partai Damai Sejahtera yang mendapat 4 kursi dan membentuk satu fraksi gabungan yang bernama Fraksi Karya Damai.

Komposisi kekuatan politik saat ini berbeda dengan hasil Pemilihan Umum tahun 1999, dimana fraksi yang ada di DPRD Kota Surabaya hanya memiliki 4 fraksi, yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Gabungan, yaitu gabungan dari Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang dan Partai Persatuan Pembangunan. Sedang fraksi yang ke-4 adalah Fraksi TNI-POLRI. Fraksi terakhir ini sudah tidak ada lagi dalam komposisi Lembaga DPRD Kota Surabaya hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004.

Lembaga legislatif / DPRD Kota Surabaya ini cukup produktif dalam melaksanakan fungsi legislasi. Dalam tahun 2004 Tidak kurang dari 15 Peraturan Daerah mengenai Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) yang sudah diperdakan. Sedang pada tahun 2005 Peraturan Daerah yang dikeluarkan terkait dengan tata ruang ini (RTRK) ada sebanyak 6 (enam). Sedang dibidang Lingkungan Hidup hanya ada 1 (satu) Peraturan Daerah. Secara rinci antara lain hasil kinerja DPRD Kota Surabaya dalam bentuk Peraturan Daerah yang terkait dengan obyek penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.2. Peraturan Daerah Mengenai Pengelolaan Kualitas Air dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK)**

No.	Perda Nomor	Perihal
1	02 Tahun 2004	Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air
2	19 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Kalianak
3	20 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Mulyosari
4	21 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Sambikerep
5	22 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Pamurbaya
6	23 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Balas Klumpit

No.	Perda Nomor	Perihal
7	24 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Tandés
8	25 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Manukan
9	26 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Gading
10	68 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Pakis
11	69 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Genting
12	70 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Wonosari Kidul
13	71 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Genteng dan Alun-alun Contong
14	72 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Buntaran
15	73 Tahun 2004	RTRK Unit Distrik Embong Kaliasin

Sumber: Dokumen Kantor Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Tata Kota, 2005

Sebagian produk DPRD Kota Surabaya sebagaimana dalam tabel di atas menunjukkan adanya kinerja anggota dewan yang cukup produktif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Produk DPRD dalam bentuk peraturan daerah perturan daerah ini secara substansial diharapkan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat. Namun produk DPRD dalam membuat peraturan ini pada kenyataannya tidak selalu memberikan jaminan kepastian dalam menyelesaikan suatu persoalan masyarakat. Sebab produk dewan-dewan perwakilan rakyat (DPRD) masih bersifat umum dalam perumusannya, dan meninggalkan pada para administrator ruang-ruang yang luas dalam mana harus diambil keputusan-keputusan menurut interpretasi mereka masing-masing. Oleh sebab itu, akibatnya ialah dewan-dewan perwakilan rakyat ini menyerahkan masalah penyelesaian persoalan yang dihadapi masyarakat kepada administrator terutama dalam konteks pemberian layanan publik. Implikasinya adalah munculnya suatu mesin birokrasi yang luas, atau birokrasi yang harus menganggap dirinya sebagai suatu keseluruhan agar sanggup menjalankan kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk kepentingan publik. Kenyataan demikian memang patut untuk disadari sebab wakil-wakil rakyat (DPRD) sebagai badan legislatif tidak dapat sepenuhnya menangani semua perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Sementara itu pula, Pemerintah Kota Surabaya ketika penelitian ini berlangsung dipimpin oleh Walikota Bambang Dwi Hartono. Pada masa kepemimpinannya ketika badai krisis berlangsung, pembenahan ekonomi menjadi tugas berat buat Surabaya. Laju pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya sebelum krisis sekitar 10 %, langsung anjlok hingga nyaris mendekati minus.

Berbagai langkah pembenahan terus dilakukan, hasilnya ternyata mampu mendongkrak laju pertumbuhan ekonomi sebesar 3,80% tahun 2002,

meningkat lagi tahun 2003 sebesar 4,22%, dan tahun 2004 pertumbuhan ekonomi mencapai 4,43%. Perlu terobosan kreatif dan obyektif memutar kembali roda ekonomi. Itu tidak mudah, karena Surabaya miskin sumber daya alam. Untungnya sektor wisata dan perdagangan komoditi maupun jasa, berpotensi dikembangkan. Terobosan dilakukan antara lain dengan mengembangkan potensi-potensi perkotaan.

Tak kalah peliknya adalah pembenahan aspek politik. Setelah reformasi bergulir, katup politik terbuka. Gelagat itu dilihat Bambang setahun sebelumnya. Ia sudah merumuskan konsep dan mempromosikannya ketika mengikuti pemilihan Walikota Surabaya. Ia mengurai pembenahan politik dengan mewujudkan lembaga legislatif yang kuat, ekonomi dan pengentasan kemiskinan; pembenahan lingkungan; dan mewujudkan manajemen pemerintahan yang berciri *good governance*.

Gaung demokratisasi disalurkan dengan berbagai aktifitas. Lewat Forum Debat Rakyat misalnya, warga kota boleh menumpahkan unek-unek dan ikut bicara tentang berbagai masalah kota. Acara debat disiarkan langsung oleh stasiun radio. Saluran aspirasi wargapun diakomodasikan melalui radio, majalah, *website*, forum sarasehan dan sambung rasa. Itulah kanalisasi politik yang dibuat di era Bambang DH. Setiap warga boleh ikut usul tentang rencana membangun kotanya di forum sambung rasa mulai dari tingkat kelurahan sampai kota. Ia memang mempunyai kemauan kuat untuk menghidupkan iklim demokratis.

Dalam pandangannya, *good governance* dimaksudkan aparatur pemerintah yang harus bisa memberikan pelayanan berkualitas dengan menerapkan prinsip profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas dalam bertugas. Meskipun hal ini tidak mudah karena menyangkut paradigma, sikap mental dan kesiapan aparatur untuk mau berubah. Dorongan ke arah ini dilakukannya, antara lain memperjelas pola karir aparatur dan menata kembali keorganisasian pemerintah sesuai kebutuhan Kota Surabaya. Pelayanan masyarakat dibenahi antara lain melalui Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Berbagai perizinan cukup diurus di kantor itu, meskipun prosesnya masih dilakukan di masing-masing instansi teknis. Dalam rangka pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat, Walikota Surabaya membuat berbagai kebijakan-kebijakan yang digunakan sebagai dasar bagi aparat pelaksana di lapangan untuk melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Walikota dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat terutama yang terkait dengan penelitian ini antara lain dapat dikemukakan dalam tabel berikut.

**Tabel 8.3. Keputusan-Keputusan Walikota Surabaya yang Relevan dengan Kajian Penelitian**

No	Nomor Keputusan	Perihal
1	15 Tahun 2001	Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Tata Kota
2	30 Tahun 2001	Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup
3	143/2003	Tata Cara Penyelenggaraan Reklame di Kota Surabaya.
4	36 Tahun 2003	Perubahan Tata Cara Penyelenggaraan Reklame di Kota Surabaya
5	70/2003	Tata Cara Penyelesaian, Pengalihan dan Pendaftaran Izin Ganguan.
6	31 tahun 2004	Pelaksanaan Perda Nomor 14 Tahun 1999 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta Yang Telah Diubah Dengan Perda Nomor 7 Tahun 2003

Sumber: Dokumen Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup

Kepemimpinan Bambang DH yang dianggap oleh warga Kota Surabaya berhasil ternyata pada tanggal 7 Maret 2005 jabatannya sebagai Walikota harus dilepas untuk sementara waktu sampai dengan Walikota baru terpilih. Acara pelepasan Walikota itu berdasar Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131 35 1111/2005 tertanggal 3 Maret 2005. Untuk sementara waktu jabatan Walikota Surabaya diserahkan kepada Asisten Tata Praja Propinsi Jawa Timur Chusnul Arifien Damuri yang dilantik sebagai Pejabat Walikota Surabaya pada tanggal yang sama dengan acara pelepasan Walikota Surabaya sebelumnya yaitu Bambang DH. Sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut Chusnul Arifien Damuri akan menjabat sebagai Walikota dalam masa maksimal 6 bulan, sampai dengan terpilihnya Walikota baru dari hasil pemilihan yang dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2005.

Dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya yang dilakukan dengan sistem pemilihan langsung, digelar pada tanggal 27 Juni 2005. Bambang Dwi Hartono mencalonkan kembali untuk masa kepemimpinan yang kedua dan berpasangan dengan Arief Afandi yang kemudian non aktif dari jabatannya sebagai Pemimpin Redaksi Jawa Pos. Arief Afandi mendapatkan dukungan dari CEO (*Chief Executive Officer*) Jawa Pos Group, Dahlan Iskan lewat iklan kampanye televisi.

Bambang DH menggandeng Arief Affandi dalam meramaikan bursa pemilihan Kepala Daerah Kota Surabaya karena masih muda, dikenal luas, dan terbukti mampu memimpin perusahaan besar. Karena itu, dalam berbagai kesempatan Bambang memuji arif sebagai sosok yang mampu menjadi manajer Surabaya. Sementara PDIP yang mengusung pasangan tersebut

17 membantah, strategi menggandeng Arief adalah untuk bisa berkampanye secara gratis melalui media yang besar. Sekretaris PDIP Surabaya Budi Harijono mengatakan, Arief dipilih lebih karena kebutuhan Surabaya akan figur seorang komunikator. Selama ini persoalan Surabaya adalah buruknya komunikasi antara eksekutif dengan legislatif yang selalu saling menyalahkan. Sebagai insan pers, Arief Afandi menguasai hal itu. (Jawa Pos, 25 juni 2005)

Pemilihan Kepala Daerah (17 Pilkada) Kota Surabaya yang berlangsung pada tanggal 27 Juni 2005 diikuti empat pasangan kontestan. Sesuai dengan nomor urut berdasarkan undian di depan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah Kota Surabaya, mereka adalah pasangan Erlangga Satriagung - Ahmad Hermas Thony yang didukung oleh Partai Demokrat (PD) dan Partai Amanat Nasional (PAN); Bambang DH - Arief Afandi yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); Gatot Sudjito - Benyamin Hilly yang di-back up oleh Partai Golkar dan Partai Damai Sejahtera (PG dan PDS); dan Alisyahbana - Wahyudin Hussein didukung Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

181 Pemilihan Kepala Daerah Kota Surabaya secara langsung yang diadakan pada tanggal 27 Juni 2005 ini diramaikan dengan jumlah pemilih sebanyak 1,9 juta. Berdasarkan perhitungan di 4872 Tempat Pemungutan Suara (TPS), 168 kelurahan dan 31 kecamatan, pasangan bambang DH - Arief unggul di semua kecamatan dengan prosentase sebesar 51,12%. Alisyahbana - Wahyudin berada di urutan ke dua dengan 24,4%, disusul Erlangga - AH. Thony di urutan ketiga (19,12%) dan Gatot - Benyamin di urutan ke empat (9,35%). Yang menarik dari Pilkada 2005 ini adalah jumlah masyarakat yang tidak memilih (golput) yang mencapai 47,18%. Dengan kata lain, hampir setengah masyarakat Surabaya yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada Surabaya 2005 ini.

Bila dibandingkan dengan keseluruhan pemilih, maka pemilih golput-lah yang menang karena prosentase kelompok inilah yang terbesar. Sehingga prosentase masyarakat yang mendukung Alisyahbana sebesar 10,47%. Masyarakat yang mendukung Bambang sebagai Walikota Surabaya selanjutnya sebesar 26,7%. Masyarakat yang memilih Erlangga sebesar 9,6%, sedangkan pendukung Gatot Sudjito sebesar 4,8% saja.

Selanjutnya Walikota terpilih Bambang DH dan pasangannya Arief Afandi dari proses demokrasi ini dilantik oleh Gubernur Jawa Timur, Imam Utomo menjadi Walikota dan Wakil Walikota Surabaya pada tanggal 31 Agustus 2005 bertempat di Gedung DPRD Kota Surabaya. Jabatan Walikota Surabaya ini bagi dia merupakan jabatan yang kedua untuk masa periode kepemimpinan Tahun 2005 - 2009.

## 1. Birokrasi Pemerintah Kota Surabaya

Uraian ini dimaksudkan untuk mengetahui secara umum kondisi birokrasi Pemerintah Kota Surabaya. Disamping itu pada bagian ini juga akan disajikan secara ringkas mengenai birokrasi Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup yang menjadi lokus dalam penelitian ini.

Sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, telah memberikan dampak yang sangat luas terhadap pelaksanaan Pemerintahan di Daerah. Dalam rangka melaksanakan wewenang sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut Pemerintah Kota Surabaya telah membentuk kelembagaan perangkat daerah sesuai dengan yang dianjurkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Atas dasar ketentuan tersebut Kota Surabaya telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tanggal 5 Mei 2001 tentang Susunan Organisasi Pemerintah Kota Surabaya dengan struktur organisasi atau kelembagaan perangkat daerah yang meliputi Organisasi Sekretariat; Sekretariat DPRD; Dinas –Dinas sebanyak 22; Lembaga Teknis yang meliputi 4 (empat) Badan dan 4 (empat) Kantor; Kecamatan sebanyak 31 dan 163 Kelurahan.

Dalam perkembangannya struktur birokrasi Pemerintah Kota Surabaya sebagaimana tersebut di atas terutama keberadaan dinas-dinas dirasa masih gemuk. Terutama hal ini bila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang menganjurkan adanya perampingan organisasi. Pada saat penelitian ini dilakukan sudah muncul rencana untuk melakukan perubahan terhadap struktur birokrasi yang demikian gemuk agar terwujud struktur organisasi yang rasional, ramping (*flat*) dan proporsional dengan jenjang hirarki pendek. Ketika penelitian ini telah selesai dilaksanakan, perangkat daerah dalam bentuk dinas-dinas ini mengalami perampingan. Sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 di atas, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2005 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya. Peraturan Daerah yang diundangkan pada tanggal 14 Nopember 2005 memutuskan pembentukan Organisasi Dinas Kota Surabaya sebanyak 15 Dinas. Ini berarti dibandingkan dengan sebelumnya terdapat pengurangan sebanyak 7 dinas.

## 2. Birokrasi Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup

Pada bagian ini peneliti akan memaparkan secara lebih dekat mengenai birokrasi Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya tempat dimana peneliti melakukan penelitian. Hal-hal yang

dipaparkan dalam sajian mengenai tempat penelitian ini merupakan paparan yang dipilih dan relevan dengan konteks tema dalam penelitian ini. Hal ini dimaksudkan agar peneliti memperoleh kemudahan dalam melakukan analisis terhadap fenomena yang sedang diteliti sebagaimana telah dikemukakan dalam permasalahan dan tujuan penelitian.

Paparan tentang birokrasi Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya dapat dikemukakan sebagai berikut.

#### a. Dinas Tata Kota

Berdasarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, setiap instansi pemerintah harus memiliki visi dan misi. Visi ini diartikan sebagai cara pandang jauh ke depan, kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif. Visi adalah suatu gambaran menantang tentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah. Adapun visi Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya adalah "Surabaya Bernuansa Lingkungan Dinamis Yang Tertata dan Indah Menuju Metropolitan Madani".

Dengan pernyataan visi tersebut diharapkan seluruh pegawai dan pihak yang berkepentingan dapat mengenal instansi pemerintah dan mengetahui peran dan program-programnya, serta hasil yang akan diperoleh di waktu yang akan datang.

Sedangkan tentang misi Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya adalah:

- 1) Meningkatkan kualitas perencanaan kota yang profesional (responsibel, akuntabel dan etis).
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dibidang Perencanaan Kota.
- 3) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang Kota.
- 4) Meningkatkan kualitas perencanaan kota melalui program digitasi pemetaan.

Tidak ada yang cacat menyangkut visi dan misi yang dimiliki oleh Dinas Tata Kota sebagaimana tersebut di atas, namun yang disayangkan adalah tidak semua staf dan bahkan pejabat dilingkungan Dinas Tata Kota sendiri tidak tahu terhadap visi dan misi yang ada dilingkungannya. Visi dan misi tersebut tidak lebih hanya sekedar sebuah formalitas yang jauh dari makna dasar yang terkandung di dalamnya.

#### Kondisi Aparatur Dinas Tata kota

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya Dinas Tata Kota dipimpin oleh seorang Kepala Dinas dengan dibantu seorang Kepala Bagian Tata Usaha dan lima Kepala Sub Dinas. Jumlah keseluruhan aparatur Dinas Tata

Kota sebanyak 143 orang dengan rincian yang berstatus sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil) sebanyak 108 orang, Tenaga Harian sesuai dengan PP 31/54 sebanyak 3 orang dan Tenaga Honorer sebanyak 32 orang.

Dilihat dari pendidikannya, aparatur Dinas Tata Kota lebih didominasi oleh aparat yang berpendidikan SLTA/SMU. Secara rinci keadaan aparatur Dinas Tata Kota dilihat dari latar belakang pendidikannya dapat dikemukakan sebagai berikut: Pasca Sarjana (S-2) sebanyak 7 orang; Sarjana S1 sebanyak 30 orang; Diploma (D3) sebanyak 6 orang; Diploma (D1) sebanyak 7 orang; SLTA sebanyak 78 orang; SMP sebanyak 8 orang; dan SD sebanyak 9 orang.

### Tugas Pokok Dinas Tata Kota

Dinas Tata Kota merupakan suatu perangkat Pemerintah Kota Surabaya di bidang perencanaan kota yang bertugas melaksanakan bimbingan, pengarahan, perencanaan dan pengendalian rencana tata ruang kota yang diwujudkan kedalam bentuk Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) yang menjadi dasar atau acuan dalam setiap pelaksanaan pembangunan fisik kota, baik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

Dinas Tata Kota ini sebagai bagian dari Pemerintah Kota Surabaya merupakan instansi yang bertanggung jawab terhadap wajah kota Surabaya. Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Surabaya, maka tugas pokok dan fungsi Dinas Tata Kota adalah: a) Melaksanakan kewenangan Daerah bidang tata ruang/tata kota meliputi survey dan pemetaan, perencanaan, tata ruang, perencanaan sarana kota, perijinan tata ruang, serta tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah; b) Pelaksanaan kebijakan teknis pembangunan dan pengelolaan tata ruang, pembinaan umum; c) pengawasan dan pengendalian teknis bidang tata ruang dan penataan Daerah sesuai kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah; d) pengelolaan tata usaha Dinas;

Dinas Tata Kota dipimpin seorang Kepala Dinas yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah, sedang pertanggungjawaban dalam bidang administrasi melalui Sekretaris Daerah.

Sesuai dengan pelaksanaan Otonomi Daerah yang mengacu pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Surabaya, serta berdasarkan pada Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Tata Kota Surabaya, maka Organisasi Dinas Tata Kota terdiri dari Kepala Dinas; Bagian Tata Usaha; Sub Dinas Survey dan Pemetaan; Sub Dinas Perencanaan Tata Ruang; Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota; Sub Dinas

23 Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur; Sub Dinas Pengendalian dan Evaluasi Tata Ruang.

## b. 1 Dinas Lingkungan Hidup

142 Dinas Lingkungan Hidup mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah di bidang lingkungan hidup dan melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Untuk menyelenggarakan tugas ini, Dinas Lingkungan Hidup mempunyai fungsi:

- 1) Pelaksanaan penyusunan perencanaan dan program dibidang lingkungan hidup;
- 2) Pelaksanaan pengelolaan peningkatan kualitas lingkungan hidup;
- 3) Pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan laboratorium;
- 4) Pelaksanaan upaya penganggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta pemulihan kualitas lingkungan hidup;
- 5) Pelaksanaan pemberian ijin, penilaian dan pengesahan dokumen yang berkaitan dengan lingkungan hidup;
- 6) Pelaksanaan penyuluhan dan peningkatan peran serta masyarakat;
- 7) Pelaksanaan pengelolaan tata usaha dinas;
- 8) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

### Visi dan Misi

Visi Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya adalah terwujudnya pembangunan yang berwawasan lingkungan di Kota Surabaya. Sedang Misi yang ingin dicapai adalah:

- a. Peningkatan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.
- b. Pengendalian dampak lingkungan hidup.
- c. Peningkatan sumber daya manusia.
- d. Meningkatkan sarana prasarana lingkungan, dan
- e. Meningkatkan pelayanan masyarakat.

### Susunan Organisasi dan Kewenangan Dinas Lingkungan Hidup

1 Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya telah diatur tentang Susunan Organisasi masing-masing Dinas Kota Surabaya termasuk di dalamnya Susunan Organisasi Lingkungan Hidup. Perda tersebut selanjutnya menjadi dasar bagi Walikota Surabaya dalam menetapkan rincian tugas dan fungsi masing-masing Dinas Kota Surabaya.

37 Berikut akan dipaparkan susunan organisasi Dinas Lingkungan Hidup serta Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup sebagaimana yang tercantum dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2001.

Adapun susunan organisasi dan rincian tugas dan fungsi Dinas Lingkungan Hidup, terdiri dari:

115

### 1) Bagian Tata Usaha:

Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melaksanakan urusan penyusunan program, keuangan, umum, kepegawaian, perlengkapan dan hukum. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Bagian Tata Usaha mempunyai fungsi: a) pelaksanaan koordinasi penyusunan program kerja dan laporan dinas; b) pengelolaan surat menyurat/naskah dinas keluar dan masuk; c) pengelolaan kearsipan dan dokumentasi; d) pengelolaan administrasi kepegawaian; e) pengelolaan anggaran/keuangan; f) pengelolaan perlengkapan; g) pelaksanaan pekerjaan rumah tangga dan keprotokolan; h) pelaksanaan pembinaan organisasi dan tata laksana; I) pelaksanaan pekerjaan kehumasan; j) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala dinas.

### 2) Sub Dinas Perijinan

Sub Dinas Perijinan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Lingkungan Hidup dalam memberikan Ijin Pembuangan Limbah Industri dan Domestik, Ijin Gangguan serta menilai dan mengesahkan dokumen AMDAL, Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL), Pengelolaan Lingkungan kegiatan suatu usaha.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Sub Dinas Perijinan mempunyai fungsi: a) penyusunan petunjuk teknis perijinan; b) pelaksanaan penilaian dan pengesahan Dokumen AMDAL, UKL/UPL, Pengelolaan Lingkungan; c) pelaksanaan pemberian tanggapan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL), Pengelolaan Lingkungan; d) pelaksanaan pemberian Ijin Gangguan (HO); e) pelaksanaan pemberian rekomendasi teknik pembuangan limbah cair, padat dan udara; f) pelaksanaan penilaian teknik kelayakan Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL) atau Unit Pengelolaan Limbah (UPL); g) pelaksanaan pemberian rekomendasi teknik kelayakan lingkungan suatu pendirian bangunan besar dan berdampak terhadap lingkungan; h) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

### 3) Sub Dinas Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan.

Sub Dinas Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan mempunyai tugas melaksanakan sebagian Dinas Lingkungan Hidup dalam upaya meningkatkan kualitas lingkungan hidup dengan memperhatikan pengembangan teknologi dan sistem informasi lingkungan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Sub Dinas Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan mempunyai fungsi: a)

12 penyusunan Petunjuk Teknis Operasional Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan; b) pelaksanaan Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan; c) pelaksanaan koordinasi Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan; d) pengembangan teknologi Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Pengendalian Dampak Lingkungan; e) pengembangan sistem informasi; f) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan Kepala Dinas.

#### 4) Sub Dinas Laboratorium

32 Sub Dinas Laboratorium ini mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Lingkungan Hidup dalam mengelola laboratorium dan memberikan pelayanan jasa pemeriksaan kualitas air, tanah, dan udara. Untuk melaksanakan tugas ini, Sub Dinas Laboratorium mempunyai fungsi: a) penyusunan petunjuk teknis dan operasional Laboratorium Lingkungan; b) pengelolaan dan mengembangkan laboratorium serta memberikan pelayanan jasa pemeriksaan kualitas air, udara, dan tanah; c) pelaksanaan pelatihan dan pendidikan laboratorium; d) pelaksanaan koordinasi dengan laboratorium lainnya; e) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

#### 5) Sub Dinas Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan

56 Sub Dinas Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Lingkungan Hidup dalam upaya menanggulangi pencemaran, kerusakan dan pemulihan kualitas lingkungan melalui pembinaan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Sub Dinas Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan mempunyai fungsi: a) penyusunan petunjuk teknis penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan; b) pelaksanaan penanggulangan pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan; c) pelaksanaan penyuluhan dan pembinaan lingkungan; d) pelaksanaan pemulihan kualitas lingkungan; e) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

### Kondisi Aparatur Dinas Lingkungan Hidup

152 300 Dalam melaksanakan tugas Dinas Lingkungan Hidup dilengkapi dengan aparat sebanyak 78 orang dengan berbagai latar belakang pendidikan dan dengan status kepegawaian yang beragam. Aparat Dinas Lingkungan Hidup yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 60 orang, sedang yang berstatus sebagai Tenaga Harian Lepas (Honorar) sebanyak 18 orang.

Dilihat dari kealian aparat Dinas Lingkungan Hidup dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Sarjana Teknik Lingkungan = 3 orang
- 2) Sarjana Teknik Kimia = 3 orang

- 3) Sarjana MIPA = 2 orang
- 4) Sarjana Teknik Industri = 2 orang
- 5) Sarjana Pertanian = 13 orang
- 6) Sarjana Perikanan = 1 orang
- 7) Sarjana Akuntansi, Hukum, dll. = 20 orang
- 8) Keahlian lainnya:
  - a) AMDAL A (Dasar) = 10 orang
  - b) AMDAL B (Penyusun) = 5 orang
  - c) AMDAL C (Penilai) = 3 orang
  - d) Pengelolaan Kualitas Udara = 3 orang
  - e) Pengelolaan Limbah P3 = 2 orang
  - f) Teknik Sampling Limbah B3 = 1 orang
  - g) Analisa Laboratorium Lingkungan = 3 orang
  - h) Audit Lingkungan = 4 orang

### Jenis Pelayanan Dinas Lingkungan Hidup

Sesuai dengan kewenangannya, Dinas Lingkungan Hidup Kota merupakan salah satu birokrasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang lingkungan hidup. Jenis layanan yang diberikan kepada masyarakat dibidang lingkungan ini meliputi: pemberian Ijin Pembuangan Limbah Industri dan Domestik; Ijin Gangguan serta menilai dan mengesahkan dokumen AMDAL, Upaya Pengelolaan lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL).

Ijin Gangguan diberikan kepada orang pribadi atau Badan yang mendirikan dan/atau memperluas tempat usaha/kegiatan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan terhadap masyarakat serta kelestarian lingkungan.

Sedang objek Ijin Gangguan adalah semua tempat usaha atau kegiatan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan. Adapun tempat usaha yang wajib memiliki Ijin Gangguan adalah sebagai berikut:

- 1) Jenis tempat usaha dengan kategori gangguan ringan adalah sebagai berikut:
  - a) usaha yang tidak mengerjakan, menyimpan atau memproduksi bahan berbahaya dan beracun (B3);
  - b) usaha yang tidak menggunakan peralatan produksi yang dijalankan dengan memakai tenaga elektro motor maupun motor lain lebih dari 3 KW (4PK);
  - c) usaha yang tidak menggunakan atau memakai asap, gas-gas atau uap-uap dengan tekanan berat;
  - d) bangunan tempat usaha tidak bertingkat;

2) Jenis tempat usaha dengan kategori gangguan berat berdasarkan (Staatblad Tahun 1926 Nomor 226 yang telah diubah dengan Staatblad Tahun 1940 Nomor 14 dan 450) adalah:

- a) usaha yang dijalankan dengan alat kerja tenaga uap air dan gas, termasuk pula dengan elektro motor dan tempat usaha lainnya yang mempergunakan tenaga uap, airdan gas atau uap bertekanan tinggi;
- b) tempat yang dipergunakan untuk membuat, mengerjakan dan menyimpan mesin dan bahan peledak lainnya termasuk pabrik dan tempat penyimpanan petasan;
- c) tempat yang dipergunakan untuk membuat ramuan kimia, termasuk pabrik korek api;
- d) tempat yang dipergunakan untuk memperoleh, mengerjakan dan menyimpan bahan-bahan atsiri (*vluching*) atau yang mudah menguap;
- e) tempat yang dipergunakan untuk penyulingan kering dari bahan-bahan tumbuh-tumbuhan dan hewani serta mengerjakan hasil yang diperoleh daripadanya, termasuk pabrik gas;
- f) tempat yang dipergunakan untuk mengerjakan lemak-lemak dan damar;
- g) tempat yang dipergunakan untuk menyimpan dan mengerjakan sampah;
- h) tempat pengeringan gandum/kecambah (*mouterij*), pabrik bir, tempat pembuatan minuman kerras dengan cara pemanasan (*branderij*), perusahaan tepung dan perusahaan roti serta pabrik setrup buah-buahan;
- i) tempat pemantaian, tempat pengulitas (*vinderij*), perusahaan pencucian jerohan, tempat penjemuran, tempat pengasapan bahan-bahan hewani termasuk penyamaan kulit;
- j) pabrik porselin dan pecah belah (*aaderwak*), tempat pembuatan batu merah, genteng, ubin dan tegel, tempat pembuatan barang dari gelas, tempat pembakaran gamping, gipsa dan pembasahan (pembuatan) kapur;
- k) tempat pencairan logam, tempat pengecoran logam, tempat pertukangan besi, tempat penempatan logam, tempat pemipihan logam, tempat pertukangan kuningan, kaleng dan pembuatan ketel;
- l) tempat penggilingan tras, pengergajian kayu dan pabrik minyak;
- m) galangan kapal kayu, tempat pembuatan barang dari batu dan penggergajian batu, tempat pembuatan gilingan dan kereta, tempat pembuatan tong, dan tempat pertukangan kayu;
- n) tempat persewaan kendaraan;
- o) tempat penembakan;

- p) gudang penggantungan tembakau;
  - q) pabrik tapioka;
  - r) pabrik untuk mengerjakan karet, getah (*gummi*), geta perca atau bahan-bahan yang mengandung zat karet;
  - s) gudang kapuk, perusahaan batik;
  - t) warung dalam bangunan tetap, begitu juga tempat usaha lainnya yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau gangguan;
- 3) Tempat-tempat usaha lainnya yang wajib memiliki Ijin Gangguan, yaitu:
- a) usaha dibidang pariwisata (kecualai usaha bidang pariwisata yang memperoleh ijin pariwisata bersyarat/khusus):
    - (1) usaha rekreasi dan hiburan umum yaitu taman rekreasi, gelanggang renang, pemandian alam, padang golf, kolam memancing, gelanggang permainan ketangkasan, gelanggang bowling dan bilyard, klub malam, diskotik, panti pijat, panti mandiuap, bioskop, pusat pasar seni, dunia fantasi, theatre atau panggung terbuka dan tertutup, taman satwa, pentas pertunjukan satwa, usaha fasilitas wisata tirta, usaha sarana fasilitas olah raga, balai pertemuan, barber shop, salon kecantikan, pusat kesehatan atau health centre, ,pusat kesegaran jasmani atau fitness centre;
    - (2) rumah makan, restaurant, bar, depot dan café;
    - (3) tempat penginapan (hotel, penginapan remaja, losmen motel, hhome stay dan guest house);
    - (4) tempat penyelenggaraan musik hidup, tempat penyelenggaraan kesenian tradisional dan sejenisnya;
    - (5) tempat penyimpanan/*pool container*;
    - (6) tempat penyimpanan/garasi/pool kendaraan angkutan barang, maupun orang.
  - b) usaha dibidang jasa:
    - (1) tempat pencucian kendaraan bermotor (sepeda motor, mobil, dll);
    - (2) travel perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia.
  - c) usaha di bidang pertanian: tempat peternakan unggas, sapi, sapi perah dan sejenisnya;

Selanjutnya menyangkut layanan mengenai AMDAL, UKL dan UPL, Dinas Lingkungan Hidup hanya berfungsi sebagai pelaksana dalam menilai dan memberikan tanggapan serta pengesahan terhadap dokumen AMDAL dan UKL/UPL.

Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) adalah upaya yang dilakukan dalam pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup oleh penanggung jawab usaha dan atau kegiatan

yang tidak wajib melakukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL).

Pemrakarsa UKL/UPL adalah orang atau badan hukum yang bertanggung jawab atas suatu rencana usaha dan atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Dokumen AMDAL dan UKL/UPL ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi pemrakarsa yang hendak mengurus perijinan untuk kegiatan pembangunan sebab dari hasil temuan atau pengalaman di lapangan sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Walikota Surabaya Nomor: 660.1/759/402.4.20/2003 perihal tentang Kegiatan/Usaha yang wajib dilengkapi dengan Dokumen AMDAL dan UKL/UPL, kegiatan/pembangunan yang belum/ tidak menyusun Dokumen AMDAL atau UKL/UPL cenderung menimbulkan dampak pada lingkungan. Adapun rincian usaha/kegiatan yang harus dilengkapi dengan dokumen AMDAL atau UKL/UPL dapat dilihat dalam lampiran.

### Jenis dan Prosedur Layanan pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya

Prosedur dan proses penyelesaian pelayanan perijinan pada Dinas Lingkungan Hidup kota Surabaya relatif sederhana dan prosesnya cepat sepanjang persyaratan yang ditentukan telah terpenuhi. Untuk setiap permohonan Ijin Gangguan, akan melalui serangkaian mekanisme/proses sebagai berikut:

- 1) Permohonan Ijin harus diajukan melalui Unit Pelayanan Terpadu dengan disertai persyaratan;
- 2) Petugas unit Pelayanan Terpadu bertugas menerima, meneliti, mencatat dan menyampaikan berkas permohonan ijin dan kelengkapan persyaratannya kepada Dinas Lingkungan Hidup;
- 3) Kepala Sub Dinas Lingkungan Hidup bertugas:
  - a) Membuat jadwal peninjauan lokasi Panitia Pertimbangan Ijin Gangguan;
  - b) Menyusun konsep Pengumuman Permohonan Ijin Gangguan;
  - c) Menyiapkan Berita Acara Panitia Pertimbangan Ijin Gangguan.
- 4) Kepala Dinas Lingkungan Hidup menandatangani Pengumuman Permohonan Ijin Gangguan;
- 5) Panitia Pertimbangan Ijin Gangguan bertugas:
  - a) Melakukan peninjauan lokasi dan memasang Pengumuman Permohonan Ijin Gangguan;
  - b) Melakukan penelitian terhadap tempat usaha yang diajukan permohonan ijin;
  - c) Membuat Berita Acara Penolakan atau Penerimaan Permohonan Ijin Gangguan.

- 6) Apabila Berita Acara Panitia Pertimbangan menyatakan menolak permohonan perijinan gangguan maka Kepala Dinas Lingkungan Hidup menandatangani Surat Penolakan atas Permohonan Ijin gangguan;
- 7) Apabila Berita Acara Panitia Pertimbangan menyatakan menyetujui permohonan Ijin Gangguan maka Kepala Sub Dinas Lingkungan Hidup menetapkan perhitungan Retribusi Ijin Gangguan dan menyusun konsep Surat Ijin Gangguan;
- 8) Pemohon membayar Retribusi Ijin pada Unit Pelayanan Terpadu dan menerima tanda bukti pembayaran retribusi Ijin Gangguan;
- 9) Kepala Dinas Lingkungan Hidup menandatangani Surat Ijin Gangguan dan diserahkan kepada Pemohon melalui Unit Pelayanan Terpadu.

Untuk penyelesaian permohonan Daftar Ulang/Perpanjangan atau Balik Nama Ijin Gangguan mekanisme seperti di atas tetap berlaku hanya saja, untuk jenis pelayanan ini tidak diperlukan adanya pengumuman menyangkut permohonan Ijin Gangguan. Sedang persyaratannya sudah tentu agak berbeda dengan pemohon Ijin Gangguan yang baru.

Adapun persyaratan permohonan Daftar Ulang/Perpanjangan atau Balik Nama Ijin Gangguan adalah sebagai berikut:

- a) Foto copy Surat Bukti Pemilikan/Penguasaan Tanah dan/atau Bangunan di lokasi tempat usaha;
- b) Foto copy Surat Bukti Pengalihan Tempat Usaha dari Pihak Kesatu ke Pihak Kedua (untuk Balik Nama);
- c) Foto copy akte pendirian bagi Perusahaan yang berstatus Badan Hukum/Badan Usaha atau foto copy Anggaran Dasar;
- d) Foto copy Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan gambar sesuai dengan peruntukan;
- e) Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP)
- f) Foto copy akte Pendirian Badan Hukum (apabila diperlukan);
- g) Foto copy Surat Ijin Gangguan yang lama; dan
- h) Foto copy gambar bangunan.

### C. Gambaran Umum Kota Surabaya

Sebelum memulai sub pokok bahasan ini peneliti ingin mengetengahkan terlebih dulu Surabaya dari sisi historisnya secara singkat. Bahwa, Surabaya merupakan salah satu permukiman tertua yang telah berumur di Indonesia. Cikal bakal Surabaya adalah permukiman pantai atau perkampungan di atas air, yang terletak di muara sebuah sungai Kali Mas dengan nama Ujunggaluh (Hujunggaluh), diperkirakan lahir pada tanggal 31 Mei 1293, berdasarkan kisah perjuangan Raden Wijaya beserta rakyat mengusir tentara Tartar Khu Bhilai Khan dari Ujunggaluh.

Konon Surabaya adalah salah satu nama dari desa di wilayah bukit Ujung Ghaluh. Sampai sekarang belum diketahui secara pasti mengapa nama Ujung Ghaluh tenggelam dan nama Surabaya lebih mengedepan. Perubahan nama tersebut diperkirakan terjadi pada abad ke-14. Tanggal dan tahun yang pasti serta peristiwa penting apa yang menyebabkan nama Surabaya menggeser nama Ujunggaluh hingga kini belum diketahui.

Pada awalnya, rumah-rumah kampung berada di atas tiang di atas permukaan air laut. Namun karena proses tektonik yang mengangkat permukaan tanah sekitar 5 - 8 cm per abad, dan juga proses pengendapan yang memajukan garis pantai sampai 7,5 cm per tahun; kampung Surabaya menjadi kampung daratan.

Pola kehidupan masyarakat asli di perkampungan Ujunggaluh berburu dan memancing. Seiring dengan perkembangan ruang dan waktu, pola kehidupan masyarakat berubah menjadi pola kehidupan industri dan perdagangan. Pada saat itu juga terjadi percampuran antara penduduk asli dengan pendatang. Mengingat letaknya di pantai Pulau Jawa yang bermuara di disalah satu anak sungai Kali Mas (Sungai Brantas), Ujunggaluh menjadi tempat persinggahan perahu-perahu dagang. Tak mengherankan jika Ujung Ghaluh merupakan tempat strategis yang menghubungkan beberapa kepentingan-kepentingan antara kerajaan-kerajaan di Pulau Jawa dan kerajaan-kerajaan di Kepulauan Nusantara.

Evolusi menjadi kota besar mulai terjadi setelah dilakukannya pemetaan wilayah oleh Muller pada tahun 1746, atas perintah Van Imhoff, Gubernur Jenderal Belanda untuk wilayah Hindia Belanda (Indonesia) yang mendarat di Surabaya padatangal 11 April 1746. Evolusi ini terus berlanjut terutama pada tahun 1794-1798 dimana pada masa itu Ujunggaluh diprediksikan sebagai Kota Benteng. Pada awal abad ke 20 tepatnya pada tanggal 1 April 1906, oleh Pemerintahan Belanda diresmikan sebuah sistem pemerintahan kota, yakni *Gemeente Soerabaia*. Sejak saat itu Surabaya berkembang dikonstruksikan secara terencana dan terstruktur sebagai sebuah kota lengkap dengan infrastruktur yang dibutuhkan sebuah kota modern, kota pelabuhan dan kota perdagangan.

Pada masa kemerdekaan, Surabaya tumbuh menjadi kota metropolitan dengan prioritas menjadi kota INDAMARDI (Industri, Perdagangan, Maritim dan Pendidikan). Beberapa tahun kemudian Surabaya mengembangkan diri menjadi Kota INDAMARDI GARPAN (Industri, Perdagangan, Maritim dan Pendidikan, Garnisun dan Pariwisata). Guna menjawab tantangan di masa depan kembali Surabaya mereposisi serta merestrukturisasi menjadi kota BUDI PAMARINDA (Budaya, Pendidikan, Pariwisata, Maritim dan Perdagangan).

Kini Kota Surabaya adalah kota terbesar di Jawa Timur dan merupakan Kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Sebagai sebuah kota terbesar kedua, Surabaya memiliki sarana dan prasarana publik perkotaan yang siap melayani, menyediakan dan memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan dan atau kepentingan-kepentingan dasar yang diperlukan oleh semua lapisan warga kota. Disamping itu kota Surabaya juga memiliki berbagai potensi, yang apabila dikembangkan secara maksimal akan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi kepentingan pembangunan disegala bidang, utamanya bidang ekonomi.

### 1. Wilayah Administrasi Kota Surabaya

Kota Surabaya terletak diantara 07.12 - 112.54 Lintang Selatan dan 112.36 sampai dengan 112.54 Bujur Timur. Wilayahnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian 3 - 6 m di atas permukaan laut. Di bagian Selatan membujur dari Barat ke Timur dua bukit landai, yakni di daerah Lidah dan di daerah Gayungan, dengan ketinggian 25 - 50 m di atas permukaan laut.

Luas wilayah seluruhnya kurang lebih 326,36 km dengan 21 wilayah kecamatan, 162 kelurahan, 1376 RW dan 8775 RT. Letaknya berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo di sebelah Selatan, Kabupaten Gresik di sebelah Barat, dan dibatasi oleh Selat Madura di sebelah Utara dan Timur.

Kota Surabaya secara geografis mempunyai kedudukan yang strategis dalam pembangunan regional dan nasional, berfungsi juga sebagai Ibukota Propinsi Jawa Timur, juga sebagai pusat pertumbuhan dan pengembangan pembangunan di kawasan Timur Indonesia.





# 8.

## METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini termasuk ke dalam model penelitian kualitatif yang dalam logika Strauss dan Corbin (1997), adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).

Untuk menjelaskan fenomena yang dikaji ini, peneliti lebih banyak menggunakan metode pemberian pemaknaan (*verstehen*) yang diartikan sebagai kemampuan menangkap pengertian subyektif/empatik dari informan (*emic*), yang kemudian dikeluarkan kembali dalam fikiran-fikiran peneliti (*etic*) tentang perasaan, motif dan fikiran-fikiran yang ada dibalik tindakan informan tersebut.

### A. Objek Penelitian

Lokasi penelitian ini mengambil tempat di wilayah Kota Surabaya pada Pemerintah Kota Surabaya tepatnya pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup. Karena penelitian ini didorong oleh minat teoritik, maka argumentasi atas pemilihan situs penelitian juga didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan teoritik. Secara operasional, pertimbangan ini tercermin dalam penerapan kaidah sampel teoritik (*theoretical sampling*). Berbeda dari sampel representatif, pertanyaan dasar sampel teoritik adalah kelompok populasi, peristiwa, kegiatan mana yang perlu diketahui perbedaan dimensi dan strateginya, serta bisa memberikan gambaran tentang pengumpulan data selanjutnya. Mengacu pada minat untuk mengembangkan teori dari lapangan tentang diskresi birokrasi dalam memberikan pelayanan inilah, maka penelitian ini menetapkan situsnya pada Pemerintah Kota Surabaya.

Ada beberapa alasan yang mendasari pemilihan situs ini. Pertama, meski telah banyak dilakukan penelitian terhadap gejala dan perilaku birokrasi di Indonesia, masih sedikit penelitian yang memusatkan perhatian pada birokrasi tingkat meso, yakni Pemerintah Kota/Kabupaten. Kedua, Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu Pemerintahan Kota yang terletak di Ibu Kota Propinsi Jawa Timur yaitu Surabaya yang merupakan Kota Besar kedua

setelah Jakarta yang memiliki sejumlah persoalan yang sangat kompleks dan tiada berakhir. Ketiga, Pemerintah Kota Surabaya sebagai birokrasi pemerintahan lokal memiliki sejumlah kegagalan-kegagalan dalam menyediakan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat kota. Sementara masyarakat Kota Surabaya sendiri memerlukan layanan publik yang tidak hanya sekedar efisien dan efektif tetapi juga layanan yang berorientasi kepada kepentingan umum. Keempat, Pemerintah Kota Surabaya khususnya dilingkungan Dinas-dinas pelayanan publik yang tersebut di atas terdapat fenomena-fenomena diskresi yang secara substansial layak untuk dikaji. Dengan studi kasus di Kota Surabaya, temuan-temuannya tidak akan jauh berbeda dengan kota besar lainnya seperti Jakarta, ataupun kota-kota yang lebih kecil.

43

## B. Sumber Informasi

Sumber informasi dalam penelitian ini diperoleh dari informan. Informan yang dimaksud adalah orang yang paling dan sengaja dipilih untuk memberikan informasi terkait dengan tema penelitian. Hal ini menurut Islamy (2001) dimaksudkan agar peneliti dapat memperoleh informasi sebanyak-banyaknya yang paling sesuai dengan konteksnya dan yang paling pas untuk tujuan penyusunan teori.

Sebagai informan dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas, Kepala Sub Dinas, Kepala Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi dan para staf pelaksana yang ada pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya. Disamping dari unsur birokrat, informan penelitian ini juga berasal dari unsur masyarakat; yaitu masyarakat pengguna jasa layanan dan masyarakat yang terkena dampak dari diskresi yang dilakukan oleh birokrasi. Informan lain dari unsur masyarakat yang mengetahui masalah tata kota dan lingkungan hidup, yaitu Haryo Sulistiarso, salah satu dosen Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya (ITS) yang banyak memberikan tanggapan dan komentar di media masa mengenai tata ruang kota Surabaya.

## C. Proses Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan atas prinsip naturalistic approach, yaitu mengarah pada situasi dan kondisi setting penelitian; kejadian yang dialami oleh subyek penelitian (individu atau kelompok) atas dasar latar belakang biografi, histori dan hubungan personal atau kelompok yang terjalin.

Dalam proses pengumpulan data ini, peneliti memposisikan sebagai instrumen utama guna meyakinkan kepada subyek-subyek yang diteliti untuk memperkuat kedekatan hubungan dengan mereka. Kedekatan hubungan ini

dimaksudkan agar peneliti bisa membaca totalitas sikap dan perilaku dari yang diteliti.

15 Proses pengumpulan data ini mencakup tiga tahap kegiatan (Lofland & Lofland, 1984), yaitu:

### 1. 1. **Persiapan Memasuki Kancuh Penelitian (*getting in*)**

Proses pengumpulan data dan informasi dapat berjalan mulus, karena peneliti melakukannya dalam suasana yang memungkinkan pihak-pihak yang menjadi subyek penelitian tidak merasa terganggu dan keberatan dalam memberikan informasinya. Peneliti terlebih dulu menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan, terutama adalah surat ijin penelitian. Selanjutnya, peneliti mencari relasi awal seperti kawan ataupun kenalan yang mempunyai akses terhadap subyek penelitian, dalam hal ini adalah Bapak Sulardi teman satu kelas dan satu angkatan pada Program Doktor Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Brawijaya yang saat ini sudah menyelesaikan studinya lebih awal ketimbang peneliti. Melalui dia peneliti dikenalkan oleh Mia Damayanti yang berstatus sebagai pegawai Pemerintah Kota Surabaya. Dia salah satu mantan Kepala Seksi pada Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya dan saat ini dia sebagai Kepala Seksi Mutasi Bagian Kepegawaian Daerah Kota Surabaya. Melalui dia peneliti dikenalkan kepada para pejabat di lingkungan Dinas Tata Kota sebagai salah satu tempat dimana penelitian ini dilakukan. Sedang di Dinas Lingkungan Hidup peneliti hanya mengandalkan surat penelitian sebagai langkah awal dalam memasuki obyek penelitian. Pada kedua tempat penelitian tersebut peneliti berusaha melakukan adaptasi dan berusaha menempatkan pada posisi sebagai orang yang sedang melakukan proses belajar dari informan melalui hubungan yang etis dan simpatik sehingga bisa mengurangi jarak antara peneliti dengan para informan. 276 1 79 61

Setelah hubungan terjalin dengan baik dengan informan, selanjutnya peneliti berusaha memupuk dan memelihara kepercayaan dengan para informan di lapangan sehingga diharapkan para informan dapat dan dengan mudah memberikan informasi yang diperlukan. (Nasution, 1992).

### 2. 1 **Ketika Berada di Lokasi Penelitian (*getting along*)**

Selama memasuki kancuh penelitian, peneliti membangun hubungan dengan subyek yang diteliti secara jujur, bebas dan saling menukar informasi secara terbuka. Untuk itu peneliti memposisikan diri sebagai instrumen utama agar memperoleh kepercayaan dan keyakinan dari subyek-subyek yang diteliti untuk makin memperkuat hubungan dengan mereka. Sebab berbagai data yang diperoleh dirasakan cukup sulit tanpa kepercayaan dari pihak birokrat bahwa data tersebut tidak akan disalahgunakan. Terlebih para birokrat telah memiliki pengalaman dengan peneliti lain sebelumnya. Pengalamannya dalam memberikan data berakibat pada dirinya. Pimpinan marah karena data yang 18 1

diberikan ternyata disalahgunakan. Mereka tidak memerinci lebih lanjut mengenai penyalahgunaan data-data yang mereka berikan. Namun demikian paling tidak hal ini telah berakibat sulitnya peneliti dalam mencari dan mengumpulkan data-data.

1 Untuk mengatasi kesulitan dalam memperoleh informasi dan data di lapangan ini maka sejumlah cara seperti yang disarankan oleh Bodgan dan Taylor, (1993) meskipun tidak secara keseluruhan peneliti lakukan, yaitu (1) Membaur dengan situasi tempat yang diteliti. Ini dilakukan peneliti ketika target informan yang ditemui sedang ada tamu, sambil menunggu untuk bisa bertemu, peneliti melakukan komunikasi dengan aparat birokrasi yang lain tanpa merasa canggung dan risih, kemudian memperkenalkan diri dan menyampaikan maksud peneliti. Pada kesempatan-kesempatan berikutnya peneliti bersikap bersahabat, saling tegur-sapa, dengan tujuan yang utama bisa memperoleh informasi-informasi seputar masalah penelitian. Dengan demikian peneliti menjadi bagian dari mereka secara alami, namun tetap bersikap netral. (2) 1 Berusaha memahami mengenai apa saja yang dirasa dan dipikirkan oleh subyek penelitian ditempat yang diteliti itu. Untuk ini meskipun peneliti sangat bernapsu untuk memperoleh informasi dari para informan; namun sekiranya mereka menunjukkan sikap yang sibuk dengan tugasnya, peneliti tidak jarang menghentikan pembicaraan dan mempersilahkan mereka untuk melanjutkan pekerjaan seraya meminta kesediaan dari mereka untuk bisa memberikan kesempatan kepada peneliti mendapatkan informasi pada kesempatan lain. (3) 1 Memberi jaminan bahwa informasi yang diperoleh informan tidak akan ada orang lain yang tahu. Hal ini peneliti lakukan karena dari pengalaman mereka yang pernah memberikan informasi dan data yang kemudian disalahgunakan. Demikian besarnya harapan peneliti untuk memperoleh informasi ataupun data-data lain yang diperlukan tidak jarang peneliti memberi jaminan bahwa informasi dan data yang diperoleh ini tidak akan disalahgunakan dan hanya sebatas digunakan untuk kepentingan-kepentingan studi. Cara demikian dirasa cukup efektif meskipun peneliti tidak sampai membuat pernyataan tertulis untuk meyakinkan para informan dalam mendapatkan data. (4) 1 Tidak memperlihatkan pengetahuan dan kedalamam tentang segala sesuatu di tempat yang diteliti. Ini peneliti lakukan melalui sikap peneliti yang tidak pernah melakukan pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya reaktif atas penjelasan yang diberikan informan. Peneliti sebatas menyampaikan pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya memberikan kedalaman atas sikap dan perilaku yang dilakukan oleh informan secara luas tanpa ada sikap yang menunjukkan keberpihakan terhadap siapapun baik kepada kepentingan klien, masyarakat umum apalagi terhadap institusi yang menjadi lokus

penelitian. (5) Menciptakan suasana agar subyek berbicara sebeb-as-bebasnya apa-apa yang ada dalam pikirannya. Sikap peneliti untuk tentang hal ini membiarkan para informan dalam memberikan keterangan atas pertanyaan yang diajukan, meskipun jawaban-jawaban yang disampaikan tidak jarang ke luar dari konteks persoalan yang diharapkan oleh peneliti. Sehingga tidak jarang pula peneliti mendapatkan informasi dan data yang sebenarnya tidak dibutuhkan. Namun demikian agar hubungan peneliti tetap baik, peneliti tidak terlalu memaksakan diri untuk memperoleh informasi dan data yang diharapkan pada saat itu. Peneliti menyadari karena tugas mereka juga banyak dan waktu wawancara juga sudah cukup lama, akhirnya peneliti memohon kepada informan untuk bersedia memberikan informasi pada kesempatan lain sambil menyepakati waktunya.

### 3. Pengumpulan Data (*logging the data*)

Untuk memperoleh informasi dan data penelitian yang diperlukan, maka peneliti melakukan melalui dua teknik utama seperti model yang dikembangkan oleh Lofland & Lofland (1984), yaitu: (1) wawancara mendalam (*in-depth interview*). Langkah awal untuk melakukan kegiatan ini peneliti terlebih dulu menyiapkan instrument penelitian termasuk didalamnya pedoman wawancara sebagai bagian dari instrumen penelitian yang telah telah direkomendasikan oleh Promotor. Daftar pertanyaan inilah yang digunakan peneliti untuk memperoleh informasi dan data yang diperlukan. Daftar pertanyaan ini dimaksudkan agar informasi yang digali dapat terarah sesuai yang dikehendaki. Namun di lapangan pedoman wawancara tersebut peneliti kembangkan dalam pertanyaan-pertanyaan yang tidak terstruktur (*unstructured interviewing*) dengan harapan diperoleh kedalaman informasi terhadap persoalan penelitian yang dikaji.

Seluruh hasil wawancara dan pengamatan direkonstruksi kembali berdasarkan ingatan menjadi berkas-berkas catatan data di lapangan (*field notes*). Selanjutnya, catatan lapangan tersebut peneliti baca secara cermat, menyusunnya sesuai dengan kasus-kasus yang dikaji serta menyiapkan pertanyaan-pertanyaan lanjutan untuk mempertajam permasalahan yang diteliti.

Disamping itu peneliti menggunakan sarana pendukung dalam melakukan pencatatan data di lapangan yaitu melalui tape recording. Melalui alat ini peneliti dapat dengan mudah menangkap secara utuh setiap informasi yang disampaikan informan. Cara ini peneliti lakukan tanpa sepengetahuan informan. Sebab, mereka terus terang tidak berkenan peneliti menggunakan alat tersebut, mereka khawatir data atau informasi yang diberikan disalahgunakan. Hal ini disadari peneliti, dan agar informasi yang diberikan tidak terganggu dengan alat tersebut yang mengakibatkan biasnya informasi

yang disampaikan, maka peneliti berpendapat lebih baik penggunaan *tape recording* tersebut dilakukan secara tersembunyi.

Sedang metode pengumpulan data ke (2) observasi (*participant as observer*). Menurut Ritzer (1992), *participant as observer* adalah peneliti dengan sengaja memberitahukan maksudnya kepada informan yang diteliti sehingga informasi yang diberikan dapat secara bebas dikemukakan tanpa ada rasa takut bahwa data yang diberikan nanti menjadi bumerang yang merugikan bagi diri informan sendiri. Keterusterangan peneliti ini bahwa data atau informasi yang diberikan informan ini hanya terbatas untuk kepentingan penulisan tugas akhir studi atau untuk kajian yang bersifat akademis belaka dirasa memberi manfaat bahwa informasi yang diberikan oleh informan dinilai cukup fair. Tentang hal ini pernah salah satu informan yaitu Dyah Sulistyowati, Kepala Seksi Amdal Propinsi Jawa Timur mengatakan bahwa:

“Kalau ditanya untuk studi jawaban saya ya gitu tapi kalau ditanya wartawan, yo ndak tak jawab ngono ya tidak dijawab begitu...sambil ketawa. (Wawancara, 5 Agustus 2005)

Teknik ini dilakukan untuk mengamati proses apa yang dilakukan, apa yang dikatakan, apa yang dipikirkan para pelaku berkaitan dengan fenomena penelitian. Adapun teknik yang digunakan dalam mencari informan ini adalah dengan teknik *snowball*. Hal ini berlangsung terus sampai informasi jenuh atau datanya tersaturasi (*saturated data*). Dalam hal ini Spradly (1979) memberikan panduan tentang penelitian informan sebagai berikut: (1) apa yang diketahui informan tentang perilaku mereka; (2) konsep-konsep apa yang digunakan informan untuk mengklasifikasikan pengalaman mereka; (3) bagaimana informan mendefinisikan konsep tersebut; (4) dengan cara apa informan menjelaskan pengalaman mereka; (5) bagaimana peneliti menterjemahkan pengetahuan informan ke dalam deskripsi kebudayaan yang dapat dipahami oleh kolega peneliti.

Sumber informasi lain yang digunakan oleh peneliti adalah informasi yang didapatkan dari peristiwa atau kejadian melalui observasi tidak langsung, yaitu melalui pemberitaan media cetak (koran) seperti polemik mengenai pembangunan Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk Umum (SPBU) di depan Markas Polisi Daerah Jawa Timur (POLDA) Jalan A. Yani – Surabaya ( $\pm 8$  km dari pusat kota ke arah Selatan menuju Sidoarjo) maupun pembangunan SPBU yang ada di Jl. Biliton – Sumbawa, Wilayah Kecamatan Gubeng - Surabaya ( $\pm 5$  km dari pusat kota ke arah Timur). Sedang observasi langsung yang dilakukan peneliti adalah melihat fakta di lapangan mengenai kawasan Perumahan Sinar Galaxi yang cenderung mengalami perubahan fungsi kearah perdagangan dan jasa.

Selanjutnya untuk menunjang dan menyempurnakan proses dalam pengumpulan data hasil wawancara, peneliti menggunakan teknik dokumentasi. Untuk ini peneliti berusaha untuk mengumpulkan berbagai kebijakan pemerintah atau peraturan-peraturan dan atau keputusan-keputusan yang relevan dengan fenomena penelitian yang dikaji. Namun seperti sudah disinggung sebelumnya bahwa berbagai data yang dibutuhkan dirasakan cukup sulit untuk didapat. Untuk hal ini misalnya, apabila memang pihak informan atau birokrat tidak mengizinkan untuk difotocopy, maka peneliti cukup membaca dan mencatat substansi isi dokumen. Namun bila hal ini dirasa tidak memungkinkan, maka peneliti cukup meminta informasi dari informan sendiri atau kepada pihak-pihak yang berwenang.

#### D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model grounded research yang dikembangkan oleh Strauss & Corbin (1990). Pilihan terhadap jenis analisis data ini didasari atas suatu alasan bahwa model analisis tersebut lebih cocok untuk memperoleh hasil seperti yang nampak pada permasalahan dan tujuan penelitian.

Selanjutnya prosedur-prosedur analisis data yang dikembangkan oleh Strauss dan Corbin (1990) adalah sebagai berikut:

##### 1. Tahap Open Coding

Pada tahap ini peneliti berusaha memperoleh sebanyak mungkin variasi data yang terkait dengan diskresi birokrasi dalam memberikan pelayanan masyarakat. Open coding meliputi proses memerinci (*breaking down*), memeriksa (*examining*), membandingkan (*comparing*), mengkatagorikan (*categorizing*), dan mengkonseptualisasikan (*conseptualizing*) data berdasarkan properti dan dimensinya yang relevan dengan topik penelitian.

##### 2. Tahap Axial Coding

Hasil yang diperoleh dari open coding diorganisir kembali berdasarkan pada kategori untuk dikembangkan selama penelitian berlangsung dengan menggunakan paradigma seperti yang digagas oleh Strauss dan Corbin (1990), dengan alur pemikiran sebagai berikut: (a) kondisi penyebab; (b) fenomena (c) konteks; (d) kondisi intervening; (e) strategi interaksi atau tindakan (f) konsekuensi. Hubungan kategori terwujud sebagai berikut.

###### a. Kondisi Penyebab

- 1) Aturan tidak jelas dan tidak tegas.
- 2) Aturan belum mengatur terhadap suatu persoalan.
- 3) Kemauan dan inisiatip birokrasi untuk menyelesaikan tugas pelayanan.

- b. Fenomena  
Diskresi birokrasi dalam pengambilan keputusan.
- c. Konteks
  - 1) Situasi birokrasi untuk melakukan diskresi.
  - 2) Persepsi birokrasi terhadap ruang diskresi.
- d. Kondisi Intervening
  - 1) Aturan yang memberi ruang untuk melakukan diskresi.
  - 2) Situasi atau lingkungan birokrasi.
- e. Strategi Interaksi atau Tindakan
  - 1) Menginterpretasikan aturan atau kebijakan yang ada.
  - 2) Membuat aturan pelengkap agar aturan yang ada dapat dilaksanakan.
- f. Konsekuensi  
Dampak diskresi birokrasi bagi pemberian pelayanan masyarakat.

### 3. Tahap *Selective Coding*

Tahap ini adalah proses memeriksa kategori inti (*core category*) yang secara sistematis berkaitan dengan kategori-kategori lainnya. Kategori ini ditemukan melalui perbandingan hubungan antar kategori.

Prosedur selanjutnya dalam proses analisis data adalah menarik garis narasi yang ada dalam ketiga pengkodean yaitu open coding, axial coding dan selective coding menjadi suatu narasi yang utuh dalam bentuk proposisi. Selanjutnya antara pengumpulan data, pengembangan interpretatif dan pembentukan proposisi, merupakan tiga hal yang diiterasi (diutar) untuk saling melengkapi (Lofland & Lofland, 1974; Muhadjir, 1990)

# 9.

## ANALISIS DISKRESI PENGAMBILAN KEPUTUSAN

### A. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Pelayanan Perizinan

#### 1. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal

Dalam kasus diskresi pemberian layanan keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal sebagaimana telah dipaparkan dalam bab terdahulu terdapat banyak temuan diskresi yang dilakukan oleh aparat birokrasi Dinas Tata Kota. Diskresi ini dilakukan tidak hanya oleh staf pelaksana tetapi juga dilakukan oleh pejabat struktural baik yang berada di level atas maupun lini bawah pada Dinas Tata Kota.

Diskresi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para birokrat di lingkungan Dinas Tata Kota ini tentu disesuaikan dengan lingkup kewenangannya. Seperti dilakukan staf pelaksana UPT yang telah dipaparkan terdahulu bahwa keputusan-keputusan diskretif yang mereka ambil merupakan suatu tindakan yang masih dalam lingkup kewenangannya. Sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2004, pada pasal 5 (1) huruf a) mengenai proses pelayanan Surat Keterangan Rencana Kota dikatakan bahwa petugas loket UPT menerima dan memeriksa surat permohonan beserta kelengkapannya dan membuat perincian retribusi yang harus dibayar oleh pemohon. Sedangkan pada huruf c) dikatakan bahwa petugas loket UPT mengagendakan dan mengirimkan berkas permohonan beserta kelengkapan persyaratan kepada Sub Dinas Survey dan Pemetaan (dalam waktu satu hari kerja).

Tugas dan kewenangan petugas UPT di atas tidak mengatur bagaimana mereka harus bekerja ketika volume pekerjaan tidak memungkinkan untuk diselesaikan pada jam-jam kerja. Kondisi demikian sudah barang tentu menuntut mereka untuk membuat suatu keputusan bagi diri dan timwork-nya. Ada dua alternatif pilihan yang mungkin bagi mereka dalam menghadapi permasalahan tersebut yaitu pertama, menunda pekerjaan dengan

konsekuensi pekerjaan akan semakin menumpuk dan yang kedua, memperpanjang jam kerja atau lembur yang memungkinkan mereka bisa mengatasi dan menyelesaikan volume pekerjaan yang pada hari itu cukup banyak. Kerja lembur adalah keputusan yang mereka pilih; sebuah keputusan yang memungkinkan dapat mengatasi persoalan yang mereka hadapi.

Keputusan mereka untuk bekerja di luar dari jam yang sudah ditentukan atau lembur dilatarbelakangi oleh hasrat mereka untuk tidak menunda-nunda pekerjaan dengan harapan mereka dapat menyelesaikan tugas pekerjaan dengan baik dan tepat waktu. Hal ini merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban atas tugas yang telah dipercayakan kepada mereka bukan hanya pertanggungjawaban administratif tetapi juga pertanggungjawaban moral. Hal ini seperti dikemukakan Hegel dalam Etzioni (1975) bahwa setiap aktivitas yang dilakukan oleh para pegawai publik harus berlandaskan pada prinsip moral dan etika dimana nilai-nilainya tertuang dalam konstitusi dan dokumen legal, serta mendapat pengakuan dalam bentuk perilaku yang sesuai dengan norma masyarakat.

Perilaku staf pelaksana di UPT dalam menyelesaikan tugasnya seperti diuraikan dalam bab terdahulu maupun tugas-tugas Kepala-Kepala Seksi yang ada di Sub Dinas Survey dan Pemetaan dalam melakukan pengukuran lokasi adalah merupakan tugas-tugas dari perintah pimpinan. Mereka menerima tugas pimpinan untuk bisa bekerja dengan baik dan cepat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perintah yang sifatnya umum ini harus diterjemahkan sendiri oleh aparat pelaksana dalam melakukan tugas pekerjaannya. Bagaimana mereka harus melakukan tugas, bagaimana mereka mengatur pekerjaannya ketika volume pekerjaan yang harus diselesaikan pada hari itu cukup banyak dan tidak memungkinkan untuk diselesaikan hari itu juga ataupun bagaimana mereka melaksanakan tugas-tugas yang bukan merupakan bagian dari pekerjaan mereka sebelumnya adalah merupakan hal yang tidak sederhana dan memerlukan aparat birokrasi yang tidak hanya memiliki tipe pekerja keras tetapi mereka harus kreatif, inovatif untuk bisa melaksanakan pekerjaannya itu dengan baik.

Apa yang mereka lakukan sebagai sebuah keputusan dalam menjawab pertanyaan yang muncul dalam dirinya dari perintah atasan terhadap bawahan seperti bekerja lembur untuk bisa menuntaskan pekerjaan pada hari itu atau dengan kata lain tidak menunda-nunda pekerjaan, membantu pekerjaan teman yang sedang sibuk untuk bisa melayani berkas permohonan masyarakat yang antri adalah merupakan diskresi yang dilakukan staf pelaksana pada Dinas Tata Kota yang ditugaskan pada Unit Pelayanan Terpadu untuk melakukan tugas penerimaan permohonan masyarakat yang mengajukan Keterangan Rencana Kota.

Demikian juga tugas pekerjaan yang diterima oleh para staf seksi-seksi yang ada di Sub Dinas Survey dan Pemetaan yang dilibatkan untuk melakukan tugas-tugas pengukuran yang sebenarnya bukan merupakan tugas pokoknya sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Walikota Nomor 35 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Tata Kota. Perintah atasan sebagai sebuah kebijakan tidak tertulis, sama bobotnya dengan kebijakan tertulis bahwa perintah itu mengandung sebuah kewajiban yang harus dilaksanakan. Namun persoalannya adalah perintah atasan tersebut hanya menyampaikan hal yang umum terhadap suatu tugas yang harus dilaksanakan oleh bawahan. Atau dengan kata lain bahwa perintah itu tidak detil dan tidak aplikatif. Dari sinilah ruang diskresi itu muncul. Kenyataan yang demikian ini menuntut bawahan untuk menginterpretasikan dan menjabarkan perintah tersebut dalam sebuah tindakan yang nyata.

Interpretasi terhadap sebuah perintah atasan dalam pelaksanaan suatu tugas atau pekerjaan adalah bagaimana mereka melakukan pengaturan untuk melaksanakan tugas-tugas pengukuran, bagaimana mengatur pengukuran ketika banyak lokasi yang harus diukur, bagaimana agar pengukuran yang dilakukan itu bisa efektif dan efisien, bagaimana agar petugas ukur tidak merasa keberatan dan melakukan tugas-tugas pengukuran tersebut dengan baik. Jawaban-jawaban atas persoalan tersebut harus mereka cari sendiri dengan menginterpretasikan perintah pimpinan, sebab tidak ada satu pedoman tertulis maupun tidak tertulis yang mereka peroleh dari pimpinan yang dapat digunakan sebagai panduan dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut. Tindakan menginterpretasikan perintah pimpinan yang mereka lakukan dalam memperoleh jawaban atas persoalan yang mereka hadapi dalam melaksanakan tugas kerja tersebut adalah merupakan suatu kebutuhan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga etis.

Keputusan yang mereka ambil dengan mendasarkan pada misi agar tugas pekerjaan yang dibebankan dan menjadi tanggungjawabnya dapat dilaksanakan dengan lancar dan cepat adalah merupakan suatu cermin dari inovasi dan kreatifitas dari aparat. Kreativitas adalah ide-ide baru secara spontan muncul dari seseorang karena suatu hal yang dianggap penting atau mendesak dalam kehidupan dan pekerjaannya. Ide-ide tersebut diolah menjadi suatu inovasi yang dapat diaplikasikan pada kerja individu atau organisasi yang lebih baik atau menguntungkan. Inovasi itu bisa baik dan diadopsi menjadi nilai yang baik dan benar, tetapi bisa juga ide-ide itu gagal mencapai sesuatu nilai dan mengandung resiko kalau aparat birokrasi tidak waspada. Menurut Osborne (1992), suatu organisasi yang digerakkan oleh misi lebih inovatif daripada yang digerakkan oleh peraturan.

Selanjutnya dilihat dari perspektif pimpinan, apa yang dilakukan oleh Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan seperti telah dipaparkan terdahulu adalah merupakan keputusan diskretif. Keputusan diskretif tersebut mengenai pengalokasian tugas pelaksanaan penghimpunan, pengolahan, penginvestigasian dan pengukuran situasi lapangan dan membaginya atas dasar wilayah kepada seksi-seksi yang ada di luar seksi yang secara formal melakukan tugas tersebut. Alasan terhadap keputusan yang diambil adalah untuk mempercepat pelayanan; disamping agar masing-masing seksi memiliki aktivitas kerja yang seimbang, jangan sampai seksi yang satu pekerjaannya banyak sedang seksi yang lain sedikit. Keputusan yang diambil oleh Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan tersebut jelas tidak mendasarkan pada aturan tapi lebih didasarkan dan dituntun oleh kebutuhan yang bersifat teknis tetapi sekaligus aspek etis. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari kewenangannya secara internal untuk melakukan berbagai tindakan yang dianggap perlu bagi kelancaran tugas dan tanggung jawabnya.

250 Dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tersebut sudah jelas mengenai tugas dari masing-masing seksi yang berada dibawah kewenangannya. Namun ketika dalam pelaksanaannya ternyata menghadapi suatu masalah yang akan mengganggu kelancaran dalam pelaksanaan terutama dalam kontek pelayanan kepada masyarakat, maka sudah menjadi kewajiban dari pimpinan yang kreatif untuk melakukan tindakan yang dianggap perlu agar tugas pekerjaan yang menjadi kewenangannya dapat berjalan dengan baik dan lancar. 203 Alasan-alasan yang mendasari tindakan dalam pengambilan keputusan Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan tersebut cukup rasional sebab apabila tugas-tugas tersebut terkonsentrasi pada satu seksi dengan volume pekerjaan yang cukup banyak tentu hal ini akan mempengaruhi proses pelayanan secara keseluruhan. Alasan lain yang dikemukakan atas tindakan yang diambil Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan ini adalah agar masing-masing seksi memiliki aktifitas kerja yang seimbang; jangan sampai seksi yang satu pekerjaannya banyak sedang seksi lain banyak yang nganggur.

Keberanian Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan untuk melakukan perubahan terhadap aturan yang ada berupa penambahan tugas-tugas lain kepada seksi-seksi yang sudah memiliki tugas yang jelas sebagaimana yang ada dalam Keputusan Walikota Surabaya tersebut menunjukkan adanya responsivitas aparat terhadap kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang cepat. Responsivitas atau kepekaan 6 seseorang atau organisasi dalam menghadapi suatu peristiwa yang mungkin menguntungkan, merugikan atau membahayakan. Tingkat kepekaan dapat berbeda-beda tergantung pada manusia dan peristiwanya. Kepekaan dapat bersifat reaktif tetapi juga proaktif

atau kejelian mengenai peluang. Sikap kreatif sangat diperlukan dalam melaksanakan setiap tugas karena dapat melahirkan hal-hal baru yang tidak terpikirkan sebelumnya. Dengan mengembangkan sikap kreatif ini seseorang akan dapat mengantisipasi hal-hal yang perlu dilakukan tanpa harus menunggu komando dari atasannya. Sikap peka ini perlu dikembangkan karena akan mendorong seseorang untuk selalu memperhatikan lingkungan dalam bertindak sehingga akan meminimalisir reaksi negatif dari pihak-pihak yang kurang berkenan.

Temuan lain yang dapat dianalisis dari paparan terdahulu terkait dengan diskresi pengambilan keputusan mengenai layanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal ini adalah keputusan Kepala dinas Tata Kota mengenai pemrosesan layanan yang tidak lagi mendasarkan pada standar prosedur yang telah diatur dalam kebijakan yang sudah ada. Sesuai dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 1999 tentang Retribusi Penggantian Biaya Ceta Peta, layanan Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal pada lahan yang sudah ada perencanaannya, seharusnya berkas pemohon setelah diproses di UPT diteruskan ke Sub Dinas Suvey dan Pemetaan, dan seterusnya diproses di Sub Dinas Pelayanan Tata ruang dan Arsitektur. Dalam kenyataan tidak demikian; berkas yang telah diproses di UPT langsung diteruskan ke Sub Dinas Tata Ruang dan Arsitektur tanpa melalui Sub Dinas Suvey dan Pemetaan. Jadi ada pemangkasan atau pengurangan tahapan atau prosedur yang dilewati dalam proses layanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal ini. Keputusan diskretif Kepala Dinas Tata Kota ini merupakan suatu reaksi atas kebijakan yang ambigu. Kebijakan ambigu yang dimaksud ini adalah Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan fungsi Dinas Tata Kota, Kota Surabaya. Dalam kebijakan ini terdapat dua seksi dari dua Sub Dinas yang memiliki fungsi melakukan tugas pekerjaan yang sama, yaitu Seksi Pemetaan pada Sub Dinas Survey dan Pemetaan dan Seksi Penelitian Rumah Tinggal dalam Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur. Tugas yang sama yang bisa dilakukan kedua seksi tersebut diantaranya melakukan tugas pengukuran lokasi. Duplikasi tugas dari seksi yang berbeda yang diatur dalam kebijakan tersebut memberikan ruang bagi Kepala Dinas Tata Kota membuat keputusan untuk tidak memfungsikan salah tugas dari satu seksi dan memfungsikan seksi yang lain untuk melakukan tugas yang sama. Hal ini dilakukan disamping karena adanya duplikasi tugas dalam aturan sendiri tapi juga karena alasan untuk percepatan pelayanan kepada masyarakat.

Sebab yang kedua adalah bahwa apabila tugas ini terkonsentrasi pada Seksi Survey dan Investigasi yang tugasnya melakukan pengukuran, maka

pekerjaan ini akan berjalan lambat mengingat volume pekerjaan di seksi ini sangat banyak dan ini akan mempengaruhi proses secara keseluruhan yang akan berdampak pada lambannya proses pemberian layanan.

Pemangkasan sebuah prosedur layanan oleh Kepala Dinas Tata Kota seperti dikemukakan di atas maupun keputusan alokasi tugas-tugas pelaksanaan penghimpunan, pengolahan, penginvestigasian dan pengukuran situasi lapangan kepada seksi-seksi yang ada di luar seksi yang secara formal melakukan tugas tersebut oleh Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan yang sudah dipaparkan terdahulu adalah merupakan sebuah tindakan merubah kebijakan. Merubah suatu kebijakan entah itu dalam kategori mengurangi atau menambah substansi yang ada dalam rangka mengimplementasikan kebijakan adalah termasuk tindakan diskresi. Salah satu dimensi diskresi adalah membuat keputusan untuk mengurangi atau menambah sesuatu dalam mengimplementasikan kebijakan. Dari sisi ini dapat dikatakan bahwa perilaku diskretif Kepala Dinas Tata Kota berdimensi teknis sekaligus etis.

Dari fakta empiris dilapangan adanya duplikasi tugas pokok dan fungsi ternyata sangat menguntungkan dilihat dari perspektif pimpinan. Karena memungkin pimpinan memilih suatu alternatif yang dianggap paling menguntungkan terutama bagi kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan tugas. Namun dilihat dari perspektif kepentingan masyarakat, akan sangat merugikan dengan catatan duplikasi tugas tersebut membawa konsekuensi bagian-bagian yang memiliki tugas mendua tersebut harus sama-sama dalam suatu proses penyelesaian pekerjaan. Sehingga dengan demikian masyarakat tidak hanya dirugikan dalam hal waktu tetapi dimungkinkan rugi dalam hal pembiayaan.

Kerugian pihak lain akan dirasakan oleh salah satu dari bagian yang merasa memiliki kewenangan terhadap tugas dan fungsi yang duplikatif tersebut. Hal ni terjadi bilamana pekerjaan tersebut harus dilakukan oleh salah satu bagian. Sementara pekerjaan tersebut dapat memberi keuntungan secara ekonomi. Hal ini jelas akan menimbulkan kecemburuan bagian lainnya yang akan menimbulkan iklim dan situasi kerja yang tidak kondusif bagi keberhasilan suatu pekerjaan.

Selanjutnya bahwa diskresi yang dilakukan baik oleh Kepala Dinas Tata Kota maupun Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan cukup beralasan. Prosedur layanan yang sederhana dan cepat untuk saat ini merupakan sebuah prinsip layanan yang harus diwujudkan dan ditegakkan oleh instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini menjadi suatu tuntutan dan praktek dari penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana yang sudah dianjurkan melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 33/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum

Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Keputusan tersebut ditujukan untuk mendorong terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam arti memenuhi harapan dan kebutuhan baik bagi pemberi maupun penerima layanan.

Diskresi Kepala Dinas Tata Kota melakukan penyederhanaan prosedur untuk maupun yang dilakukan Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan untuk kepentingan percepatan<sup>23</sup> dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien dan efektif dan tidak terlalu bersandar pada aturan yang ada adalah sangat penting untuk dilakukan.<sup>96</sup> Adanya berbagai penyesuaian sehingga peraturan yang ada tetap mampu untuk menjawab tuntutan aspirasi dan dinamika masyarakat yang berkembang. Hal yang dilakukan aparatur Dinas Tata Kota tersebut masih sejalan dengan aturan yang ada disamping visi dan misi dari organisasi itu sendiri.

Diskresi aparat juga ditemukan dalam proses akhir melengkapi jawaban pemohon yaitu rekomendasi tentang Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal yang dilakukan pada Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur. Hasil produk dari Sub Dinas Survey dan Pemetaan adalah berupa gambar peta lokasi dan hasil ukur yang dilengkapi dengan informasi peruntukan lahan yang dibuat oleh Sub Dinas Perencanaan Tata Ruang. Hasil produk dari kedua sub dinas tersebut selanjutnya disampaikan menjadi bahan pertimbangan bagi Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur dalam memberikan jawaban disetujui atau tidak terhadap permohonan Keterangan Rencana Kota yang diajukan oleh pemohon.

Sebelum membuat rekomendasi jawaban pemohon, terlebih dulu Kepala Seksi Penelitian Rumah Tinggal pada Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur menggambar<sup>1</sup> ulang konsep gambar peta lokasi yang dikeluarkan oleh Sub Dinas Survey dan Pemetaan maupun informasi mengenai peruntukan lahan dari Sub Dinas Perencanaan Tata Ruang. Gambar peta lokasi yang dibuat oleh Kepala Seksi ini memuat informasi mengenai peta lokasi yang terukur, garis sempadan dan luas tanah yang boleh untuk didirikan bangunan, peruntukan tanah dan penggunaan tanah. Gambar peta lokasi ini ditandatangani oleh Kepala Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur dan Kepala Dinas Tata Kota. Sedang Surat Keterangan Rencana Kota itu sendiri juga dibuat di Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur dalam bentuk dan format yang sudah baku. Sebelum ditandatangani Kepala Dinas, Surat Keterangan Rencana Kota tersebut diparaf lebih dulu oleh Kepala Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang.<sup>23</sup>

Dari dokumen mengenai kasus permohonan Keterangan Rencana Kota yang diajukan oleh H. Amin Sirmono yang dipaparkan pada bab terdahulu menunjukkan bahwa dari hasil penelitian Sub Dinas Perencanaan Tata Ruang,

menurut RTRK (Rencana Teknik Ruang Kota) Unit Distrik Jajar Tunggal Kecamatan Wiyung Kota Surabaya sebagaimana yang diputuskan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1998 tanah yang dimohon tersebut berada pada lahan yang peruntukannya untuk Fasilitas Umum. Sementara itu permohonan yang diajukan terhadap lahan tersebut akan digunakan untuk rumah tinggal. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara lokasi yang direncanakan sebagaimana tertuang dalam RTRK dengan keinginan pemohon. Namun dalam dokumen gambar peta lokasi yang dibuat oleh Kepala Seksi Penelitian Rumah Tinggal ternyata Kepala Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang maupun Kepala Dinas memberikan tanda tangan pada kolom yang tersedia dalam gambar tersebut. Ini berarti bahwa Dinas Tata Kota setuju terhadap pemanfaatan lahan yang peruntukannya untuk fasilitas umum digunakan untuk penggunaan rumah tinggal.

Secara hukum apa yang dilakukan Kepala Sub Dinas PTRR maupun Kepala Dinas Tata Kota adalah suatu pelanggaran karena jelas-jelas tindakannya menyalahi RTRK yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Dilihat dari perspektif mereka, apa yang dilakukan bisa saja dianggap suatu pelanggaran terhadap peraturan tapi hal ini merupakan suatu kebijaksanaan yang harus dilakukan mengingat masyarakat saat itu masih belum memungkinkan untuk membangun bangunan sesuai yang dikehendaki oleh aturan. Dalam jangka panjang memang lahan tersebut diperuntukkan untuk fasilitas umum. Perencanaan seperti dalam RTRK tersebut menurut kacamata mereka tidak bisa sekaligus. Untuk sementara ditolerir lahan tersebut digunakan untuk membangun bangunan yang digunakan sebagai rumah tinggal karena memang masyarakat lebih membutuhkan untuk itu. Tidak mungkin akan dipaksakan pemohon membangun sekolah, perkantoran atau fasilitas umum yang lain. Dalam pandangan mereka selanjutnya bahwa apa yang mereka lakukan dengan memberikan persetujuan bahwa lahan tersebut bisa dibangun meskipun untuk penggunaan rumah tinggal akan dapat memberikan nilai lebih dari pada lahan dalam keadaan kosong. Bagi Pemerintah Daerah nilai lebih tersebut berupa tambahan sumber pendapatan yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tapi kalau masyarakat dipaksa untuk membangun bangunan seperti dikehendaki oleh aturan, maka tidak mungkin masyarakat akan mau membangun, lahan akhirnya tetap kosong.

Bagi peneliti apa yang mereka lakukan atas nama kebijaksanaan tersebut adalah merupakan sebuah tindakan diskretif. Aturan, dalam hal ini adalah RTRK memang menetapkan bahwa lokasi yang dimohon adalah termasuk dalam kawasan yang harus digunakan untuk fasilitas umum. RTRK itu sendiri sebagai sebuah produk hukum adalah merupakan ketentuan yang memuat penetapan fungsi ruang, arahan penetapan lokasi bagi berbagai kegiatan

secara terinci yang dituangkan pada peta dengan skala 1:1000. RTRK tersebut secara teknis merupakan hasil perpepetakan yang dijadikan sebagai pegangan pokok bagi pelaksana pembangunan di lapangan, dan menjadi instrument pengendalian bagi Pemerintah Daerah, swasta maupun masyarakat dalam pemanfaatan ruang wilayah. Karena bentuknya yang hanya berupa peta yang hanya memuat penetapan fungsi ruang, jelas tidak cukup memberikan sebuah kejelasan bagaimana aparat dalam melaksanakan kebijakan tersebut dan bagaimana tindakan itu harus diambil ketika masyarakat membutuhkan lahan yang dimilikinya untuk suatu kebutuhan yang bertentangan dengan aturan yang berlaku. Kelemahan aturan ini tentu merupakan sebuah persoalan yang harus dicarikan penyelesaiannya. Dalam hal ini dituntut aparatur pemerintah yang memiliki kreatifitas dalam menterjemahkan aturan agar dapat dilaksanakan. Aturan atau kebijakan tidak harus kaku dalam pelaksanaannya, tidak secara frontal dan dalam waktu yang singkat harus terwujud, tetapi secara perlahan-lahan memang tetap harus diupayakan kesesuaian antara fakta dilapangan dengan yang direncanakan semua itu harus melihat situasi dan kondisi. Interpretasi terhadap aturan dalam RTRK dibutuhkan dalam rangka untuk melaksanakan aturan itu sendiri, tentu hal ini harus senantiasa berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Alasan-alasan yang dikemukakan pejabat Dinas Tata Kota yang mendasari keputusannya untuk menyetujui permohonan yang diajukan oleh pemohon merupakan tindakan diskretif yang seharusnya dilakukan oleh setiap aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Keputusan-keputusan yang diambil oleh administrator publik sebagai upaya untuk mencari solusi atas berbagai persoalan yang tidak memungkinkan mereka harus menggunakan aturan atau dengan kata lain keputusan-keputusan tersebut merupakan keputusan-keputusan yang diskretif. Mereka merasakan bahwa bukan peraturan atau arahan-arahan yang cukup rinci dalam menjawab sebuah persoalan yang timbul. kondisi demikian menuntut adanya suatu kebutuhan untuk mengembangkan apa yang menurut mereka sebagai sebuah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang hanya merupakan sebuah penggalan-penggalan peraturan untuk lebih membumikan aturan yang ada sehingga aturan atau kebijakan tersebut dapat dilaksanakan.

Keputusan diskretif dalam pemberian layanan pada kasus ini menunjukkan adanya konsistensi birokrasi dengan keinginan dan kebutuhan dari masyarakat. Ini berarti bahwa aparat birokrasi cukup responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Responsivitas aparat birokrasi ini diperlukan mengingat sangat sulit ditemukan adanya aturan yang sangat rinci. Hal ini disadari oleh Friedrich (1972) dalam suatu pernyataannya bahwa meningkatnya kompleksitas atau kerumitan dari masyarakat modern

membuat pembuatan peraturan atau undang-undang yang terinci tersebut sangat sulit, jika tidak mungkin.

Responsivitas aparat birokrasi ini merupakan suatu bentuk akuntabilitas subyektif dari Kepala Dinas Tata Kota dalam melaksanakan tugas-tugas administratifnya. Responsivitas bagi aparat pemerintah masih belum cukup tanpa adanya akuntabilitas. Akuntabilitas yang dimaksud di sini merupakan akuntabilitas yang tidak saja ditujukan kepada anggota masyarakat pengguna pelayanan tetapi juga tanggung jawab kepada masyarakat umum. Atau dengan kata lain keputusan-keputusan diskretif sejauh mungkin tidak merugikan anggota masyarakat lain atau merugikan kepentingan umum. Dari kasus layanan ini menunjukkan bahwa keputusan-keputusan diskretif dalam pemberian layanan ini dilakukan dengan memperhatikan kepentingan umum.

Keputusan-keputusan administratif yang harus dilakukan oleh birokrasi dalam menghadapi berbagai dilemma terkait dengan tugas-tugas yang dilakukan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan atau aturan senantiasa harus dilakukan dan berorientasi pada kepentingan publik. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Dvorin dan Simmons mengenai aliran Humanisme Radikal yang menyatakan bahwa faktor manusia seharusnya menjadi akhir yang utama dalam pengambilan keputusan birokrasi.

1 Akibat yang ditimbulkan dari perilaku diskretif administrator publik yaitu Kepala Dinas, Kepala Sub Dinas maupun Kepala-kepala Seksi dan staf pelaksana dari Dinas Tata Kota tentu akan berdampak tidak hanya bagi administrator publik itu sendiri tetapi juga bagi institusi dan pengguna layanan bahkan mungkin bagi masyarakat umum.

Dari paparan pada bab terdahulu, bagi administrator publik dan sekaligus institusi dimana mereka bekerja dampak yang bisa dirasakan dengan tindakan diskretif yang dilakukan adalah bahwa mereka dapat bekerja lebih efisien dan efektif dilihat dari sisi waktu penyelesaian tugas pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Mengoptimalkan sumberdaya yang ada sehingga dapat meningkatkan mobilitas kerja yang optimal. Disamping itu dapat menumbuhkan sikap saling kerjasama diantara para aparat atau pegawai. Sehingga dengan demikian tanggung jawab institusional terhadap masyarakat pengguna layanan dapat berjalan dengan baik.

16 Sedang dampak bagi klien atau penggunaan layanan itu sendiri atas disetujuinya Keterangan Rencana Kota seperti yang diharapkan adalah dapat memberikan harapan adanya kepastian untuk bisa membangun lahan yang dimilikinya untuk kepentingan yang memang dibutuhkan saat itu yaitu rumah tinggal. Meskipun secara hukum, produk tata ruang yang dikeluarkan oleh 219 Dinas Tata Kota Surabaya tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang mutlak bagi pemilik lahan untuk memanfaatkan lahan yang dimilikinya

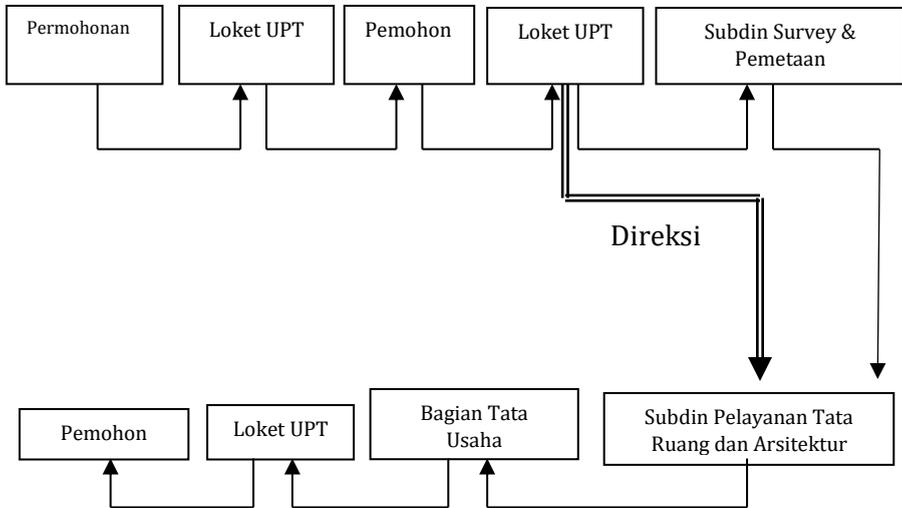
tersebut sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Sebab dalam gambar peta lokasi yang dilampirkan sebagai bagian dari Keterangan Rencana Kota yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota ada suatu pernyataan yang diantaranya menyatakan bahwa apabila sewaktu-waktu Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan pembangunan/penertiban atas lokasi tanah dimaksud maka yang bersangkutan supaya menyesuaikan diri terhadap Kebijakan Pemerintah tersebut. Namun hal ini bagi klien bukanlah persoalan yang penting. Karena penertiban suatu kawasan atau lokasi atau dengan kata lain pengurusan, masyarakat tentu akan menerima ganti rugi. Bagi klien yang paling penting adalah bahwa harapannya untuk bisa membangun bangunan untuk rumah tinggal bisa dikabulkan.

Sedang dampak bagi masyarakat umum terutama yang berdekatan dengan lokasi yang dimohon akan merasakan bahwa lingkungannya akan semakin ramai. Kawasan yang ramai jelas akan memberikan dampak pada peningkatan nilai jual lokasi yang bersangkutan.

Dari paparan analisis diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal maka dapatlah diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Diskresi dilakukan tidak hanya oleh birokrat pada level atas tetapi juga birokrat level menengah dan bawah termasuk di dalamnya birokrat pelaksana.
- 2) Diskresi dilakukan dalam lingkup kewenangan yang ada dan dilakukan dengan maksud mempermudah dan mempercepat pelaksanaan tugas; diskresi demikian ini merupakan diskresi administratif. Hal ini sekaligus dapat dikatakan bahwa perilaku diskretif dituntun oleh kebutuhan yang bersifat teknis sekaligus etis.
- 3) Tidak adanya pengaturan yang tegas dan rinci dari aturan berkaitan dengan pelaksanaan tugas maupun kebijakan mengenai tata ruang merupakan sebab-sebab yang memberi ruang bagi birokrat untuk melakukan diskresi.
- 4) Dampak yang ditimbulkan dari diskresi pengambilan keputusan tidak hanya dirasakan masyarakat pengguna layanan tetapi juga dirasakan oleh institusi dan bahkan masyarakat umum.
- 5) Diskresi yang menimbulkan dampak positif bagi kepentingan masyarakat ini disebut dengan diskresi positif (Abdul Wahab, 2005).

Secara skematis prosedur pelayanan ini yang mengandung dimensi diskresi dapat dikemukakan dalam gambar skema berikut ini.



**Gambar 10.1. Prosedur Surat Keterangan Rencana Kota**

## 2. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal

Dalam membahas kasus ini seperti telah dipaparkan pada bab terdahulu peneliti akan menganalisis diskresi yang dilakukan selama proses sampai dengan keputusan persetujuan mengenai Surat Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal. Seperti pembahasan kasus sebelumnya, diakhir paparan pembahasan diskresi ini akan diakhiri dengan penarikan kesimpulan.

Surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal ini dalam perbincangan sehari-hari dikalangan Aparat Pemerintah Kota Surabaya khususnya dilingkungan Dinas Tata Kota sering disebut dengan istilah Izin Zoning. Izin Zoning ini persyaratannya sama dengan jenis pelayanan tata ruang yang lain. Seperti yang telah dipaparkan dalam bab terdahulu bahwa persyaratan untuk pelayanan Surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal adalah sebagai berikut: a) foto copy KTP dengan menunjukkan aslinya atau dillegalisasi oleh pejabat yang berwenang; b) foto copy surat kuasa dari pemohon dengan materi cukup apabila permohonan dikuasakan; c) foto copy bukti pemilikan / penguasaan tanah dengan legalisasi oleh pejabat yang berwenang; d) foto copy SPPT dan PBB terakhir; e) bukti pembayaran retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Tentu persyaratan tersebut bukan satu-satunya syarat bisa tidaknya permohonan Izin Zoning tersebut dikabulkan, mengingat ada hal-hal yang bersifat teknis yang masih harus diteliti lebih lanjut mengenai fungsi pemanfaatan lahan yang akan digunakan untuk membangun bangunan untuk penggunaan non rumah tinggal. Terkait dengan permohonan Sudarto yang

bertindak atas nama Pusat Koperasi Polisi Daerah Jawa Timur (PUSKOPPOLDA JATIM) yang hendak mendirikan SPBU (Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum) di atas lahan milik Polda yang beralamat di Jl. A. Yani Nomor 116 Surabaya, maka perlu dilakukan kajian teknis berupa fungsi lahan yang berada pada sekitar lokasi yang dimohon.

Seperti telah dipaparkan pada bab terdahulu bahwa rencana pembangunan SPBU oleh pihak Puskoppolda Jatim yang berada di Jl. A. Yani tersebut menuai banyak protes. Mereka yang protes kebanyakan berargumentasi bahwa keberadaan SPBU tersebut akan mengganggu arus lalu lintas di sepanjang jalan tersebut dan bahkan akan dapat menimbulkan kemacetan. Dilihat dari estetika, keberadaan SPBU itu nanti akan dapat mengurangi keindahan atas kemegahan Kantor Polda Jatim. Bahkan lebih dari itu diindikasikan bahwa keinginan untuk mendirikan SPBU di lokasi sepanjang Jl. A. Yani tersebut dianggap menyalahi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) Kota Surabaya.

Menurut RTRW Kota Surabaya 2003-2013, kawasan disepanjang Jl. A. Yani Kota Surabaya adalah merupakan kawasan Fasilitas Umum dan bahkan dalam RTRK Unit Distrik Ketintang yang diputuskan melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1998 sebagai bagian dari RTRW Kota Surabaya yang memiliki skala 1:1000, ditunjukkan pada peta tersebut bahwa kawasan Jl. A. Yani khususnya lokasi yang dimohon untuk rencana pembangunan SPBU tersebut adalah merupakan lokasi yang peruntukannya untuk fasilitas umum. Tidak ditunjukkan dalam RTRK tersebut bahwa di lokasi itu untuk kegiatan perdagangan atau direncanakan untuk bangunan SPBU.

Terhadap permohonan tersebut Dinas Tata Kota melalui Keterangan Rencana Kota Nomor: 541.3/04/436.4.5/04 tertanggal 19 April 2004 menyetujui permohonan Sudarto yang bertindak atas nama PUSKOPPOLDA JATIM dengan menerangkan bahwa Lokasi Persil Jl. A. Yani No. 116 Surabaya dengan luas lahan ± 3884,00 m; Peruntukan Lahan Fasilitas Umum; dan Penggunaan bangunan adalah untuk Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak Untuk Umum (SPBU).

Keputusan Dinas Tata Kota menyetujui permohonan Sudarto tersebut telah menyalahi RTRK yang diputuskan melalui Peraturan Daerah. Sebab penafsiran pemanfaatan lahan untuk fasilitas umum adalah berbeda dengan penafsiran pemanfaatan lahan untuk usaha atau perdagangan. Sementara dalam setiap RTRK sudah jelas adanya pengaturan mengenai pemetaan lokasi dimana lokasi yang peruntukannya untuk perumahan, usaha atau perdagangan maupun lokasi yang memang peruntukannya untuk fasilitas umum. Dari sisi pemanfaatan tata ruang, keputusan Dinas Tata Kota terkait dengan persetujuan permohonan Keterangan Rencana Kota untuk non rumah



menolak permohonan layanan yang diajukan oleh masyarakat dengan alasan bahwa aturannya tidak membolehkan. Disinilah letak pentingnya diskresi dari birokrasi agar kebijakan yang ada mampu untuk memberikan jawaban terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat.

Diskresi dari birokrasi untuk melakukan penjabaran lebih lanjut tentang suatu kebijakan dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan itu sendiri merupakan suatu yang tidak bisa dihindarkan karena banyak sekali dan bahkan hampir semua produk hukum buatan manusia tidak ada yang sempurna. Penggunaan kata atau kalimat yang tidak jelas dapat menimbulkan persepsi yang berbeda, dan hal ini tidak jarang ditemui dalam sebuah kebijakan. Sehingga kebijakan itu tidak cocok untuk menjadi sebuah alat ampuh yang dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi di lapangan. Tentu tidak boleh terjadi terhentinya suatu pelayanan karena ketidakjelasan aturan, administrator publik harus menterjemahkan dan menjabarkan aturan tersebut guna menyesuaikan dengan kebutuhan sehingga aturan atau kebijakan itu sendiri dapat diimplementasikan secara efektif.

Apa yang dilakukan oleh Kepala Dinas memberi persetujuan terhadap permohonan Keterangan Rencana Kota untuk SPBU seperti kasus di atas adalah merupakan diskresi terhadap aturan yang tidak jelas tersebut. Hal ini merupakan sebuah jawaban yang tidak mungkin bisa dihindari. Karena hal ini merupakan bentuk responsivitas birokrasi dalam memenuhi berbagai kebutuhan yang diinginkan tidak hanya oleh pengguna layanan tetapi juga memberikan sebuah jawaban dari harapan masyarakat terutama terkait dengan kebutuhannya terhadap sebuah pelayanan masyarakat, seperti SPBU. Sebab sejak SPBU di jalur hijau ditutup masyarakat kesulitan dalam mendapatkan kebutuhannya dalam memperoleh BBM. Dari sini menunjukkan bahwa keputusan diskretif Kepala Dinas Tata Kota dilakukan dengan bersandar pada kepentingan umum yaitu bertindak demi kesejahteraan masyarakat. Apa yang dilakukan oleh Kepala Dinas Tata Kota ini sejalan dengan harapan yang dikemukakan oleh Downs (1993) bahwa setiap pejabat publik harus mengembangkan sebuah konsep yang nyata mengenai kepentingan publik yang mungkin dapat digunakannya sebagai panduan ketika aturan-aturan tidak sesuai untuk memutuskan tindakan terbaik yang sesuai dengan keadaan yang ada.

Temuan lain yang dianalisis dari kasus yang dipaparkan terdahulu adalah mengenai prosedur penetapan Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal atau secara khusus tentang Izin Zoning untuk SPBU. Bahwa Sub Dinas yang melakukan pekerjaan untuk menyiapkan rekomendasi jawaban atas permohonan Izin Zoning khususnya untuk SPBU adalah Sub Dinas Pelayanan

Tata Ruang dan Arsitektur (PTRA) dan Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota. Dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001, kedua sub dinas tersebut memiliki tugas yang berbeda, yang pertama mempunyai tugas dan fungsi pelayanan perizinan advice tata ruang baik untuk kepentingan penggunaan rumah tinggal atau non rumah tinggal.

Pelayanan perizinan advice tata ruang untuk non rumah tinggal ini dalam Keputusan Walikota tersebut tidak dijelaskan secara rinci yang dimaksud dengan non rumah tinggal itu apa dan yang termasuk kategori atau klasifikasi non rumah tinggal itu apa saja. Ketidak jelasan yang dimaksud dengan non rumah tinggal ini, maka cakupan wilayah kewenangan dari Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur dalam menangani permohonan perizinan advice tata ruang menjadi tidak jelas juga. Sedangkan Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota mempunyai tugas dan fungsi diantaranya adalah penyusunan perencanaan sarana kota. Tugas yang dilakukan sub dinas ini adalah merencanakan sarana-sarana perkotaan yang dibutuhkan oleh masyarakat pada suatu tempat atau lokasi. Sarana-sarana perkotaan yang dimaksud dalam Keputusan Walikota tersebut juga tidak disebutkan secara tegas dan rinci. Kenyataan ini menjadikan sesuatu yang logis bila menimbulkan penafsiran yang berbeda antara administrator publik yang satu dengan yang lain. Bahkan hal ini bisa menjadikan kerancuan dalam pembagian tugas terutama terkait dengan pembuatan rekomendasi jawaban pemohon yang mengajukan surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal.

Menurut Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur berkaitan dengan pembuatan rekomendasi jawaban atas permohonan Keterangan Rencana Kota untuk SPBU yang diajukan oleh PUSKOPPOL POLDA JATIM menyatakan bahwa apa yang dilakukan tersebut adalah merupakan bagian dari pekerjaannya sebab Sub Dinas Sarana Kota dalam tugas pokok dan fungsinya tidak menyebutkan adanya tugas pelayanan, melainkan di sana itu tugas perencanaan, jadi apa yang dilakukan Sub Dinas PTRA menurutnya dikatakan salah ya salah dikatakan tidak ya tidak karena dalam poin terakhir (poin c.) dari Keputusan Walikota tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Tata Kota pada pasal 17 disebutkan bahwa sub dinas ini mempunyai fungsi untuk melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas. Jadi Sub Dinas PTRA membuat rekomendasi jawaban atas permohonan Izin Zoning SPBU itu adalah merupakan tugas yang diberikan oleh Kepala Dinas. Atas dasar ini jelas bahwa apa yang dilakukan Sub Dinas PTRA adalah sah secara hukum meskipun dilihat dari sub dinas ini adalah tugas pokoknya tidak sesuai, dan bahkan menjadi sesuai dengan adanya pernyataan dalam klasul c) tersebut. Pernyataan seperti dalam klasul c) tersebut banyak ditemukan dalam kebijakan-kebijakan sejenis. Hal ini merupakan celah atau ruang bagi

pimpinan untuk secara leluasa memberikan tugas kepada bawahannya melakukan tugas pekerjaan yang tidak rutin. Celah inilah yang menjadi salah satu dari munculnya perilaku diskretif yang dilakukan oleh Kepala Dinas Tata Kota.

Sementara bagi Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota sendiri merasa bahwa tugas pekerjaan untuk menyiapkan rekomendasi jawaban permohonan Keterangan Rencana Kota atau Izin Zoning untuk SPBU ini adalah bagian dari tugas pekerjaan yang dilakukan. Mereka memang menyadari dan terkesan bahwa tugas pokok dan fungsi sebagaimana diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tersebut dirasakan tidak memberikan suatu kejelasan mengenai tugas dan kewenangan dari masing-masing bagian sehingga merasa bahwa suatu pekerjaan menjadi bagian dari tugasnya. Disamping itu dalam Keputusan Walikota tersebut memuat istilah-istilah yang tidak dijelaskan misalnya yang dimaksud bangunan non rumah tinggal itu apa saja; atau yang dimaksud bangunan sarana dan prasarana kota itu apa (kriterianya apa). Ketidakjelasan ini dapat menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam yang pada akhirnya berpengaruh pada pola pendistribusian tugas dan pekerjaan.

Sementara apabila SPBU itu merupakan bagian dari prasarana kota, maka secara prosedural yang berwenang untuk melakukan tugas untuk membuat rekomendasi jawaban pemohon Izin Zoning untuk SPBU adalah Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota. Hal ini seperti telah diatur dalam pasal 9 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2003.

Seperti peneliti kemukakan terdahulu bahwa kekurangan dalam aturan atau kebijakan ini menjadi celah bagi administrator publik untuk menggunakan ruang diskresinya. Namun hal ini bukan merupakan satu-satunya alasan yang digunakan Kepala Dinas Tata Kota dalam menggunakan ruang diskresinya agar suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik.

Keputusan Kepala Dinas Tata Kota memberikan tugas kepada Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang dan Arsitektur untuk membuat rekomendasi jawaban atas permohonan Izin Zoning untuk SPBU karena alasan-alasan kondisional. Ketika itu sedang banyak yang mengajukan Izin Zoning untuk SPBU, disamping PUSKOPPOLDA JATIM sendiri yang lokasinya di Jl. A. Yani juga ada permohonan Izin Zoning untuk SPBU yang ada di Jl. Ratna, Jl. Kayun, Jl. Biliton, dan Jl. Dinoyo Surabaya. Seandainya proses ini hanya dibebankan kepada Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota, diyakini bahwa proses perizinan ini akan berjalan lambat. Untuk itulah, maka dia memberikan sebagian tugas itu kepada Sub Dinas PTR dengan harapan prosesnya bisa cepat seperti yang diharapkan dalam aturan.

Di luar alasan yang sifatnya administratif ini, ada alasan lain yang sifatnya non administratif. Diindikasikan alasan-alasan yang non administratif ini terkait aspek pemerataan. Aspek pemerataan yang dimaksud di sini jelas bukan pemerataan pekerjaan semata tetapi pemerataan dalam hal pembagian rezeki. Menurut pengakuan salah satu staf pada Sub Dinas Perencanaan Sarana Kota biasanya pengusaha untuk kelancaran proses perizinannya memberikan semacam uang pelancar yang nilainya cukup banyak. Namun untuk memperoleh data tentang masalah-masalah uang pelicin ini, peneliti sangat kesulitan. Tidak pernah ada informan lain dari Dinas Tata Kota yang bersedia memberikan informasi tentang hal ini apalagi meyakinkan kepada peneliti untuk menelusuri lebih mendalam. Mereka lebih banyak melakukan tugas ini terdorong oleh kewajiban semata. Tidak pernah mereka meminta jasa atas hasil pekerjaan yang telah mereka lakukan. Kalau dari hasil pekerjaan yang dilakukan ini mereka mendapatkan imbalan yang bersifat material atau uang, mereka menerimanya dengan ucapan syukur, tetapi sama sekali mereka tidak berharap apalagi meminta imbalan.

Keputusan yang diambil oleh Kepala Dinas Tata Kota seharusnya memang memberikan sebuah bukti adanya sebuah percepatan pelayanan. Namun pada kenyataannya hal ini masih jauh dari yang diharapkan. Dari paparan terdahulu, dokumen-dokumen yang diperoleh dan diamati menunjukkan bahwa lama waktu dalam memproses permohonan dari mulai berkas diterima sampai dengan rekomendasi Surat Keterangan Rencana Kota selesai masih jauh dari lama waktu yang ditentukan dalam aturan. Hal ini karena diindikasikan mereka bekerja dengan pamrih, artinya apabila tidak ada insentif secara material yang bisa mereka terima dari pemohon mereka cukup malas untuk melakukan tugasnya. Ini menunjukkan bahwa dalam proses pemberian layanan ini terdapat adanya praktek rente yang muncul tidak hanya berasal dari petugas pelayanan tetapi masyarakat pengguna jasa itu juga turut memberikan andil. Hal ini muncul karena pelayanan publik tidak menjanjikan pelayanan yang efektif dan efisien bagi masyarakat pengguna jasa. Lamanya waktu yang diperlukan dalam suatu proses pelayanan yang sudah ditentukan dalam aturan hanya diketahui oleh para birokrat secara internal dan tidak pernah hal itu diberitahukan kepada masyarakat. Ini berakibat menerima saja keterlambatan keterlambatan yang dilakukan oleh birokrasi dalam proses pelayanan dan menganggap hal ini sebagai sesuatu yang wajar. Hal ini tidak akan mungkin terjadi manakala masyarakat mengetahui aturan main yang menjelaskan kapan proses pelayanan tersebut dapat dan harus diselesaikan. Keadaan demikian merupakan pelayanan yang tidak fair dan tertutup.

Dalam perspektif good governance, semestinya sebuah layanan publik harus dilakukan secara terbuka dan transparan. Keterbukaan dan tranparansi

ini merupakan beberapa hal karakteristik dari pemerintahan yang baik. Untuk hal ini memang idealnya harus ada semacam kontrak layanan atau piagam pelayanan atau Citizen's Charter (Jones, 1994), yaitu suatu komitmen tertulis yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang ditujukan kepada pengguna jasa pelayanan instansi Pemerintah. Dengan demikian Citizen's Charter ini merupakan jaminan yang diberikan oleh instansi Pemerintah kepada pengguna jasanya bahwa pelayanan yang dikelolanya memiliki standar yang sesuai dengan harapan dari para pengguna jasa.

Semestinya Keputusan Walikota Surabaya mengenai proses pelayanan Keterangan Rencana Kota ini sudah memuat kapan proses itu harus diselesaikan, dan karena ini merupakan hasil kerja bersama diantara masing-masing bagian, maka masing-masing yang terlibat dalam proses tersebut seharusnya saling mendukung dan bekerja sama untuk mewujudkan ketentuan yang ada dalam aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan layanan tata ruang. Sehingga proses tersebut dapat sesuai dengan misi pelayanan yang diinginkan yaitu untuk memberikan pelayanan yang baik dan cepat kepada masyarakat. Tetapi karena tidak adanya komitmen diantara aparat yang terlibat dalam proses pelaksanaan pekerjaan pelayanan ini, maka dapat berakibat pada proses penyelesaian pekerjaan itu sendiri.

Diskresi yang salah dalam menterjemahkan sebuah kebijakan akan berakibat merugikan tidak hanya kepada diri birokrat itu sendiri tetapi juga berakibat tidak baik bagi pengguna pelayanan. Akibat yang tidak baik bagi birokrasi adalah dapat menurunkan citra karena mereka dianggap tidak bisa bekerja dengan baik, lambat dan patologi birokrasi lainnya. Sedang bagi pengguna pelayanan sendiri akibat yang ditimbulkan atas perilaku birokrasi diantaranya adalah terhambatnya proses lain yang harus dilalui dan dilengkapi untuk bisa mendirikan sebuah bangunan untuk usaha atau yang lain. Sebab persyaratan untuk mendirikan bangunan untuk tempat usaha atau berdagang atau untuk SPBU seperti kasus yang dipaparkan, setiap pengusaha harus melengkapinya dengan syarat-syarat administratif yang lain, misalnya

- 1) Harus mendapatkan rekomendasi dari Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir Kota Surabaya tentang sistem drainasi termasuk membangun sumur resapan;
- 2) Harus melengkapi UKL & UPL / AMDAL dari Dinas Lingkungan Hidup untukantisipasi dampak lingkungan;
- 3) Harus melengkapi Izin HO dari Dinas Lingkungan Hidup;
- 4) Harus mendapat rekomendasi dari Dinas Perhubungan Kota Surabaya tentang Studi Lalu Lintas.

Akibat negatif yang tidak baik bagi pengguna layanan ini sifatnya sementara, karena yang jelas dalam jangka panjang mereka akan diuntungkan secara material atau dalam bentuk uang atas pemanfaatan lahan yang disetujui untuk digunakan membangun SPBU tersebut.

Dampak keputusan diskretif sejauh mungkin diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat umum. Seperti dalam kasus ini, bagi masyarakat umum terutama yang setiap hari harus bolak-balik dari Sidoarjo ke Surabaya, keputusan Dinas Tata Kota tersebut akan memberikan dampak positif karena masyarakat tidak merasa khawatir kehabisan bensin di tengah jalan, karena di sepanjang Jl. A. Yani akan berdiri SPBU yang dibangun PUSKOPPOLDA JATIM, sebagai pengganti SPBU yang berada ditempat yang tidak jauh dari Markas Polda Jatim yang telah ditutup karena dibangun di atas jalur hijau.

Dari pengamatan peneliti yang telah dipaparkan terdahulu, mulai lepas Aloha Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo sepanjang Jl. S. Parman yang nyambung dengan Jl. A. Yani Surabaya sampai dengan Tugu Pahlawan lewat jalur tengah kota sepanjang 25 km, tidak ada satupun SPBU. Begitu sebaliknya mulai dari Tugu Pahlawan sampai Kebun Binatang Surabaya baru ada satu SPBU yakni di pojok Jl. Marmoyo. Selanjutnya dari Kebun Binatang ke Selatan menuju Sidoarjo, baru mendapat SPBU di Aloha. Hal ini sangat ironis, sebagai kota metropolis, tengah kota Surabaya tanpa ada SPBU. Sementara menurut hasil survey DLLAJ (Dinas Lalu lintas dan Angkutan Jalan) Jatim pada bulan Nopember 2003 diperoleh informasi bahwa dalam kurun waktu 15 jam (mulai pukul 06.00 – 21.00) jumlah kendaraan dari Sidoarjo yang masuk Kota Surabaya, sepeda motor 64.859 unit (4.323 unit perjam); untuk jip, sedan, station mencapai 21.726 unit; mikrolet, taksi, MPU mencapai 3.687 unit; untuk jenis truk pik up sebanyak 2.557, standar 992 unit, gandeng tronton, peti kemas sebanyak 315 unit; bus mini 408 unit, bus standar 604 unit.

Sebaliknya volume kendaraan yang ke luar Surabaya lewat jalur tengah kota yang terpantau di Jl. A. Yani selama 15 jam mulai pukul 06.00 – 21.00, untuk sepeda motor sebanyak 57.821 unit; untuk jip, sedan, station mencapai 25.887 unit; mikrolet, taksi, MPU mencapai 5.989 unit; untuk jenis truk pick up sebanyak 2.826 unit, standar 2.181 unit, gandeng tronton, peti kemas sebanyak 595 unit; bus mini 618 unit, bus standar 563 unit.

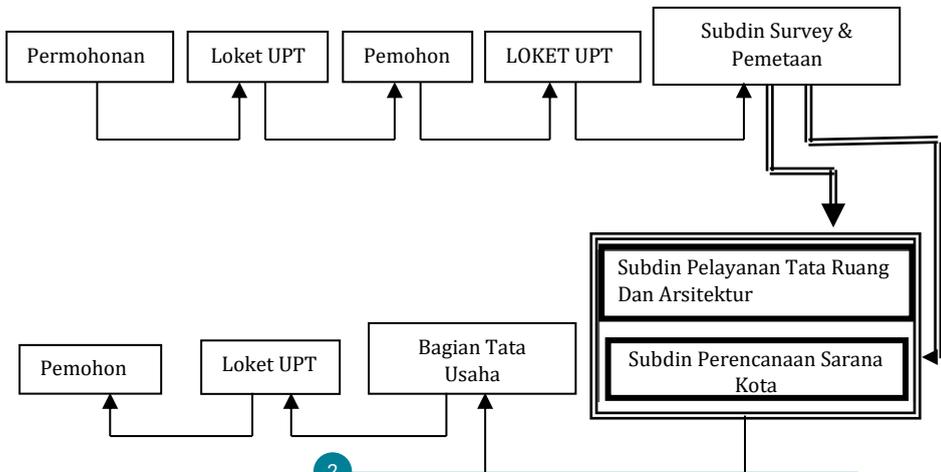
Memang jumlah kendaraan yang keluar masuk dari Surabaya ke Sidoarjo dan sebaliknya hasil survey DLLAJ Jatim tersebut tidak semua mengisi BBM, namun jika 10% saja yang butuh mengisi BBM di SPBU di kawasan tersebut, sementara SPBU-nya tidak ada berarti sudah merupakan kekecewaan besar bagi masyarakat untuk mendapat pelayanan publik. Sehingga dengan demikian, maka keputusan-keputusan diskretif dari admistrator publik seperti dilakukan Kepala Dinas Tata Kota di atas seharusnya memang dilakukan tidak hanya untuk kepentingan pengguna layanan apalagi untuk kepentingan pemberi layanan (*providers*) semata tetapi juga harus diorientasikan untuk kepentingan masyarakat. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Denhardt &

Denhardt (2003)<sup>74</sup> bahwa pelayanan publik seharusnya tidak hanya berfokus kepada kepentingan pelanggan atau pengguna jasa (*customer* atau *client*) tetapi harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat atau warganegara (*citizen*).

Berdasarkan pemaparan analisis diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal di atas, maka dapatlah diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Diskresi dilakukan oleh aparat birokrasi pelaksana maupun pejabat struktural sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
- 2) Diskresi dilakukan dengan alasan-alasan untuk mempermudah pelaksanaan penyelesaian pekerjaan, dan mempercepat pelayanan. Dalam kasus ini pula tindakan diskretif yang dilakukan adalah disamping bersifat eknis tetapi juga bersifat etis.
- 3) Ambiguitas, tidak adanya pengaturan yang tegas dan rinci dari aturan berkaitan dengan pelaksanaan tugas maupun kebijakan mengenai tata ruang merupakan sebab-sebab yang memberi ruang bagi birokrasi untuk melakukan diskresi.
- 4) Diskresi yang dilakukan terkait dengan upaya untuk memudahkan pelaksanaan tugas dalam melaksanakan suatu kebijakan; diskresi demikian disebut dengan diskresi administratif.
- 5) Dampak yang ditimbulkan dari diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal ini tidak hanya dirasakan masyarakat pengguna layanan tetapi juga dirasakan oleh instansi Dinas Tata Kota sendiri dan bahkan masyarakat umum.
- 6) Diskresi yang menimbulkan dampak positif bagi kepentingan masyarakat ini disebut dengan diskresi positif. Sedang yang menimbulkan kerugian bagi pengguna layanan atau masyarakat disebut dengan diskresi negatif (Abdul Wahab, 2005)

Secara skematis prosedur pelayanan ini yang mengandung dimensi diskresi dapat dikemukakan dalam gambar skema berikut ini.



**Gambar 10.2. Prosedur Surat Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal**

### 3. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Perubahan Peruntukan

Dalam Keputusan Walikota Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana dipaparkan dalam bab terdahulu, dinyatakan bahwa Perubahan Peruntukan adalah merupakan salah satu layanan tata ruang yang dilayankan oleh Dinas Tata Kota. Keputusan Walikota ini merupakan pengaturan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 07 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta. Kebijakan – kebijakan ini menjadi dasar bagi Dinas Tata Kota untuk melayani masyarakat bila hendak melakukan perubahan pemanfaatan atas tanah untuk aktifitas atau kegiatan pembangunan baik oleh orang secara pribadi atau badan usaha pada lahan yang dibangun.

Pelaksanaan perubahan peruntukan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1999 tersebut harus sesuai dengan azas penataan ruang dan ditujukan bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras dan seimbang. Sedangkan asas penataan ruang yang dimaksud kebijakan ini adalah bahwa perubahan peruntukan tanah harus berazaskan keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum dengan mengutamakan kepentingan masyarakat golongan ekonomi lemah.

Kebijakan ini dalam perspektif aparat pelaksana di lapangan analisisnya sangat tidak jelas, kapan perubahan peruntukan itu boleh dan kapan tidak. Apakah perubahan peruntukan ini harus sejalan dengan kebijakan yang ada dalam hal ini RTRK; misalnya sebuah rumah yang berdiri diatas lahan yang

menurut RTRK lahan tersebut direncanakan untuk fasilitas umum, kemudian rumah tersebut akan dirubah untuk perkantoran; terhadap perubahan peruntukan ini dikatakan sudah sesuai dengan kebijakan. Ataukah perubahan peruntukan yang dimaksud dalam kebijakan tersebut memungkinkan masyarakat melakukan perubahan peruntukan yang bertentangan dengan fungsi lahan yang ada dalam RTRK? Jika hal ini memang dimungkinkan, syarat-syarat teknis yang bagaimana yang bisa dijadikan barometer untuk menentukan bisa tidaknya permohonan perubahan peruntukan ini dikabulkan. Pertimbangan-pertimbangan teknis demikian secara empiris masih belum diatur baik dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1999 maupun dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 07 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta. Bahkan dalam RTRK sendiri sama sekali tidak menyinggung aturan main untuk melakukan perubahan peruntukan ini. Hal ini menjadikan sesuatu yang dilematis bagi aparatur pemerintah, disatu sisi mereka harus melayani masyarakat tetapi disisi lain secara instrumental atau normatif aturan yang mengatur secara teknis pelaksanaan di lapangan belum ada. Namun demikian seperti telah disinggung terdahulu, kekurangan ini tidaklah menjadikan sebuah justifikasi bahwa pelayanan masyarakat jadi tertunda bahkan terhenti sama sekali. Karena administrator publik diberikan keleluasaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri guna mengatasi berbagai persoalan secara cepat dalam rangka untuk melaksanakan kewenangannya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Koesoemahatmadja (1990) bahwa agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi Negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat.

Dari paparan mengenai kasus perubahan peruntukan yang dijelaskan pada bab terdahulu menunjukkan bahwa keputusan Dinas Tata Kota untuk mengabulkan atau tidak permohonan perubahan peruntukan yang disampaikan oleh masyarakat adalah senantiasa didasarkan pada hasil kajian teknis di lapangan. Kajian teknis ini mengacu pada apa yang mereka namakan dengan regulasi zoning. Seperti telah dijelaskan sebelumnya regulasi zoning ini adalah merupakan keputusan dari Kepala Dinas Tata Kota untuk menjembatani atau mengatur lebih lanjut atas kekurangan aturan atau kebijakan yang ada agar layanan perubahan peruntukan seperti tersebut dalam Perda Nomor 07 Tahun 2003 bisa dilaksanakan.

Aturan-aturan teknis yang dijadikan acuan aparatur pemerintah dalam melaksanakan perubahan peruntukan di lapangan ini seharusnya menjadi

sebuah aturan yang sah yang memiliki legalitas yang bisa dipertanggung jawabkan secara hukum. Oleh karena itu dari perspektif birokrasi, regulasi zoning ini paling tidak harus diputuskan melalui Keputusan Walikota atau bahkan melalui peraturan daerah (Perda). Sehingga akan memberikan kepastian bagi aparat di lapangan dalam mengambil tindakan atau mengambil keputusan berkaitan dengan layanan perubahan peruntukan ini.

Regulasi zoning sebagai sebuah keputusan Dinas Tata Kota adalah merupakan wujud dari keputusan diskretif. Keputusan ini dilakukan untuk menjabarkan kebijakan – kebijakan yang secara substansial dirasa belum ada aturannya untuk dapat melaksanakan kebijakan itu sendiri dalam hal ini adalah pelayanan perubahan peruntukan. Tugas-tugas untuk membuat aturan-aturan teknis guna pelaksanaan pelayanan perubahan peruntukan ini merupakan tugas-tugas yang sangat berbeda dengan tugas keseharian yang dilakukan birokrasi di dinas ini. Namun tugas ini harus mereka lakukan dan keputusan harus mereka ambil. Sebab tanpa itu mereka secara teknis akan kesulitan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Disamping juga akan mengalami kesulitan ketika harus membuat keputusan untuk menyetujui atau tidak menyetujui keinginan masyarakat untuk melakukan perubahan peruntukan. Sebaliknya dengan aturan yang jelas dan tegas mereka mampu memberikan argumentasi yang logis kepada masyarakat ketika permohonannya untuk melakukan perubahan ditolak.

Namun bagi instansi publik sendiri, menolak permohonan perubahan peruntukan yang diajukan oleh masyarakat karena tidak adanya kebijakan teknis pelaksanaan di lapangan adalah merupakan tindakan yang tidak mungkin karena hal ini jelas mengurangi hak masyarakat, hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan, tindakan ini dianggap menyalahi prinsip-prinsip keadilan. Masyarakat seharusnya mendapatkan perlindungan. Dalam hal ini birokrasi tidak bisa bersikap netral. Perry (1990) menegaskan bahwa birokrasi harus terlibat dengan para klien sebagai makhluk manusia (*human being*), dan jika perlu berani keluar dari aturan demi nilai-nilai kemanusiaan dan berani menanggung resiko terhadapnya.

Apabila permohonan perubahan peruntukan ini disetujui begitu saja atau dengan kata lain masyarakat diberikan kebebasan untuk melakukan perubahan peruntukan tanpa ada pengaturan teknisnya, maka hal ini bisa berakibat meresahkan masyarakat. Karena setelah bangunannya difungsikan untuk usaha atau dagang akan dapat mengganggu kepentingan orang lain, lingkungan dan pada skala yang lebih luas akan menjadikan image yang dapat menurunkan citra Kota Surabaya sebagai Kota Metropolitan karena penataan kotanya yang semakin semrawut. Oleh karenanya keputusan untuk membuat

regulasi zoning ini harus dilakukan untuk menghindari dampak negatif yang akan ditimbulkan.

Regulasi zoning sebagai sebuah keputusan diskretif yang menjadi acuan dalam mempertimbangkan permohonan masyarakat untuk melakukan perubahan peruntukan merupakan sebagian dari cara yang harus dilakukan Dinas Tata Kota dalam melaksanakan kewenangannya untuk melakukan pengendalian tata ruang. Sebab seperti dikatakan Atmosudirdjo (1985) pejabat publik tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada aturannya”, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuriditas dan legalitas.

Cara bagaimana untuk melaksanakan sebuah kewenangan ini terkadang memang harus datang dari inisiatif administrator publik sendiri. Hal ini memang seharusnya dilakukan terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan penting yang perlu penanganan segera dan berhubungan dengan kepentingan atau kesejahteraan umum. Namun keputusan-keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masalah tersebut sebagai bagian dari kebebasannya untuk bertindak bukanlah kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya tanpa batas, melainkan tetap terikat kepada batas-batas tertentu yang diperkenankan dalam aturan. Disamping kebebasan untuk mengambil keputusan-keputusan itu sendiri harus dapat dipertanggung jawabkan.

Secara substansial dalam regulasi zoning terdapat salah satu persyaratan yang bisa digunakan untuk bisa mengabulkan permohonan perubahan peruntukan terhadap sebuah kawasan perumahan untuk dijadikan tempat usaha atau dagang atau sejenisnya, yaitu apabila di kawasan perumahan tersebut ada kecenderungan untuk berubah. Kecenderungan perubahan yang dimaksud dalam regulasi zoning tersebut adalah apabila sudah lebih dari 50%. Namun ketentuan yang mereka sudah disepakati untuk dijadikan acuan dalam pemberian Izin Zoning ternyata secara konsisten tidak dilaksanakan. Dari contoh kasus yang telah dipaparkan membuktikan bahwa Dinas Tata Kota telah mengambil keputusan menyetujui permohonan perubahan peruntukan oleh masyarakat terhadap rumah yang mereka tempati di kawasan perumahan Sinar Galaxy yang berada di Jl. Darmahusada Indah untuk dirubah dan digunakan sebagai tempat usaha/dagang. Keputusan Dinas Tata Kota tersebut jelas bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1996 tentang RTRK Kelurahan Mojo, yang menjelaskan bahwa di kawasan tersebut secara tegas dinyatakan sebagai kawasan perumahan menurut. Dalam perspektif hukum apabila sebuah kebijakan atau aturan belum diganti dengan kebijakan atau aturan yang baru, maka aturan tersebut masih dinyatakan berlaku. Keputusan Dinas tata Kota ini juga dianggap bertentangan dengan Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Daerah yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah wajib membina masyarakat dalam penyelenggaraan rencana tata ruang dengan menegakkan aturan ketentuan yang diatur dalam rencana tata ruang. Dari kajian teknis sendiri di sepanjang koridor Jl. Darmahusada Indah baik yang di sebelah Barat maupun di sebelah Timur kecenderungan bangunan rumah yang beralih fungsi menjadi tempat usaha tersebut tidak ada 50%.

Pada koridor Jl. Darmahusada Indah sebelah Barat misalnya dari 72 kavling rumah yang dihuni hanya ada 8 kavling rumah yang sudah berubah fungsi atau sekitar 11%, Sedangkan yang berada di koridor jalan sebelah Timur, dari 56 kavling rumah yang dihuni, 10 kavling rumah atau sekitar 17% diantaranya sudah berubah fungsi menjadi tempat usaha. Kecenderungan perubahan peruntukan di kawasan tersebut kalau dikaitkan dengan acuan yang ada dalam regulasi zoning jelas masih jauh dari kemungkinan untuk bisa disetujuinya permohonan perubahan peruntukan dikawasan tersebut. Tetapi faktanya lain bahwa sebagian dari rumah mereka yang telah melakukan perubahan fungsi menjadi tempat usaha atau dagang tersebut telah mengantongi perizinan dari Pemerintah Kota Surabaya, baik Izin Zoning yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota, Izin Gangguan (HO) yang dikeluarkan oleh Dinas Lingkungan Hidup maupun Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dikeluarkan oleh Dinas Bangunan Pemerintah Kota Surabaya. Kasus perubahan peruntukan yang dipaparkan terdahulu adalah merupakan sebagian kecil dari contoh kasus-kasus perubahan peruntukan yang terjadi di wilayah Kota Surabaya.

Keputusan diskretif yang diambil Dinas Tata Kota menyetujui permohonan perubahan peruntukan masyarakat seperti kasus di Jl. Darmahusada Indah tersebut tentu memiliki alasan-alasan yang seharusnya dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun moral. Secara teknis Jl. Darmahusada Indah itu memenuhi syarat karena lebar jalan  $\pm 40$  m. Akses jalan yang lebar ini memungkinkan terjadinya mobilitas yang tinggi bagi arus lalu lintas, sehingga di kawasan tersebut akan cenderung menjadi ramai, kebisingan karena arus lintas juga tidak terhindarkan sehingga orang tidak lagi merasa nyaman dan tenang menempati rumah tersebut sebagai tempat tinggal. Melihat kondisi ini, masyarakat yang memiliki kesempatan dari sisi keuangan akan memanfaatkan peluang tersebut untuk mengalihkan fungsi bangunan yang mereka tempati untuk rumah tinggal itu menjadi tempat untuk melakukan aktivitas usaha atau dagang. Mereka akan merasa keberatan dan bahkan merasa rugi apabila rumah yang mereka miliki tersebut tidak dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan yang bersifat ekonomi, karena PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) yang harus mereka bayar tidak sedikit. Rata-

rata PBB yang harus dibayar tiap tahunnya berkisar antara dua juta sampai dengan tiga juta pertahun. Oleh karenanya menolak permohonan mereka sama halnya dengan melarang mereka untuk berusaha atau berdagang. Ini sama halnya dengan membelenggu kebebasan mereka untuk mencari penghidupan yang dirasa akan memberikan tingkat kesejahteraan yang ingin mereka capai, dan ini sama artinya dengan mematikan hak hidup mereka. Disamping itu permohonan masyarakat untuk mengajukan perizinan ini menunjukkan bahwa mereka memiliki etikad baik untuk mengikuti aturan sekaligus mereka berupaya untuk mencari perlindungan sehingga dengan perizinan yang dimilikinya tersebut terbebas dari upaya kesewenang-wenangan yang mungkin akan dilakukan oleh aparat pemerintah kota sendiri. Alasan-alasan yang dipaparkan di atas tentang diskresi pengambilan keputusan administrator publik dalam rangka pelayanan penataan ruang menunjukkan bahwa layanan tersebut diorientasikan pada upaya untuk meningkatkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan keputusan Menteri Kimpraswil nomor 327/KPTS/M/2002 yang dalam lampirannya dinyatakan bahwa tujuan pemanfaatan ruang Kawasan Perkotaan Metropolitan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan.

Alasan-alasan lain dari diskresi yang dilakukan Dinas Tata Kota dalam mengambil keputusan menyetujui pemohon permohonan perubahan peruntukan adalah karena secara politis diorientasikan pada upaya untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam pertimbangan poin a) yang ada pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2003, bahwa dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah dan pelayanan dibidang Tata Kota maka perlu penyempurnaan Peraturan Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak. Ada kecenderungan, setiap permohonan perubahan peruntukan ini disetujui oleh Dinas Tata Kota dengan alasan untuk menggenjot perolehan PAD, sebab retribusi yang harus dibayar melalui perubahan peruntukan akan jauh lebih besar dari pada retribusi permohonan Surat Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal. Kontribusi Dinas Tata Kota bagi Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya yang diperoleh dari Retribusi Penggantian Biaya Cetak, memang menunjukkan peningkatan yang signifikan paling tidak dalam dua tahun terakhir. Pada tahun 2003 kontribusi PAD sebesar 12 M, sedang pada tahun 2004 meningkat tajam hampir dua kali lipat yaitu sebesar 20 M.

Dampak yang ditimbulkan dari perilaku diskretif administrator publik Dinas Tata Kota bagi pengguna jasa adalah bahwa dari sisi legal formal, masyarakat merasa terlindungi dengan perizinan yang telah mereka peroleh.

Sedang dari sisi kemanfaatan ekonomis masyarakat akan dapat mengambil keuntungan finansial yang memungkinkan bagi mereka untuk dapat meningkatkan kualitas hidupnya.

Sedang bagi masyarakat umum, tentu keberadaan usaha-usaha yang dibangun dapat memungkinkan masyarakat sekitar untuk memenuhi sebagian kebutuhannya tanpa harus mengeluarkan ongkos transportasi yang lebih banyak. Karena dilingkungannya sendiri dapat diperoleh sebagian kebutuhannya tersebut dengan mudah. Dan tentu akibat yang negatif tidak terhindarkan karena ada usaha-usaha tertentu yang cukup mengganggu masyarakat terutama yang berdekatan.

Berdasarkan paparan analisis diskresi keputusan mengenai pelayanan Keterangan Rencana Kota untuk Perubahan Peruntukan, maka dapatlah diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Diskresi dilakukan dengan alasan-alasan untuk mempermudah pelaksanaan dalam pemberian, disamping kepentingan untuk pencapaian target PAD. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perilaku diskretif terdorong oleh kebutuhan teknis dan politis.
- 2) Tidak adanya aturan dalam melaksanakan kebijakan yang tegas dan rinci serta tidak adanya kebijakan yang mengatur pelayanan perubahan peruntukan merupakan sebab-sebab yang memberi ruang bagi birokrasi untuk melakukan diskresi.
- 3) Diskresi yang dilakukan dalam bentuk pembuatan aturan agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan adalah merupakan diskresi hukum.
- 4) Dampak yang ditimbulkan dari perilaku diskretif tidak hanya dirasakan oleh pengguna layanan tetapi juga dirasakan oleh instansi pemberi layanan; dalam hal ini adalah tercapainya target PAD dari retribusi biaya cetak peta.
- 5) Diskresi keputusan yang dilakukan untuk tujuan-tujuan yang bersifat politis seperti upaya untuk pencapaian PAD, maka diskresi demikian disebut dengan diskresi politik.
- 6) Diskresi yang menimbulkan dampak positif bagi kepentingan berbagai pihak dalam masyarakat ini, maka diskresi demikian disebut dengan diskresi positif (Abdul Wahab, 2005).

#### **4. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC) dan Pelaksanaan Sanksi**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air yang telah dikemukakan dalam bab terdahulu dinyatakan dalam pasal 5 bahwa setiap usaha dan atau kegiatan yang melakukan pembuangan air limbah ke air atau sumber-sumber yang

berada di daerah harus mendapatkan izin dari Kepala Daerah. Atas dasar kebijakan ini, maka sudah menjadi kewajiban bagi setiap pengusaha yang melakukan aktivitas tersebut untuk memiliki Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC).

Tidak seperti proses pelayanan perizinan di Dinas Tata Kota yang telah dipaparkan sebelumnya, proses permohonan IPLC ini langsung disampaikan dari pemohon kepada instansi dinas teknis, yaitu Dinas Lingkungan Hidup dan tidak melalui UPT. Apa yang dilakukan oleh petugas atau salah satu staf pelaksana Bagian Tata Usaha ketika menerima permohonan, tidaklah menunjukkan adanya indikasi diskresi yang dilakukan. Dia melakukan tugasnya secara rutin sesuai dengan apa yang telah diperintahkan atasannya, yaitu memberi lembar disposisi, mengagendakan dan kemudian menyampaikan ke pimpinan. Seterusnya berkas permohonan IPLC disampaikan kepada seksi yang berwenang sesuai dengan disposisi pimpinan, yaitu Seksi Perizinan Pembuangan Limbah.

Seksi Perizinan Pembuangan Limbah inilah yang memproses lebih lanjut permohonan IPLC tersebut. Selama proses ditangani seksi ini, nampak indikasi adanya perilaku diskretif dalam membuat keputusan-keputusan selama proses pemberian izin ini berlangsung. Ketika berkas permohonan itu sudah dianggap lengkap dari sisi persyaratan, selanjutnya berkas didistribusikan kepada Tim pengendalian Pencemaran Air. Pendistribusian berkas permohonan ini ternyata tidak disampaikan kepada seluruh anggota Tim sebagaimana dimaksud dalam Lampiran Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/125/436.1.2/2004 yang telah dipaparkan terdahulu. Namun berkas permohonan itu didistribusikan kepada anggota-anggota tertentu yang dirasa terkait dengan bidang tugas dan kewenangan masing dikaitkan dengan permohonan IPLC yang diajukan.

Dalam Keputusan Walikota tersebut memang tidak diatur secara rinci bahwa kalau tidak keseluruhan anggota Tim terlibat, lalu siapa saja anggota Tim yang harus terlibat atas permohonan IPLC dari suatu bidang usaha tertentu. Ketiadaan pengaturan ini menuntut Kepala Seksi IPLC untuk melakukan interpretasi sendiri terhadap Keputusan Walikota tersebut dalam menentukan siapa-siapa yang harus terlibat sebagai anggota Tim dalam rangka pelaksanaan perizinan Pembuangan Limbah Cair.

Dalam pandangan Kasi Perizinan IPLC penentuan susunan keanggotaan Tim dalam rangka perizinan IPLC di lapangan, disesuaikan dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Untuk permohonan IPLC dari badan usaha misalnya Rumah Sakit, keputusan administrator melibatkan unsur Dinas Kesehatan sebagai anggota Tim adalah sangat tepat disesuaikan dengan tugas dan kewenangan dari Dinas Kesehatan untuk memberi pertimbangan teknis

dari aspek kesehatan tentang kelayakan Rumah Sakit tersebut dalam rangka perizinan. Sebaliknya sangat tidak rasional bila administrator memutuskan unsur Dinas Pariwisata sebagai anggota Tim dalam proses perizinan IPLC yang diajukan Rumah Sakit, karena dari sisi tugas dan kewenangannya Dinas Pariwisata tidak ada kaitannya dengan Rumah Sakit. Tetapi sangat rasional bila unsur Dinas Pariwisata dilibatkan sebagai anggota Tim dalam rangka perizinan IPLC untuk perhotelan atau Mall/Plaza karena termasuk bagian dari pariwisata.

Keputusan memberikan penugasan kepada seseorang sesuai dengan fungsi dan kewenangannya adalah analog dengan menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya (the right man in the right place). Prinsip ini seharusnya memang dilakukan oleh administrator publik apabila ingin menghendaki efektifitas dan efisiensi dalam proses pencapaian tujuan dan sasaran dari organisasi. Menurut Barnard (1968), bila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan-kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang tercapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, hal ini disebut tidak efisien.

Apa yang dilakukan oleh Seksi Perizinan Pembuangan Limbah dalam membuat keputusan dalam menentukan anggota Tim yang akan terjun ke lapangan dalam rangka perizinan IPLC yang diajukan oleh pemohon adalah merupakan bagian dari cara mereka dalam melaksanakan kewenangannya. Hal ini sekaligus merupakan kepercayaan dari pimpinan terhadap bawahannya untuk melakukan tindakan-tindakan yang memungkinkan bagi dirinya untuk menyelesaikan pekerjaannya dengan baik. Dalam perspektif manajemen organisasi apa yang dilakukan Kepala Seksi Perizinan termasuk bagian dalam pendekatan komitmen atau pendekatan yang berorientasi pelibatan (*involvement*) yang dalam teori manajemen pelayanan disebut sebagai '*employee empowerment approach to service*'.

Pendekatan yang berorientasi involvement ini, dipergunakan asumsi bahwa pekerja atau birokrat juga memiliki kemampuan untuk berpikir, melakukan koordinasi dan pengawasan sebagaimana yang dapat dilakukan oleh manajer. Pendekatan ini sangat menekankan pentingnya self-control dan self-management. Menurut Bowen dan Edward E. Lawler III dalam Glynn & Barnes (1995), bahwa keuntungan yang akan diperoleh dengan pendekatan ini diantaranya adalah bahwa kebutuhan pelanggan/klien dapat direspon dengan cepat. Seperti apa yang dilakukan oleh Kasi Perizinan dengan penetapan anggota Tim yang terjun ke lapangan termasuk didalamnya bagaimana melakukan koordinasi dengan para anggota Tim perizinan IPLC, adalah

menunjukkan perilaku yang responsif bagi upaya penyelesaian perizinan. Meskipun dalam kewenangan yang tersurat tersebut belum atau tidak menjelaskan rincian kegiatan yang harus dilakukan. Tetapi karena apa yang telah diputuskan merupakan bagian dari proses dalam pemberian Izin Pembuangan Limbah Cair, maka dianalogkan tindakan tersebut masuk dalam kategori pelaksanaan kewenangan.

Selanjutnya, setelah Tim menyelesaikan tugasnya untuk meninjau lapangan sekaligus mengevaluasi aspek-aspek<sup>233</sup> sesuai dengan kewenangan dan bidang tugas masing-masing anggota Tim, maka selanjutnya Kasi Perizinan Pembuangan Limbah sebagai salah satu anggota Tim mengumpulkan berbagai rekomendasi dari anggota tim lain dari instansi terkait untuk dirumuskan kembali. Hasil rumusan ini diklasifikasikan menurut sifatnya, ada yang sifatnya himbauan, saran dan masukan, administratif atau fisik. Apabila saran dan masukan yang direkomendasikan anggota tim dari instansi terkait terhadap perusahaan bisa dilakukan dalam waktu singkat, dengan tidak membutuhkan dana yang besar, maka pihak Dinas Lingkungan Hidup meminta kepada perusahaan yang bersangkutan untuk dapat memenuhi apa yang direkomendasikan oleh Dinas Lingkungan Hidup tersebut. Sebaliknya apabila saran dan masukan yang disampaikan tidak bersifat administratif atau bersifat fisik yaitu kaitannya dengan kegiatan membongkar atau membangun, membutuhkan biaya yang besar dan waktu yang relatif lama, maka Dinas Lingkungan Hidup akan memutuskan untuk tetap memberikan IPLC dengan prasarat. Artinya bahwa IPLC akan tetap dikeluarkan dengan catatan pihak pemohon dalam hal ini pengusaha sanggup untuk memenuhi ketentuan-ketentuan yang disarankan oleh Dinas Lingkungan Hidup dengan jangka waktu yang ditentukan sebagai bagian dari masukan dan saran yang disampaikan oleh anggota Tim lainnya.

Keputusan pemberian IPLC merupakan hasil diskresi dari Kepala Dinas Lingkungan Hidup sebagai bentuk pengecualian dari aturan. Sebab sampai dengan analisis ini dilakukan masih belum ada Keputusan Kepala Daerah dalam hal ini Walikota Surabaya yang mengatur mengenai persyaratan dan tata cara memperoleh izin dan kapan izin bisa diberikan sebagaimana amanat yang tertuang dalam Perda No. 02 Tahun 2004 pasal 18 ayat 3.

Ketiadaan aturan tidaklah menjadikan alasan bagi birokrat untuk menolak pemberian layanan, sebab administrasi negara menurut Koesoemahatmadja (1990)<sup>2</sup> memberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat sehingga pelayanan publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal.<sup>124</sup> Dengan demikian, maka meskipun kebijakan pemberian IPLC belum diatur dalam aturan Kepala Dinas

25 tetap menyetujui meskipun ada persyaratan yang belum terpenuhi seperti telah disinggung di atas. Karena IPLC ini bukan merupakan izin yang harus atau wajib artinya kalau tidak ada syarat-syarat sebagaimana disarankan oleh Dinas lingkungan Hidup sebagai akumulasi saran dan masukan dari masing-masing anggota Tim atas hasil kajiannya di lapangan, kemudian izin tidak diberikan. Pengusaha yang baru mengajukan IPLC ini kebanyakan juga tidak tahu menyangkut standar Pembuangan Limbah Cair. Namun dengan memiliki IPAL (Instalasi Pembuangan Air Limbah) sebagai salah satu persyaratan untuk mengajukan IPLC sudah menunjukkan adanya etika yang baik terhadap pengelolaan lingkungan yang sehat.

Disamping itu IPAL ini tidaklah merupakan program prioritas dalam sebuah usaha sehingga apabila perizinan ini menjadikan para penanggung jawab usaha dirasa sangat membebani, maka tidak mungkin mereka akan mengurus izin. Oleh karenanya mereka lebih mementingkan aspek pembinaan. Bagi penanggung jawab usaha apa yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup dengan tetap mengeluarkan IPLC dengan mentolerir berbagai kekurangan dan memberi kesempatan untuk memenuhi kekurangan tersebut selama masa perizinan berlaku merupakan tindakan yang bijaksana. Sebagai badan pembina lingkungan apa yang diputuskan tersebut merupakan sesuatu yang memang seharusnya dilakukan. Bagi pengusaha yang penting adalah akibat yang ditimbulkan dari pembuangan limbah ini berada dalam batas-batas yang tidak merusak lingkungan dan tidak merugikan masyarakat, maka pemberian izin akan dilakukan Dinas Lingkungan Hidup. Pengelolaan limbah ini memang sesuatu yang harus dilakukan untuk menjaga ekosistem agar tetap berada dalam keadaan yang seimbang tidak mencemari lingkungan yang baik dan ramah lingkungan karenanya keberadaan Instalasi Pengelolaan Air Limbah bagi sebuah kegiatan usaha sangat diperlukan. Hanya dalam pelaksanaan IPAL ini tidak menjadikan sesuatu yang mengakibatkan beroperasinya kegiatan ini jadi terganggu. Artinya IPAL ini jangan terlalu memberatkan, dan bahwa keberadaannya harus sesuai dengan keadaan dari jenis usaha. Sebab IPAL ini membutuhkan dana yang tidak sedikit.

Bagi peneliti perilaku diskretif yang dilakukan Kepala Dinas Lingkungan Hidup dalam membuat keputusan untuk tetap memberikan IPLC kepada penanggung jawab usaha adalah merupakan keputusan diskretif yang bijaksana. Keputusan demikian merupakan suatu harapan bagi pengguna layanan publik yang telah memberikan kesempatan untuk berbuat lebih baik sesuai yang diinginkan oleh aturan dengan tetap memberikan izin.

50 Dalam perspektif pemberian pelayanan, keputusan yang dibuat Kepala Dinas Lingkungan Hidup menunjukkan adanya manajemen pelayanan yang baik meskipun dalam kapasitas yang minim seperti dikatakan Zeithaml,

Parasuraman & Berry (1990). Menurut mereka manajemen pelayanan yang baik tidak bisa diwujudkan karena adanya lima gap, yaitu:

- 1) Gap 1 (gap persepsi manajemen). Ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen. Konteks dengan kasus ini, harapan konsumen adalah mendapatkan pelayanan yang terbaik, tidak menjadi soal meskipun ada konsekuensi mengeluarkan biaya yang besar dalam rangka memenuhi kekurangan persyaratan yang ditentukan aturan, izin tetap diberikan. Menurut peneliti ini memang melanggar aturan tetapi tidak mungkin akan menanggukhkan izin sampai dengan syarat benar-benar sesuai dengan yang diharapkan aturan terpenuhi. Semetara kekurangan persyaratan tersebut bukan prioritas dan tidak menyebabkan kerugian pihak lain termasuk masyarakat. Langkah bijak seperti yang telah dilakukan Kepala Dinas tetap memberi izin dan kesempatan memperbaiki persyaratan teknis yang kurang. Mengingat izin tidak berlaku sepanjang tahun, sehingga masih ada kontrol yang bisa memaksa konsumen untuk bertindak lebih baik.
- 2) Gap 2 (gap persepsi kualitas). Gap persepsi kualitas akan terjadi apabila terdapat perbedaan antar persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan.
- 3) Gap 3 (gap penyelenggaraan pelayanan). Gap ini lahir jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan.
- 4) Gap 4 (gap komunikasi pasar). Gap 4 lahir sebagai akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen.
- 5) Gap 5 (gap kualitas pelayanan). Gap kualitas pelayanan ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen.

Alasan keputusan pemberian izin dilakukan sebagai bentuk pembinaan. Karena peraturan ini relatif masih baru sehingga bisa dimaklumi bahwa penanggung jawab usaha sebagai orang atau badan yang dikenai kewajiban oleh aturan ini belum banyak tahu.

Pembinaan terhadap suatu kegiatan usaha terutama dari aspek pengelolaan limbah adalah merupakan sesuatu usaha yang tidak bisa dilakukan seketika dengan hasil yang memuaskan seperti yang dikehendaki oleh aturan. Hal ini hanya bisa dilakukan dengan pola pembinaan yang kontinyu. Keputusan untuk memberi IPLC dengan mencantumkan catatan-catatan kekurangannya yang harus diperbaiki dan dilengkapi adalah merupakan salah satu bentuk pembinaan. Hal ini tentu dilakukan dengan

harapan pada masa-masa yang akan datang pengelolaan limbah cair dari suatu aktivitas usaha lebih sempurna sebagaimana yang dikehendaki aturan.

Seperti halnya keputusan yang dilakukan untuk memberikan IPLC, terhadap kegiatan usaha yang belum memenuhi persyaratan secara teknis tentang pengelolaan air limbah dan bahkan kepada aktivitas usaha yang masih belum mengajukan izin IPLC, Dinas Lingkungan Hidup masih belum mengambil tindakan tegas sebagaimana yang diharapkan oleh aturan. Keputusan diskretif adalah bentuk pengecualian dari aturan ini tidak begitu saja diambil tanpa ada alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun moral. Keputusan yang sangat kontradiktif dengan yang dikehendaki aturan ini merupakan langkah berani yang patut mendapatkan pujian.

Keputusan untuk tidak menerapkan sanksi administrasi kepada setiap penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang melanggar ketentuan pasal 20 Perda Nomor 20 Tahun 2004 sebagaimana telah dipaparkan terdahulu adalah dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Kewajiban penanggung jawab usaha di Kota Surabaya untuk memiliki IPLC adalah merupakan hal yang baru. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengeluarkan IPLC ini ada sejak memiliki sendiri aturan yang mengatur mengenai kewenangan ini. Kewenangan ini sebelumnya dikoordinasikan dengan Pemerintah Propinsi Jawa Timur karena Pemerintah Kota Surabaya belum memiliki perangkat aturan sendiri yang mengatur kewenangan ini. Hal ini seperti dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air pasal 18 dinyatakan bahwa: (1) Pemerintah melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air yang lintas propinsi dan atau lintas batas negara. (2) Pemerintah Propinsi melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air yang lintas Kabupaten/Kota. (3) Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air yang berada pada Kabupaten/Kota.

Pemerintah Kota Surabaya sendiri dalam melakukan pengaturan kewenangan masalah ini baru dilakukan pada Tahun 2004 melalui Perda Nomor 02 Tahun 2004. Sebagai hal yang baru, maka yang paling utama bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk dilakukan agar kebijakan ini dipatuhi melalui sebuah kesadaran yang tinggi dari para penanggung jawab usaha adalah proaktif terhadap mereka melalui upaya sosialisasi.

- 2) Menjaga stabilitas nasional, karena menegakkan aturan berarti menindak tegas atau memberi sanksi kegiatan usaha yang tidak memenuhi ketentuan mengenai pengelolaan pembuangan air limbah seperti yang

dipersyaratkan dalam aturan. Implikasi dari penerapan sanksi ini akan berdampak pada rasionalisasi atau pengurangan pegawai, dan bahkan bagi perusahaan kecil hal ini akan bisa berakibat perusahaan tutup. Hal ini akan menambah semakin banyaknya pengangguran di Kota Surabaya. Kondisi demikian akan mempengaruhi aspek sosial dan ekonomi bahkan aspek politik yang tidak kondusif bagi keamanan, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat Kota Surabaya.

- 3) Penerapan sanksi ini bukan merupakan solusi yang terbaik dan akan dirasakan sebagai suatu tindakan yang tidak adil. Sebab jumlah perbandingan perusahaan besar dengan perusahaan menengah dan kecil lebih banyak menengah dan kecil. Apabila sanksi ini kita berlakukan, maka penderitaan masyarakat akan semakin bertambah. Mereka tidak punya IPAL persoalannya adalah karena tidak punya modal. Sisi lain Pemerintah Kota sendiri belum bisa mengusahakan bantuan untuk pembuatan pengelolaan limbah terpadu karena alasan dana dan tempat yang cukup sulit. Sehingga akan dirasa tidak adil bila perusahaan menengah kecil ini dibebani secara paksa untuk membuat IPAL.

Keputusan diskretif dari Dinas Lingkungan Hidup untuk memberlakukan atau tidak memberlakukan sanksi sebagaimana ditentukan dalam aturan dengan dasar alasan dan pertimbangan di atas adalah merupakan pilihan-pilihan yang sulit dan dilematis. Sedang keputusan diskretif yang dilakukan Dinas Tata Kota dengan tetap mengeluarkan IPLC bagi penanggung jawab usaha yang masih belum memenuhi persyaratan dan tidak memberlakukan sanksi administrasi sebagaimana yang ditentukan dalam aturan akan memberikan dampak. Dampak akan dirasakan tidak hanya oleh pelaku usaha tetapi akan dirasakan juga oleh pemberi layanan (providers) dan masyarakat umum.

214  
Bagi pemberi layanan dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup, keputusan tersebut dapat memberi kesempatan untuk melakukan sosialisasi yang lebih intensif dalam membangkitkan kesadaran pengusaha terhadap pentingnya upaya pengelolaan limbah cair bagi kesehatan lingkungan. Disamping itu kesempatan untuk mencari solusi yang terbaik dan terprogram dalam rangka mengatasi persoalan kesulitan pengusaha menengah dan kecil dalam penyediaan IPAL. Dengan tetap beroperasinya sebuah usaha tentu hal ini diharapkan dapat dampak positif bagi pengembangan perekonomian masyarakat sekaligus berdampak bagi pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya.

Bagi penanggung jawab usaha tentu hal ini merupakan suatu kesempatan yang berharga untuk tetap melaksanakan aktivitasnya dalam rangka peningkatan bagi kesejahteraan dirinya dan semua komponen yang terlibat dalam proses produksi. Sedang bagi masyarakat tidak jarang dampak yang

dirasakan ini sangat dirasakan oleh sebagian anggota masyarakat terutama yang berdekatan dengan kegiatan usaha. Dampak yang dirasakan ini cukup beragam, tergantung dari jenis usaha yang dilakukan. Misalnya bau yang tidak sedap dari hasil pembuangan limbah cair hasil proses produksi.

Atas dasar analisis diskresi pengambilan keputusan mengenai layanan Izin Pembuangan Limbah Cair seperti dipaparkan di atas, maka dapatlah diambil kesimpulan berikut ini.

- 1) Keputusan-keputusan diskretif lebih merupakan suatu tindakan untuk memberikan atau tidak perizinan (IPLC) disamping merupakan suatu pengecualian atas suatu kebijakan.
- 2) Ketidakjelasan aturan dan pertimbangan-pertimbangan moral menjadi sebab perilaku diskretif. Sehingga dapat dikatakan bahwa perilaku diskretif yang dilakukan terdorong oleh kebutuhan yang bersifat etis.
- 3) Diskresi keputusan pemberian layanan IPLC didasarkan pada pertimbangan teknis dan non teknis dengan mengedepankan pertimbangan moral kemanusiaan.
- 4) Diskresi keputusan pemberian IPLC yang didasarkan pada pertimbangan teknis disebut dengan diskresi administratif. Sedang yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan moral kemanusiaan disebut dengan diskresi politis.
- 5) Dampak positif yang timbul yang dinikmati tidak hanya pengguna jasa tetapi juga dinikmati oleh masyarakat umum merupakan diskresi positif, sebaliknya yang berdampak negatif yang dirasakan hanya oleh sebagian anggota masyarakat adalah diskresi negatif. (Abdul Wahab, 2005)

## **5. Analisis Diskresi Pengambilan Keputusan tentang Pelayanan Izin Gangguan (HO/*Hinder Ordonantie*)**

Seperti telah dipaparkan dalam bab terdahulu telah diperoleh temuan hasil penelitian mengenai perilaku diskretif dari para birokrat Dinas Lingkungan Hidup dalam pemberian layanan Izin Gangguan (HO). Perilaku diskretif tersebut tidak hanya dilakukan oleh birokrat pelaksana tetapi juga dilakukan oleh para pejabat struktural dari mulai kepala seksi, kepala sub dinas sampai dengan kepala dinas. Keputusan diskretif yang dilakukan oleh para birokrat Dinas Lingkungan Hidup tersebut akan dipaparkan analisisnya berikut ini.

Diskresi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh staf pelaksana terjadi dalam lingkup pelaksanaan tugas dan pekerjaannya. Kebersamaan dalam melakukan pekerjaan adalah merupakan dasar dari mereka dalam menyelesaikan pekerjaan yang menjadi tugas dari kelompok kerjanya. Seperti dilakukan para petugas di UPT yang dalam menyelesaikan tugas-tugas

pelayanan untuk penerimaan berkas permohonan mereka lakukan dengan saling membantu. Sementara pekerjaan tugas pokok masing-masing sudah diatur oleh pimpinan. Tetapi tidak demikian halnya dalam pelaksanaannya, bahwa mereka dalam melakukan pekerjaannya tidak terlalu terpaku pada perintah pimpinan. Apa yang bisa mereka lakukan untuk kepentingan pemberian layanan kepada masyarakat sudah tidak diperhatikan lagi apakah pekerjaan itu bagian dari tugas pokoknya atau bukan. Kenyataan bahwa mereka harus melakukan diskresi dalam memproses sejumlah besar pekerjaan yang harus dilakukan ini berarti bahwa mereka harus mengembangkan inovasinya, menciptakan kapasitas-kapasitasnya untuk bertindak dalam menyelesaikan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya secara pribadi disamping tanggung jawab tim-nya. Apa yang dilakukan itu lebih dilandasi oleh pertimbangan moral dari pada perintah pimpinan atau norma aturan yang membelenggunya. Hal ini tentu tidak akan menjadikan mereka sampai pada pemberian sanksi oleh pimpinan sebab hal ini adalah sangat positif dan bahkan sejalan dengan misi pelayanan birokrasi. Misi untuk memberikan pelayanan yang ramah dan cepat kepada masyarakat mewarnai pola perilaku mereka dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Dilihat dari perspektif konsep diskresi ini menunjukkan bahwa mereka telah melakukan interpretasi tidak hanya terhadap perintah atasan tetapi juga interpretasi terhadap misi dari Dinas Lingkungan Hidup untuk dapat melakukan tugasnya dengan baik terutama dalam konteks pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Keputusan diskretif lain terkait dengan pelayanan izin gangguan ini adalah keputusan menyangkut penyederhanaan prosedur dalam proses perizinan. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2003 tentang Tata Cara Penyelesaian, Pengalihan dan Pendaftaran Izin Gangguan yang telah dikemukakan terdahulu. Bahwa proses penyelesaian perizinan ini seharusnya tetap melalui proses peninjauan lokasi oleh Panitia Pertimbangan izin gangguan terkecuali oleh Dinas Tata Kota apabila lokasi tempat usaha yang dimohon izin sesuai dengan peruntukannya. Ataupun Dinas Bangunan apabila bangunan tempat usaha sesuai dengan izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagaimana yang sudah diatur dalam peraturan tersebut. Tetapi hal ini diberlakukan secara keseluruhan terhadap instansi-instansi lain yang termasuk dalam Panitia Pertimbangan Izin Gangguan. Dari perspektif konsep mengenai diskresi, berarti Kepala Dinas Lingkungan Hidup telah melakukan suatu penjabaran terhadap ketentuan yang ada. Hal ini sama halnya bahwa apa yang dilakukan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup itu sendiri merubah aturan. Diskresi dari Kepala Dinas Lingkungan Hidup atau yang mereka katakan sebagai

kebijaksanaan ini adalah merupakan suatu kebutuhan, apalagi dari pengalaman selama ini proses perizinan ini selalu terhambat oleh rekomendasi-rekomendasi dari dinas-dinas terkait.

35  
Diskresi pengambilan keputusan lain yang dilakukan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup terkait dengan pelayanan izin gangguan adalah mengenai persyaratan memperoleh izin gangguan, yaitu persyaratan persetujuan dari tetangga. Dalam hal persyaratan tetangga ini meskipun merupakan salah satu persyaratan, namun dalam pelaksanaannya tidak pernah dipersoalkan karena hal ini dalam aturannya sendiri tidak ada kejelasan mengenai kapan syarat itu diperlukan dan kapan tidak. Sehingga tidak bisa terhindarkan bahwa dalam pelaksanaannya aturan itu sepenuhnya tergantung interpretasi dari birokrasi di lingkungan Dinas Lingkungan Hidup. Karena kewenangan pemberian kebijaksanaan kapan persyaratan itu diperlukan dan kapan tidak ada pada Kepala Dinas Lingkungan hidup, maka dengan demikian dikatakan bahwa diskresi pengambilan keputusan dalam persoalan ini adalah diskresi administratif.

Interpretasi sebagai salah satu dimensi diskresi birokrasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan dan tidak mungkin terhindarkan oleh para birokrat ketika aturan tidak mengatur dengan tegas mengenai suatu persoalan. Tanpa interpretasi kebijakan akan tidak bisa dilaksanakan karena akan selalu berbenturan dengan berbagai kepentingan-kepentingan pihak lain. Dalam kasus di atas, orang yang rumahnya berada dekat dengan SPBU akan merasa khawatir terhadap bahaya kebakaran yang setiap saat akan terjadi. Tapi disisi lain masyarakat pengguna layanan akan merasa nyaman dalam berkendara di lokasi yang dekat dengan SPBU. Mereka tidak merasa khawatir apabila di lokasi tersebut suatu saat bahan bakarnya kehabisan atau dengan BBM (Bahan Bakar Minyak) yang masih tersisa tidak mungkin bisa sampai ditempat tujuan dan mereka harus mengisinya. Bagian orang yang akan menikmati layanan SPBU ini akan jauh lebih besar jumlahnya dari pada orang yang dimungkinkan terkena dampak negatif dari keberadaan SPBU tersebut. Dampak negatif yang dimungkinkan dan dikhawatirkan timbul oleh sebagian orang tersebut adalah masalah kemacetan lalu-lintas disamping bahaya kebakaran itu sendiri. Namun demikian, dampak yang dikhawatirkan ini adalah sangat kecil, karena SPBU tersebut sudah dilengkapi dengan alat pengamanan dari kemungkinan adanya bahaya kebakaran. Sedang kemacetan ini dapat dihindari dengan adanya rekayasa arus lalu lintas. Sehingga dengan demikian, maka dampak negatif yang mungkin akan timbul ini jauh lebih kecil dibanding dengan dampak positifnya yang akan dirasakan oleh masyarakat banyak. Seperti dalam pemaparan terdahulu dapat diketahui bahwa masyarakat sangat membutuhkan adanya SPBU. Keberadaannya sangat

diharapkan dan bahkan dirasakan banyak memberi manfaat. Oleh sebab itu, maka dapat dikatakan bahwa diskresi pengambilan keputusan Dinas Lingkungan Hidup ini merupakan diskresi positif, karena orientasi dari diskresi ini adalah untuk kepentingan umum.

Kepentingan umum ini sejauh mungkin harus menjadi sebuah pertimbangan utama dari setiap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah seperti birokrasi Dinas Lingkungan Hidup. Hal ini sejalan dengan harapan yang dikatakan oleh Downs (1998), bahwa para pejabat dalam pemerintahan akan mengambil keputusan dengan mempertimbangkan kesejahteraan seluruh masyarakat (kepentingan umum). Hal yang senada juga dikemukakan oleh Lippmann (1999), bahwa kepentingan umum itu dapat dianggap sebagai apa yang dipilih banyak orang apabila mereka melihat dengan jelas, memikirkannya secara rasional dan bertindak dengan tidak hanya memperhatikan kepentingan sendiri tetapi kepentingan orang lain juga. Sedang Schubert, Jr. dalam Golembiewski (1966) mengatakan bahwa kekurangan pedoman hukum, regulasi, perintah, atau instruksi meminta pejabat pemerintah (pegawai negeri) untuk bertindak, mereka harus memperhatikan kepentingan umum diatas kepentingan personalnya atau berbagai tujuan pribadinya.

Diskresi pengambilan keputusan Dinas Lingkungan Hidup yang memutuskan untuk menganggap surat persetujuan tetangga sebagai suatu persyaratan yang tidak perlu adalah merupakan suatu sikap tertutup birokrasi untuk melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dalam perspektif good governance nampaknya hal ini merupakan sesuatu yang kontradiktif karena keputusan yang dilakukan tidak melibatkan masyarakat. Tetapi hal ini merupakan sesuatu yang sebaliknya. keputusan birokrat untuk tidak melibatkan masyarakat dalam persoalan ini bukanlah suatu keputusan yang sepenuhnya salah. Sebab dia mempunyai pertimbangan-pertimbangan rasional. Dia berasumsi bahwa masyarakat yang berdekatan dengan lokasi SPBU tersebut terutama tetangga kanan kiri akan tidak logis kalau mereka menyetujui begitu saja terhadap berdirinya suatu bangunan yang diperuntukkan untuk aktivitas komersial yang memungkinkan diri dan keluarganya senantiasa berada dalam ancaman. Kekhawatiran ancaman bahaya kebakaran ini merupakan suatu hal yang pertama yang mereka takutkan meskipun hal ini sudah ada jaminan bahwa bahaya ini kecil sekali kemungkinannya.

Apabila setiap pengajuan permohonan izin gangguan ini selalu berakhir dengan tidak adanya persetujuan tetangga kanan-kiri, maka pertanyaannya adalah kapan permohonan izin gangguan terutama untuk pembangunan SPBU ini dapat diterbitkan? sebagai jawabannya dan yang akan terjadi adalah selalu

permohonan izin tersebut akan gagal dan tidak akan pernah diterbitkan. Akibatnya tentu masyarakat umum pengguna jasa layanan yang merupakan golongan yang lebih banyak ini akan kesulitan mencari SPBU yang lebih dekat dalam memenuhi kebutuhannya akan BBM. Karena SPBU-SPBU yang berada di dalam Kota yang notabene menempati lahan-lahan jalur hijau sudah ditutup. Oleh karenanya harus ada SPBU pengganti yang lokasinya tidak jauh dari SPBU yang sudah ditutup tersebut salah satu diantaranya adalah SPBU yang ada di Jalan Sumbawa-Biliton. Hal ini tentu tidak disadari oleh mereka yang melakukan penolakan terhadap keberadaan SPBU tersebut. Oleh karena itu dengan pertimbangan-pertimbangan moral sebagai bentuk tanggung jawab untuk bisa memenuhi kepentingan publik ini disamping bentuk pertanggungjawaban atas tugas administratif dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup, maka Keputusan Dinas Lingkungan Hidup mengambil keputusan dengan tanpa melibatkan masyarakat yaitu dengan cara tidak diperlukannya persyaratan pernyataan tetangga ini dalam permohonan izin gangguan. Sebaliknya bila keputusan yang diambil cenderung mengikuti keberatan kelompok kecil masyarakat, maka sama halnya hal ini mengorbankan kepentingan publik. Sisi lain jika hal ini terjadi, maka bagi pihak Dinas Lingkungan Hidup tidak akan pernah memenuhi target PAD yang diperoleh dari retribusi Izin Gangguan ini. Persoalan ini memang dilematis bagi Dinas Lingkungan Hidup namun demikian selalu bagian kecil dari masyarakat ini menjadi korban. Sebab dimanapun setiap aktivitas-aktivitas pembangunan yang dikemas dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum ini akan selalu mengorbankan pihak-pihak tertentu. Sehingga dengan demikian keputusan diskretif birokrasi dinas Lingkungan Hidup yang lahir dari seorang pimpinan yaitu Kepala Dinas yang cenderung berpihak pada kepentingan umum disatu sisi dan kepentingan organisasi publik sisi lain adalah merupakan keputusan-keputusan yang rasional ideal yang tidak saja membawa dampak yang positif bagi masyarakat tapi juga untuk kepentingan organisasi. Hal ini seperti dikatakan oleh Thomas dan Peyefitte (1996) dalam Key (2000) bahwa diskresi para manajer (pejabat birokrasi) memang berpengaruh terhadap hasil-hasil organisasi dan memperkuat kinerja.

Pemikiran yang rasional dari Kepala Dinas Lingkungan Hidup sebagai pejabat pemerintah dalam memberikan tekanan yang cukup besar diperlukan dalam melaksanakan perannya dalam pengambilan keputusan yang tidak bisa dipandu oleh keinginan masyarakat. Menurut Downs (1998;12), ada suatu alasan mengapa dalam kenyataannya pejabat pemerintah tidak bisa dipandu oleh keinginan sebagian kecil dari masyarakat dalam mengambil sebagian besar keputusan tersebut. Alasan tersebut adalah karena sebagian besar orang

hampir tidak diinformasikan sama sekali mengenai sebagian besar permasalahan umum, dan oleh karena itu mereka tidak memiliki keinginannya mengenai apa yang harus mereka lakukan. Mereka mungkin memiliki pemikiran umum mengenai seperti apa masyarakat yang baik itu, namun hal tersebut jarang sekali diwujudkan dalam keinginan untuk kebijakan tertentu pada tingkatan yang jelas dimana seharusnya keputusan diambil. Terlebih lagi, bahkan jika orang-orang cukup mendapatkan informasi untuk mempunyai opini yang jelas, kemungkinan besar mereka akan saling bertentangan satu sama lain. Seperti yang ditunjukkan Duncan Black dalam Downs (1992), bahwa setiap keputusan yang melibatkan lebih dari satu variabel hampir pasti akan menghasilkan opini yang bervariasi sehingga tidak salah satu pendapat-pun yang dapat memuaskan kelompok mayoritas, sehingga tercipta lingkaran mayoritas.

Dalam kasus tersebut di atas sangatlah tidak jelas keinginan masyarakat yang manakah yang harus dituruti oleh pejabat pemerintah. Namun, dapat saja terjadi bahwa mayoritas warga masyarakat memiliki kecenderungan pasti, dan sepakat pada beberapa kebijakan, tapi intensitas kecenderungan mereka tidaklah terlalu besar seperti kelompok minoritas yang bertentangan. Oleh karena itu pejabat pemerintah seperti Kepala Dinas Lingkungan Hidup tersebut yang berpikiran terbuka tidak selalu mengikuti kecenderungan tertentu kelompok minoritas. Oleh karena itu, walaupun jika orang-orang cukup mengerti hingga dapat memiliki pandangan yang jelas, dan sebagian besar mereka sepakat mengenai tindakan yang harus diambil, bisa saja kebijakan yang mereka putuskan tidak tepat untuk dilakukan oleh para pejabat yang lebih memahami permasalahan. Pastinya, kecacatan ini membuat pejabat pemerintah tidak mungkin menuruti keinginan sebagian kecil dari masyarakat. Atau dengan kata lain bahwa keputusan diskretif pejabat pemerintah yang berada dalam dan berorientasi pada kepentingan publik akan bersikap setuju terhadap tindakannya yang dalam jangka panjang oleh kebanyakan atau mayoritas masyarakat dirasa sangat menguntungkan bagi mereka.

Diskresi yang dilakukan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup tersebut merupakan suatu bentuk responsivitas birokrasi dalam memenuhi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat disamping sebagai sesuatu yang menunjukkan adanya otonominya dalam membuat keputusan-keputusan yang dianggap lebih berpihak kepada masyarakat. Dengan ditutupnya SPBU di jalur hijau, maka kebutuhan SPBU pengganti terutama yang lokasinya di dalam kota sangat diharapkan. Pada saat-saat kebutuhan terhadap suatu fasilitas layanan publik ini dirasakan sebagai hal yang mendesak dan selanjutnya direspon sangat baik oleh jajaran Pemerintah Kota Surabaya termasuk di dalamnya

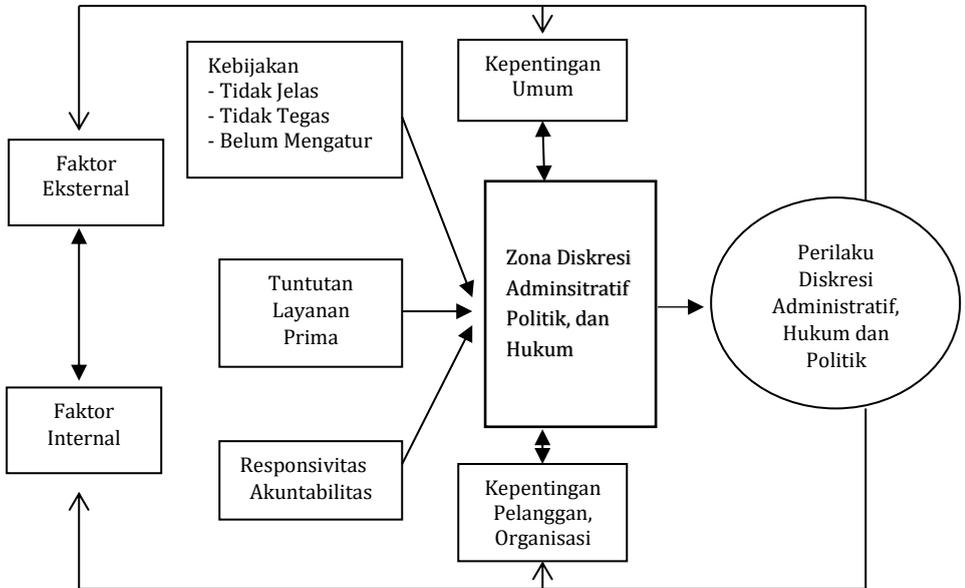
adalah Dinas Lingkungan Hidup. Ini menunjukkan suatu kenyataan bahwa diskresi administratif merupakan suatu kebijaksanaan atau kemampuan untuk membuat pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada situasi yang memang diperlukan. Wilson (1989) dalam hal ini mengatakan bahwa bagaimana para birokrat pelaksana yang menginterpretasikan peraturan-peraturan untuk menyesuaikan dengan situasi adalah paling efektif. Lebih lanjut dia juga mengatakan bahwa para birokrat tidak dapat menghindari untuk melakukan keputusan-keputusan diskretif karena komputer tidak dapat melakukannya dan hanya manusialah yang dapat melaksanakan kemampuan seperti itu.

Apa yang menjadi pertimbangan-pertimbangan birokrasi Dinas Lingkungan Hidup dalam mengambil keputusan-keputusan diskretif tersebut menunjukkan adanya suatu responsivitas dalam arti bahwa terdapat adanya keselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal ini seperti dikemukakan Lenvine, et al; (1990) bahwa responsivitas ini merupakan kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas birokrasi ini tentu akan memberikan tingkat kepuasan bagi masyarakat yang dilayani. Dalam perspektif good governance, responsivitas birokrasi adalah merupakan salah satu unsur karakteristik good governance (UNDP dikutip LAN,2000).

Berdasarkan paparan di atas mengenai analisis keputusan diskresi mengenai pelayanan izin gangguan pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya, maka dapatlah diambil beberapa kesimpulan berikut ini.

- 1) Diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan izin gangguan adalah merupakan diskresi administratif disamping diskresi politis.
- 2) Diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan izin gangguan dilakukan dengan beberapa alasan, yaitu aturan yang tidak tegas; tuntutan terhadap kebutuhan masyarakat, dan kepentingan organisasional.
- 3) Diskresi dilakukan tidak saja untuk kepentingan-kepentingan organisasional tetapi juga untuk kebutuhan kepentingan masyarakat pengguna jasa disamping untuk kepentingan masyarakat secara umum.
- 4) Diskresi pengambilan keputusan dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan moral dengan tidak mengesampingkan aspek-aspek normatif.

Secara skematik pelayanan perizinan yang mengandung dimensi diskresi dapat dikemukakan dalam gambar berikut.



**Gambar 10.3. Skematik Model Diskresi Existing**

Berdasarkan paparan mengenai analisis diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan perizinan pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya, maka berikut ini dapat diambil kesimpulan umum dari masing-masing dinas tersebut.

- 1) Diskresi pengambilan Keputusan mengenai pelayanan perizinan pada Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya adalah sebagai berikut:
  - a) Diskresi dilakukan oleh aparat birokrasi pelaksana maupun pejabat struktural dari mulai Kepala Seksi, Kepala Sub Dinas maupun Kepala Dinas Tata Kota dalam lingkup kewenangannya masing-masing.
  - b) Diskresi dilakukan dengan alasan-alasan untuk mempermudah pelaksanaan penyelesaian pekerjaan, mempercepat pelayanan, disamping untuk kepentingan-kepentingan yang sifatnya politis.
  - c) Ambiguitas, tidak adanya pengaturan yang tegas dan rinci dari aturan berkaitan dengan pelaksanaan tugas maupun kebijakan mengenai tata ruang merupakan sebab-sebab yang memberi ruang bagi birokrasi untuk melakukan diskresi.
  - d) Diskresi pengambilan keputusan dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan teknis dan etika moral kemanusiaan dengan tidak mengesampingkan aspek-aspek normatif.
  - e) Diskresi yang dilakukan terkait dengan upaya untuk melaksanakan tugas-tugas administratif; diskresi demikian disebut dengan diskresi administratif.

- f) Diskresi yang dilakukan terkait dengan pembuatan aturan yang sifatnya melakukan perubahan dalam arti menambah kebijakan yang ada, maka diskresi demikian disebut dengan diskresi hukum.
  - g) Diskresi yang dilakukan untuk tujuan dan kepentingan-kepentingan politis. Artinya kepentingan-kepentingan tersembunyi yang tidak secara tegas tercantum dalam aturan seperti upaya untuk pencapaian target PAD adalah merupakan diskresi politis.
  - h) Dampak yang ditimbulkan dari diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan perizinan di Dinas Tata Kota tidak hanya dirasakan masyarakat pengguna layanan tetapi juga dirasakan oleh instansi Dinas Tata Kota sendiri dan bahkan masyarakat umum.
  - i) Diskresi yang menimbulkan dampak positif bagi kepentingan masyarakat ini disebut dengan diskresi positif. Sedangkan yang menimbulkan kerugian bagi pengguna layanan atau masyarakat disebut dengan diskresi negatif (Abdul Wahab, 2005)
- 2) Diskresi pengambilan Keputusan mengenai pelayanan perizinan pada Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya adalah sebagai berikut:
- a) Diskresi pengambilan keputusan mengenai perizinan pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya adalah diskresi administratif disamping diskresi politis.
  - b) Diskresi pengambilan keputusan mengenai perizinan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya dilakukan dengan beberapa alasan sebagai penyebabnya yaitu aturan yang tidak tegas, tuntutan terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa, dan kepentingan organisasional.
  - c) Diskresi pengambilan keputusan dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan teknis dan etika moral kemanusiaan dengan tidak mengesampingkan aspek-aspek normatif.
  - d) Diskresi pengambilan keputusan mengenai perizinan pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya merupakan diskresi perizinan yang bersyarat.
  - e) Dampak positif yang timbul yang dinikmati tidak hanya pengguna jasa tetapi juga dinikmati oleh masyarakat umum merupakan diskresi positif, sebaliknya yang berdampak negatif yang dirasakan hanya oleh sebagian anggota masyarakat adalah diskresi negatif. (Abdul Wahab, 2005)

Secara ringkas kasus-kasus diskresi pengambilan keputusan mengenai proses pelayanan perizinan pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya dapat dilihat dalam tabel 7 berikut.

**Tabel 10.1. Rekapitulasi Kasus Kasus Diskresi Pengambilan Keputusan Tentang Pelayanan Publik di Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup**

Jenis Kasus	Pejabat	Keputusan-Keputusan Diskretif	Alasan-Alasan
1. Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Rumah Tinggal dari Dinas Tata Kota	1. Staf Pelaksana UPT 2. Kepala Sub Dinas Survey dan Pemetaan, Dinas Tata Kota	1. Pengaturan pelaksanaan pekerjaan 2. Penambahan jam kerja (lembur) 3. Membagi tugas-tugas pengukuran dari Seksi Pemetaan kepada seksi-seksi lain yang ada dalam Sub Dinas Survey dan Pemetaan Memberikan tugas pekerjaan kepada Kasi Penelitian Rumah Tinggal untuk melakukan tugas-tugas yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsi sebagaimana tercantum dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas Dinas Tata Kota	1. kesibukan petugas 2. volume pekerjaan yang harus diselesaikan 3. tuntutan pelayanan yang baik 4. mempercepat proses pelayanan. Keputusan ini diambil mengingat tugas Seksi Survey dan Investigasi untuk melakukan pengukuran lokasi sangat banyak tidak sebanding dengan tenaga yang ada. Sehingga dipandang perlu oleh Kepala Sub Dinas untuk mendistribusikan tugas pengukuran tersebut kepada Seksi-seksi yang ada untuk mempercepat proses pelayanan khususnya pelayanan untuk melakukan pengukuran lokasi.
2.	1. Kepala Sub Dinas Pelayanan Tata Ruang, Dinas Tata Kota 2. Kepala Dinas Tata Kota	1. Melakukan pemangkasan prosedur atas proses penyelesaian Keterangan Rencana Kota tanpa melalui Sub Dinas Survey dan Pemetaan sebagaimana yang telah diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2004 pada pasal 5 ayat (1). Pemangkasan	1. kesibukan petugas 2. volume pekerjaan yang harus diselesaikan 3. tuntutan pelayanan yang baik 4. mempercepat proses pelayanan. Keputusan ini diambil mengingat tugas Seksi Survey dan Investigasi untuk melakukan pengukuran lokasi sangat banyak tidak

Jenis Kasus	Pejabat	Keputusan-Keputusan Diskretif	Alasan-Alasan
		<p>prosedur ini diberlakukan apabila tanah yang dimohon sudah bersertipikat. Proses penyelesaian permohonan Keterangan Rencana Kota ini pada awalnya harus melalui Sub Dinas Survey dan Pemetaan untuk pengerjaan pengukuran dan baru ke Sub Dinas PTR.A.</p> <p>2. Menyetujui permohonan Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal pada lahan yang direncanakan peruntukannya untuk Fasilitas Umum sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Daerah mengenai RTRK.</p>	<p>sebanding dengan tenaga yang ada. Sehingga dipandang perlu oleh Kepala Sub Dinas untuk mendistribusikan tugas pengukuran tersebut kepada Seksi-seksi yang ada untuk mempercepat proses pelayanan khususnya pelayanan untuk melakukan pengukuran lokasi.</p> <p>5. tugas-tugas sebagaimana diatur dalam Keputusan Walikota tersebut tidak jelas.</p> <p>6. Di Sub Dinas PTR.A ada seksi yang memungkinkan untuk melakukan pengukuran, maka untuk pelayanan tersebut tidak lagi melalui Sub Dinas Survey dan Pemetaan, tetapi langsung ditangani Sub Dinas PTR.A. Atau dengan kata lain bahwa <b>22</b> keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 tahun 2001 tersebut bersifat ambiguitas.</p> <p>7. RTRK sendiri sifatnya rencana dan pemanfaatannya tergantung pada kebutuhan mendesak dari masyarakat, disamping memberi tambahan nilai lebih pada lahan yang masih kosong</p>

Jenis Kasus	Pejabat	Keputusan-Keputusan Diskretif	Alasan-Alasan
			terutama nilai pajak bagi peningkatan 8. PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kota Surabaya.
Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Non Rumah Tinggal	Kepala Dinas Tata Kota	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mendistribusikan suatu pekerjaan kepada Sub Dinas lain yang tidak merupakan tugas yang biasanya dilakukan karena volume pekerjaan yang ditangani oleh Sub Dinas yang biasa melakukan pekerjaan tersebut sedang banyak.</li> <li>2. Melakukan interpretasi dalam mengambil keputusan pemanfaatan kawasan fasilitas umum tersebut.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ketidakjelasan tugas pokok dan fungsi sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 tahun 2001.</li> <li>2. untuk kelancaran dan percepatan proses pelayanan perizinan.</li> <li>3. ketidakjelasan atau ketidaktegasan Peraturan Daerah tentang RTRK menyangkut pemanfaatan kawasan fasilitas umum.</li> <li>4. peningkatan PAD.</li> </ol>
Layanan Keterangan Rencana Kota untuk Perubahan Peruntukan	Kepala Dinas Tata Kota	Membuat kebijaksanaan berupa regulasi zoning	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kebijaksanaan yang ada yaitu RTRK, Perda Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2003 belum mengatur secara tegas tentang langkah teknis dalam membuat pertimbangan untuk memperbolehkan atau tidak terhadap permohonan perubahan peruntukan.</li> <li>2. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2001 juga tidak menjelaskan tentang hal yang sama bagi upaya untuk memberikan pelayanan</li> </ol>

Jenis Kasus	Pejabat	Keputusan-Keputusan Diskretif	Alasan-Alasan
			<p>perubahan peruntukan.</p> <p>3. Peningkatan target PAD.</p>
<p>Layanan Perizinan Pembuangan Limbah Cair (IPLC) dari Dinas Lingkungan Hidup</p>	<p>Kepala Dinas Lingkungan Hidup</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberi izin IPLC walaupun secara teknis terdapat syarat yang masih belum sesuai dengan aturan (baku mutu air di bawah standar) yaitu Peraturan Daerah Nomor 02 tahun 2004.</li> <li>2. Tidak melakukan sanksi terhadap penanggung jawab usaha yang tidak memiliki izin IPLC.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aturan tidak menjelaskan pengaturan perlakuan bagi pemohon izin IPLC yang secara teknis belum memenuhi syarat.</li> <li>2. Menekankan aspek pembinaan.</li> <li>3. Aturan masih baru.</li> <li>4. Menekankan unsur sosialisasi dan pembinaan.</li> <li>5. Kondisi ekonomi tidak memungkinkan.</li> </ol>
<p>Layanan Ijin Gangguan (HO) dari Dinas Lingkungan Hidup</p>	<p>Kepala Dinas lingkungan Hidup</p>	<p>Memberi Izin Gangguan (HO) meski persyaratan tidak lengkap (syarat persetujuan tetangga kanan kiri) tidak ada sebagaimana telah ditentukan dalam aturan, yaitu Menghilangkan rekomendasi-rekomendasi dari dinas terkait yang termasuk dalam Panitia 1 Pertimbangan Izin Gangguan sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2003.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menghindari dampak yang negatif yang akan timbul yaitu semakin banyak.</li> <li>2. pengagguran karena PHK.</li> <li>3. Menghindari pengurangan PAD.</li> <li>4. Aturan menyangkut persyaratan izin tetangga tidak jelas.</li> <li>5. Persyaratn teknis yang masih belum dipenuhi dilakukan sambil jalan.</li> <li>6. Percepatan pelayanan izin Ho, sebab adanya rekomendasi-rekomendasi tersebut pelayanan lambat.</li> <li>7. Peningkatan PAD.</li> </ol>

## B. Analisis Diskresi dari Perspektif Paradigmatik

Dalam suatu welfare state melekat suatu fungsi pemerintah untuk memajukan kesejahteraan yang menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Konsekuensi yang paling mendasar adalah, bahwa pemerintah berkewajiban memperhatikan upaya keamanan sosial dalam arti seluas luasnya. Dengan perkataan, pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Untuk itulah pemerintah diberikan tugas kewenangan untuk memberikan pelayanan publik.

Agar pemberian layanan publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil yang maksimal, kepada administrator publik atau birokrat diberikan suatu kemerdekaan atau keleluasaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat. Sementara terhadap permasalahan itu aturan tidak tegas bahkan masih belum dibuat suatu dasar hukum penyelesaiannya. Kondisi aturan atau kebijakan yang demikian inilah yang membuka ruang bagi birokrat untuk melakukan tindakan diskretif.

Kasus-kasus pelayanan publik seperti pelayanan perizinan baik yang ada pada Dinas Tata Kota maupun Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya seperti telah dipaparkan pada bagian sebelumnya menunjukkan adanya perilaku diskretif. Diskresi para birokrat tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi kebijakan yang tidak tegas, ambiguitas dan bahkan belum terdapatnya aturan untuk menyelesaikan persoalan pelik yang dihadapi oleh birokrat dalam memberikan pelayanan.

Realitas empirik yang terjadi dari kasus-kasus yang telah dikemukakan menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan mengenai perizinan yang ada di dua dinas yang diteliti dalam pelaksanaannya tidak luput dari perilaku diskretif para birokrat. Meskipun dalam kebijakan itu sendiri secara substansial sudah tegas, namun karena alasan-alasan tertentu untuk keadilan dan kesejahteraan individu perilaku diskretif para birokrat tidak bisa dihindari. Misalnya pelayanan perizinan di Dinas Tata Kota menyangkut persyaratan bahwa bangunan yang hendak didirikan harus berada pada lahan yang sesuai dengan peruntukannya; maupun di Dinas Lingkungan Hidup mengenai persyaratan IPLC. Pada kenyataannya hal ini tidak bisa ditegakkan secara konsisten dengan alasan-alasan implisit untuk kemanusiaan dan keadilan. Dari sini jelas bahwa paradigma Platonian yang tidak menghendaki diskresi bagi birokrat dalam melaksanakan kebijakan jauh dari ideal.

Sebaliknya, bahwa kasus-kasus empirik di lapangan menunjukkan kecenderungan bahwa birokrat melakukan tindakan diskretif tidak saja

terhadap kebijakan ataupun pedoman yang tidak jelas, ambiguitas; tetapi juga terhadap kebijakan yang jelaspun mereka melakukan diskresi sebagai suatu tindakan pengecualian dari kebijakan. Meskipun untuk alasan-alasan yang sangat implisit atas perilaku diskretif para birokrat, namun hal ini menunjukkan adanya kecenderungan paradigma Aristotelian dan pandangan Fredericksonian tentang perilaku diskretif para birokrat telah membumi di dua dinas dalam melaksanakan kebijakan perizinan.

Persoalannya terhadap perilaku diskretif para birokrat di dua dinas ini ada kecenderungan bahwa perilaku diskretif yang diterapkan dan dipilih lebih diorientasikan pada pertimbangan untuk kepentingan institusional. Terutama hal ini untuk pencapaian target dan peningkatan **12** pendapatan Asli Daerah dari Retribusi Biaya Cetak Peta di Dinas Tata Kota dan Retribusi Izin Gangguan di Dinas Lingkungan Hidup. Meski tidak menutup mata bahwa perilaku diskretif tersebut juga dilakukan untuk kepentingan klien/pengguna layanan.

Dari orientasi proses perilaku diskretif para birokrat ini jelas memiliki kecenderungan pada paradigma diskresi Platonian dari pada yang Aristotelian maupun Fredericksonian. Karena paradigma Platonian dalam melaksanakan tindakan diskretif terkadang mengorbankan keadilan. Contoh kasus mengenai izin perubahan peruntukan. Bahwa bagi institusi, perubahan peruntukan memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi terutama bagi percepatan pencapaian target PAD karena retribusi yang harus dibayar oleh pengguna jasa sangat mahal dibanding dengan retribusi yang diperoleh dari izin Keterangan Rencana Kota untuk rumah tinggal. Sisi lain masyarakat yang juga memiliki kebebasan untuk lepas dari gangguan kebisingan atas tindakan tetangganya yang merubah peruntukan kawasan perumahan menjadi tempat usaha untuk bengkel misalnya.

Sebagai masyarakat yang seharusnya mendapatkan perlindungan oleh pemerintah setempat dari berbagai gangguan yang menyiksa dirinya, justru malah terganggu oleh ulah para birokrat sendiri. Hal ini jelas bahwa perilaku diskretif ini telah menyebabkan orang atau pihak lain menjadi terganggu. Dengan demikian, maka dari sisi dampak ini jelas bahwa perilaku diskretif para birokrat jauh dari harapan paradigma diskresi dari Aristotelian maupun Fredericksonian yang lebih mendorong birokrat dalam menggunakan diskresinya disamping tetap mendasarkan pada aturan, juga mempertimbangkan aspek keadilan.

Bagi penulis, perilaku diskretif para birokrat ini tidak cukup jika hanya mendasarkan pada nilai keadilan semata. Sebab keadilan itu sendiri masih menimbulkan pertanyaan yang besar, adil untuk siapa? Apakah untuk klien atau masyarakat umum?. Hal ini perlu ada penegasan secara konseptual sehingga diharapkan birokrat dalam memanfaatkan kebebasan atau

diskresinya ini dapat melakukannya secara ideal. Dengan meminjam konsep teori kepentingan umum Downs (1998), maka dapatlah dikatakan bahwa perilaku diskresif para birokrat harus mendasarkan pada kepentingan umum. Bagaimana agar perilaku diskretif para birokrat berorientasi pada kepentingan umum? Untuk ini, maka secara internal individual diperlukan suatu etika moral yang tangguh, yang setiap saat mampu mengontrol dirinya sendiri untuk bersikap bijak dalam mengambil keputusan-keputusan diskretif.

Etika moral, dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh birokrat dalam melaksanakan kebijakan politik. Dapat juga digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku birokrat dalam melaksanakan kebijakan dapat dikatakan baik atau buruk. Karena administrasi publik bukan saja berkaitan dengan masalah pelaksanaan kebijakan tetapi berkaitan juga dengan masalah manusia dan kemanusiaan. Hal ini sekaligus menyangkal pendapat Gruber (1988) yang menggambarkan birokrat sulit untuk dikontrol, dengan mengatakan "*the bureaucrats not only describe themselves as being relatively free from such control, they also do not perceive much of a need for it* (birokrat menggambarkan dirinya sebagai sosok yang terbebas dari setiap kontrol, mereka juga menganggap bahwa dirinya tidak memerlukan kontrol)".

Seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu menyangkut etika moral ini, bahwa ada 10 ajaran etis yang dapat dipakai sebagai pedoman birokrat dalam pelayanan publik (Chandler dalam Perry, 1990), yaitu menunjukkan integritas fiskal, hindari abstraksi moral, libatkan abstraksi moral, mengakui teori pluralis, percaya pada dikotomi, tidak mempercayai dikotomi, menjunjung tinggi nilai keadilan, mengupayakan wacana profesi, mempertahankan tatanan konstitusional, dan melayani masyarakat.

Selanjutnya bahwa diskresi ini merupakan suatu wujud responsivitas birokrat dalam meningkatkan efektivitas dari keseluruhan pelaksanaan kebijakan publik. Nilai Responsivitas ini berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, aspirasi publik. Responsivitas ini merupakan pertanggungjawaban diri sisi yang menerima pelayanan. Birokrat yang responsif memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya. Ia dapat menangkap masalah yang dihadapi publik, dan berusaha untuk mencari solusinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansinya.

Diskresi juga memiliki nilai Responsibilitas, ini menurut Frederich dalam Darwin (1998) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki birokrat dalam menjalankan tugasnya. Birokrat publik ini dinilai responsibel jika perilakunya memiliki

standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang bercirikan adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan.

Jika nilai-nilai etika yang terkandung didalamnya unsur responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas menjadi suatu "norm" yang harus dipatuhi dan diikuti dalam melakukan tindakan diskretif untuk menjalankan tugas dan kewenangannya, maka dapat dicegah tindakan-tindakan para birokrat publik yang menyimpang dari kewenangannya. Dengan demikian, maka perilaku diskretif para birokrat dapat terhindari dari penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan analisis diskresi pengambilan keputusan tentang pelayanan perizinan pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup seperti dipaparkan di atas, maka dapatlah dibuat proposisi teoritik yang dibangun dari hasil analisis data. Proposisi ini merupakan sebuah jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian yang telah dikemukakan dalam bab terdahulu. Proposisi ini meliputi proposisi minor dan proposisi mayor.

Adapun Proposisi Minor dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Proposisi Minor nomor 1, 2, dan 3 menjawab rumusan masalah penelitian mengenai bentuk-bentuk diskresi.
2. Proposisi Minor nomor 4, 5, dan 6 menjawab rumusan masalah penelitian mengenai alasan yang melatarbelakangi tindakan diskretif dilakukan.
3. Proposisi Minor nomor 7, 8, 9, dan 10 menjawab rumusan masalah mengenai dampak diskresi yang dilakukan.

Secara rinci Proposisi Minor hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

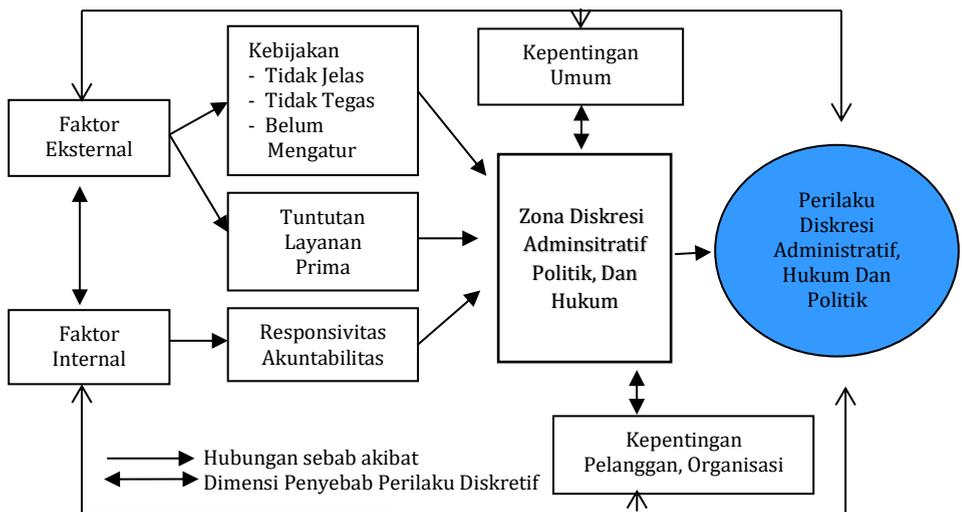
1. Apabila diskresi yang dilakukan untuk kepentingan-kepentingan tertentu di luar tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan suatu kebijakan, maka disebut diskresi politik.
2. Apabila diskresi yang dilakukan karena aturan tidak jelas, ambiguitas dan atau belum ada aturannya, maka disebut diskresi hukum.
3. Apabila diskresi yang dilakukan untuk memudahkan kelancaran pelaksanaan tugas, maka disebut diskresi administratif.
4. Apabila aturan atau kebijakan tidak jelas atau ambiguitas, maka diperlukan diskresi agar aturan atau kebijakan tersebut dapat dilaksanakan.
5. Jika suatu masalah tidak bisa terselesaikan karena ketiadaan aturan, maka diskresi merupakan suatu jawaban penyelesaian.
6. Diskresi harus dilakukan apabila alasan pertimbangannya berorientasi pada kepentingan umum.
7. Apabila tindakan diskretif dilakukan, maka dampak yang timbul bisa positif, bisa negatif.

8. Jika tindakan diskretif berdampak tidak baik atau merugikan kepentingan umum, maka disebut diskresi negatif.
9. Diskresi akan berdampak negatif jika orientasi tindakan diarahkan pada kepentingan pribadi.
10. Diskresi akan berdampak positif apabila orientasi tindakan diarahkan pada kepentingan umum.

Sedang Proposisi Mayor dari hasil penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apabila birokrat mengimplementasikan kebijakan, maka perilaku diskretif birokrat dapat berbentuk diskresi administratif, diskresi hukum dan atau diskresi politis.
2. Jika aturan atau kebijakan tidak jelas, tidak tegas dan tidak mengatur mengenai suatu persoalan, maka implementasi kebijakan tersebut menimbulkan ruang bagi para birokrat untuk berperilaku diskretif.
3. Jika birokrat menggunakan diskresi dalam implementasi kebijakan, maka dampak yang ditimbulkan bisa positif dan atau negatif.

Berdasarkan pada paparan analisis diskresi pengambilan keputusan mengenai pelayanan perizinan dan proposisi yang dikemukakan di atas maka berikut ini secara skematis dapat dikemukakan model diskresi yang direkomendasikan.



**Gambar 10.4. Skematik Model Diskresi yang Direkomendasikan**

Adanya Perda tersebut merapkan pada tahap awal, untuk melakukan sebuah pembinaan terhadap pengusaha terutama dalam hal upaya untuk pengelolaan air limbah ini merupakan sesuatu yang harus dilakukan secara bertahap. Idealisme untuk mencapai hasil yang maksimum dalam pengelolaan air limbah dari suatu kegiatan usaha adalah sesuatu yang harus dilakukan. Namun hal ini juga perlu dipertimbangkan oleh Dinas Tata Kota tertanggal bulan Maret 2004 sampai dengan diterbitkannya Surat Keterangan Rencana Kota untuk SPBU tertanggal 19 April 2004. Lama waktu yang dibutuhkan selama proses perizinan tersebut ternyata masih jauh dari ketentuan waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 31 Tahun 2004. Waktu yang ditentukan untuk sebuah proses permohonan Surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal dalam hal ini adalah untuk pembangunan SPBU adalah selama 11 hari kerja, sedang pada kenyataannya lebih dari 19 hari kerja. Ini menunjukkan bahwa ternyata masih ada kesenjangan waktu dalam proses pelayanan Keterangan Rencana Kota.

Dari dokumentasi yang diperoleh dan setelah diamati ternyata produk Keterangan Rencana Kota yang dihasilkan dilihat dari lama waktu proses yang digunakan masih jauh dari waktu yang ditentukan. Seperti permohonan yang diajukan atas nama Kadi yang tercatat pada agenda tertanggal 27 April 2004, rekomendasi jawaban Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal baru selesai diproses pada tanggal 17 Mei 2004. Permohonan yang sama atas nama Edhi Cahyadi Prayogo yang tercatat pada agenda tertanggal 23 April 2004, selesai diproses dan diterbitkan Surat Keterangan Rencana Kota-nya pada tanggal 26 Mei 2004. Ini menunjukkan bahwa proses pelayanan Surat Keterangan Rencana Kota dari Dinas Tata Kota dikatakan masih lambat. Ini merupakan contoh sebagian kecil yang menunjukkan bahwa diskresi administrator publik tidak selalu membawa pengaruh yang signifikan bagi percepatan suatu pelayanan. Karena pelayanan ini merupakan sebuah pekerjaan yang melibatkan antar bagian, maka tentu dibutuhkan kesepahaman dari berbagai bagian untuk bersama-sama secara konsisten mewujudkan misi tugas dalam memberikan pelayanan yang baik dan cepat bagi masyarakat.

Dari perspektif pengguna jasa, keputusan apapun yang diambil birokrasi sebagai sebuah kebijakan dengan alasan untuk mempercepat layanan adalah sesuatu yang hanya ada di atas kertas belaka. Karena pada kenyataannya berkas permohonan tersebut tetap saja ada di meja, terutama untuk urusan Izin Zoning (Surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal). Izin Zoning itu kan untuk usaha atau dagang, jadi mereka (birokrat) menganggap pemohon itu banyak duit sehingga, hampir setiap meja/bagian harus dikasih

amplop dulu baru mereka mau jalan, kalau tidak sampai kapanpun permohonan itu akan tetap di meja. Bagi klien hal-hal yang demikian ini tidak menjadikan suatu persoalan yang penting adalah bagaimana agar proses tersebut bisa cepat selesai. Karena untuk urusan membangun bangunan untuk usaha tidak hanya Izin Zoning saja yang diperlukan tetapi juga harus mengurus izin HO (Izin Gangguan) di Dinas Lingkungan Hidup dan mengurus IMB di Dinas Bangunan. Bahkan terkadang pemohon surat Keterangan Rencana Kota untuk non rumah tinggal tidak diurus sendiri melainkan diserahkan kepada orang lain atau calo.





# 10.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam suatu Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), campur tangan Negara dalam sektor kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari lagi. Mengingat sedemikian luasnya tugas pelayanan publik yang harus dilaksanakan, maka birokrasi pemerintah memerlukan keleluasaan bergerak, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan penting yang mendesak, sementara aturan untuk itu belum ada atau belum jelas. Sebagai salah satu Negara kesejahteraan, birokrasi pemerintah sejak digulirkannya otonomi daerah yaitu dengan keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memiliki keleluasaan bergerak yang cukup untuk mengatur wilayahnya dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keleluasaan bergerak birokrasi pemerintah ini disebut diskresi.

Diskresi birokrasi (seperti kasus pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya) tercermin dari perilaku diskretif dari para birokratnya. Sebagai sesuatu yang memberikan ruang gerak bagi birokrasi pemerintah, maka diskresi dapat berperan dalam mengisi, melengkapi dan mengembangkan suatu kebijakan sehingga kebijakan tersebut dapat diimplementasikan. Sebab kebijakan sebagai suatu produk manusia tidak pernah lepas dari berbagai kelemahan dan kekurangan. Kekurangan dan kelemahan kebijakan tersebut dapat berupa ketidakjelasan atau ambiguitas, tidak rinci dan bahkan masih jauh dari jangkauan mengenai suatu persoalan.

Ketidaksempurnaan kebijakan tersebut dapat mengganggu birokrasi pemerintah sebagai providers dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai customers. Kebijakan atau aturan-aturan yang dipaksakan tetapi efektifitasnya tidak mungkin; ditangan birokrat yang tidak kreatif dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat bisa jadi persoalan-persoalan yang dihadapi tidak semakin dapat terselesaikan. Bahkan bisa jadi menimbulkan persoalan baru yang dapat merugikan masyarakat. Sebab diakui atau tidak birokrasi pemerintah pada umumnya masih menggunakan paradigma Weberian yang sangat kaku dalam melaksanakan suatu kebijakan sehingga tidak jarang birokrat tidak berani mengambil inisiatif untuk

mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

Implikasi dan dampak yang mungkin terjadi atas kekurangsempurnaan suatu aturan tentu tidak boleh menjadi sebuah alasan bagi birokrasi untuk tidak memberikan layanan kepada masyarakat. Proses ini harus tetap berlangsung sedemikian rupa sehingga masyarakat benar-benar merasa hak-haknya untuk mendapatkan sebuah layanan tidak terabaikan. Untuk itu semua tidak ada jawaban lain terkecuali aparat birokrasi harus memanfaatkan ruang diskresinya agar implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan harapan.

Menyadari peranannya yang demikian itu, maka diskresi dirasa membawa konsekuensi menyimpang asas legalitas. Namun demikian perilaku diskretif tersebut harus dilakukan dalam batas-batas kewenangan. Sehingga hal tersebut merupakan pengecualian dari asas legalitas dalam arti pelaksanaan dan penggunaan diskresi, tidak menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam memanfaatkan ruang diskresi yang ada, birokrasi harus bersandar pada norma aturan yang berlaku dengan mempertimbangkan juga nilai-nilai etika moral yang harus dijunjung tinggi. Kepentingan umum merupakan salah satu hal penting lain yang tidak boleh lepas dari pertimbangan diskresioner dalam membuat keputusan.

## A. Kesimpulan

Penelitian ini menemukan beberapa kasus-kasus diskresi pengambilan keputusan pada Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya yang telah dipaparkan dalam bab terdahulu. Temuan tersebut secara ringkas dapat dikemukakan dalam matrik yang disajikan dalam bagian akhir dari kesimpulan ini. Dari temuan kasus-kasus diskresi tersebut, maka dapat dikemukakan hal-hal penting berikut ini:

1. Kebijakan pelayanan perizinan dilaksanakan dengan melalui perilaku diskretif para birokrat.
2. Praktek diskresi birokrasi sangat penting dan berperan dalam kelancaran penyelesaian tugas pekerjaan birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan.
3. Diskresi merupakan tindakan yang dilakukan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak karena tidak jelasnya aturan maupun karena aturannya belum ada. Dengan demikian maka diskresi ini merupakan sarana bagi birokrasi dalam memenuhi kesiapannya untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi.

4. Pratek perilaku diskretif dilakukan birokrat dalam semua jenjang jabatan dalam setiap organisasi publik sesuai dengan kapasitas kewenangannya masing-masing.
5. Diskresi dalam semua tingkatan birokrasi dilakukan untuk mempermudah pelaksanaan tugas pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam tingkatan birokrasi tertentu diskresi menjadi alat untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu yang sifatnya politis untuk internal organisasi (dalam kasus, pemenuhan target PAD menjadi salah satu motif diskresi dilakukan disamping juga karena tidak adanya aturan yang digunakan untuk dapat memberi pelayanan pada masyarakat). Dengan demikian, maka diskresi yang dilakukan memiliki keragaman bentuk, yaitu 1) diskresi administratif yang dilakukan untuk memudahkan dalam melaksanakan pekerjaan dalam mengimplementasikan kebijakan; 2) diskresi politis, yang dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang tidak tertuang dalam kebijakan; dan 3) diskresi hukum yang dilakukan birokrasi karena aturan tidak jelas, belum atau tidak mengatur tentang suatu persoalan yang dihadapi dan menuntut penyelesaian segera. Sehingga keputusan-keputusan diskretif yang dilakukan diperlakukan sebagai aturan pelengkap dari asas legalitas. Ketiga bentuk diskresi ini bisa saja terjadi dalam satu keputusan diskretif yang dilakukan oleh birokrasi dalam menghadapi dan menyelesaikan suatu persoalan. Sedang dilihat dari perspektif kemanfaatannya, dari temuan penelitian bentuk-bentuk diskresi dapat dibedakan menjadi diskresi positif dan diskresi negatif. Disebut diskresi positif bilamana keputusan diskretif yang dilakukan oleh birokrasi memberi manfaat yang baik dan menguntungkan bagi kepentingan umum. Sedang disebut diskresi negatif, apabila keputusan diskretif yang dilakukan merugikan kepentingan umum.
6. Perilaku diskretif para birokrat lebih mempertimbangkan kepentingan institusi dan atau pengguna jasa dari pada pertimbangan kepentingan umum.
7. Dalam tataran empirik diskresi tidak sejalan dengan pemikiran Anthony Downs dan mendominasi pemikiran birokrasi dalam melaksanakan tugas pekerjaannya.

## B. Saran

Sesuai dengan penjelasan hasil kajian dalam buku ini, maka dapat disajikan saran teoritis maupun praktis mengenai diskresi birokrasi dalam pengambilan keputusan mengenai pemberian pelayanan publik.

## 1. Saran Teoritis

Penelitian ini telah menunjukkan bahwa konsep dan paradigma diskresi tidaklah sesederhana seperti kebanyakan orang selama ini memahaminya. Konsep diskresi didalam dirinya ternyata memuat makna yang amat kompleks. Tetapi untuk dapat digunakan sebagai tool of analysis terhadap persoalan pengambilan keputusan di level empirik (semisal di Dinas Tata Kota dan Dinas Lingkungan Hidup pada Pemerintah Kota Surabaya) ia perlu dikombinasikan secara kreatif dengan konsep-konsep lain, etika moral, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

Kenyataan tersebut di atas sekali lagi menunjukkan betapa sesungguhnya masih ada kesenjangan antara konsep dan realita di lapangan yang dengan demikian membutuhkan daya kreativitas tertentu dari pihak peneliti administrasi publik. Setidaknya hal ini bagi peneliti kemudian yang diharapkan dapat lebih mengembangkan dari hasil proses penelitian ini.

Dalam aras teoritik paradigma diskresi masih bersandarkan pada paradigma tradisional yang lebih menekankan pada tujuan-tujuan efisiensi dan efektivitas dalam implementasi suatu kebijakan, paling tidak hal ini yang dikemukakan oleh pandangan yang berhaluan Aristotelian. Sedang diskresi dalam pandangan Fredericksonian lebih menekankan pada dimensi keadilan.

Dari perbincangan paradigmatik mengenai diskresi, peneliti melakukan sintesis paradigma diskresi dengan mengkompilasi pandangan Anthony Downs mengenai kepentingan publik. Dari perdebatan teoritik dan fakta empirik pelaksanaan diskresi, peneliti sampai pada suatu kesimpulan teoritik yang merupakan bagian dari pengembangan paradigma diskresi yang selama ini ada. Adapun temuan mengenai paradigma teori diskresi ini adalah bahwa diskresi tidak hanya harus disandarkan pada tujuan-tujuan efisiensi, efektivitas dan keadilan tetapi harus bersandarkan pada kepentingan publik.

Disamping untuk efektivitas, efisiensi, keadilan dan pertimbangan kepentingan umum, maka diskresi birokrasi boleh dilakukan dengan tolok ukur sebagai berikut : Pertama, munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan; Kedua, untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga birokrasi publik mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri; Ketiga, prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna; dan Keempat, jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Dari hasil kajian ini, dapat dikembangkan bentuk diskresi yang selama ini telah dikenal digunakan dalam kajian administrasi publik. Pengembangan bentuk-bentuk diskresi tersebut adalah diskresi positif dan diskresi negatif seperti telah dikemukakan dalam kesimpulan pada bagian ini.

## 2. Saran Praktis

Temuan-temuan ini juga memberikan saran-saran tentatif (sebagai percobaan) kepada para birokrat untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu terutama pelayanan masyarakat dalam unit-unit organisasi publik sebagai berikut:

**Pertama**, Menyadari atas ketidaksempurnaan aturan atau kebijakan yang harus dilaksanakan oleh birokrat, maka agar dapat mengoptimalkan efektifitas kebijakan tersebut birokrat harus menggunakan keleluasaannya untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang membutuhkan penanganan secara cepat.

**Kedua**, Perilaku diskretif birokrat harus mendasarkan pertimbangan etika moral disamping teknis, serta meletakkan dasar pemikiran perilaku tersebut pada kepentingan umum.

**Ketiga**, Agar diskresi yang ada pada birokrat pemerintah tersebut tidak disalahgunakan, disamping pengawasan maka diperlukan adanya tolok ukur pembatasan terhadap penggunaannya. Atau dengan kata lain ada batas toleransi yang sekaligus menjadi tolok ukur boleh dan tidak bolehnya birokrat publik dalam menggunakan diskresi ini. Tolok ukur pembatasan penggunaan diskresi tersebut, yaitu:

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu: kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak atau bersama, serta kepentingan pembangunan;
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan;
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga birokrasi publik mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri;
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdayaguna dan berhasilguna;
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

**Keempat**, Inhernt dengan saran di atas agar diskresi dalam pelaksanaannya tidak melampaui kewenangan karena dalam penggunaannya dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan legalitas formal, etika moral, dan orientasi pada kepentingan umum sebagai kunci tolak ukurnya. Hal ini dimaksudkan bahwa penggunaan diskresi haruslah dapat dipertanggungjawabkan. Jadi tidak dilakukan semata-mata atas dasar pada pertimbangan yang subyektif-individual.

**Kelima**, Memperhatikan kasus perubahan peruntukan untuk beberapa kasus tertentu yang dicontohkan, dan kasus tidak dilaksanakannya sanksi atas pelanggaran pembuangan limbah cair; menunjukkan bahwa aparat birokrasi terlalu memperhatikan masyarakat pengguna saja disamping kepentingannya sendiri secara institusional. Seharusnya masyarakat yang terdekat dengan lokasi atau tempat dimana keputusan diskretif tersebut akan dilaksanakan yang mungkin dapat terkena dampak negatif secara langsung dapat memperoleh perlakuan dan perhatian yang seimbang sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban. Oleh karenanya peneliti menyarankan agar perilaku diskretif birokrat harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban birokrasi dalam melaksanakan keputusan-keputusan diskretif diarahkan tidak hanya pada pertanggungjawaban professional tetapi juga dituntut adanya tanggung jawab etika-moral dan tanggung jawab legal.

Tanggung jawab professional adalah tanggung jawab terhadap segala tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas pekerjaan yang dipercayakan kepada birokrasi. Untuk ini maka agar aparat birokrasi memiliki komitmen yang tinggi terhadap pekerjaannya, maka diperlukan adanya apresiasi dari pimpinan ataupun oleh instansi yang berwenang agar para birokrat tidak melakukan tindakan-tindakan yang keluar dari koridor aturan hanya untuk kepentingan-kepentingan ekonomis yang bersifat pribadi yang dapat merugikan masyarakat yang dilayani maupun merugikan institusi dan bahkan merugikan masyarakat umum.

Sedang tanggung jawab etika-moral yang dimaksud adalah tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan umum. Tuntutan adanya pemberian pertanggungjawaban secara moral ini, yaitu dengan dimuatnya masalah sumpah/janji jabatan. Hal ini bisa dilakukan dengan cara meningkatkan kecerdasan spiritual para birokrat agar dalam melaksanakan pekerjaan mereka tidak hanya berorientasi pada tugas semata tetapi sekaligus memberi keyakinan spiritual bahwa apa yang mereka lakukan akan mendapat ganjaran dari Tuhan Yang Maha Esa yang dapat dirasakan di dunia atau balasan tersebut akan diberikan ketika di akherat kelak.

Sedang tanggung jawab hukum dimaksudkan agar perilaku diskretif birokrasi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal; sejauh mungkin mempertimbangkan hak-hak dan kepentingan warga Negara; harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang. Hal ini bisa dilakukan dengan cara mensosialisasikan segenap peraturan-peraturan yang digunakan secara legal formal oleh instansi (misalnya Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Tata Kota Surabaya) kepada para birokrat dalam semua level sehingga mereka memiliki pemahaman yang utuh mengenai aturan yang menjadi landasan yuridis formal mereka dalam melaksanakan tugas. Pemahaman tersebut akan memperkecil bagi mereka dalam melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai dengan aturan.

**Keenam,** Kasus diskresi mengenai perubahan peruntukan seperti contoh kasus yang dicontohkan dan kasus layanan izin gangguan yang tidak menyertakan persyaratan “surat pernyataan tidak keberatan dari tetangga” menunjukkan adanya pengabaian unsur masyarakat dalam pengambilan keputusan sehingga sebagiannya memunculkan reaksi penolakan masyarakat atas keputusan yang telah dilakukan aparat publik. Belajar dari pengalaman ini peneliti menyarankan bahwa keputusan-keputusan diskretif harus melibatkan masyarakat. Hal ini sekaligus menjadi ruang bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku diskretif birokrasi.

Dari pengalaman penelitian ini, maka saran-saran teoritik maupun praktis mengenai pemanfaatan ruang diskresi birokrasi dan penggunaannya dalam tataran praksis ini menurut hemat peneliti tidak hanya dapat diberlakukan dalam organisasi publik dibawah lingkungan Pemerintah Kota Surabaya saja tetapi dapat diberlakukan di kota atau kabupaten lain di tingkat regional Jawa Timur. Bahkan hal ini bisa diterapkan oleh birokrasi publik di Indonesia.

Dalam hal ini tentu asas legalitas dalam arti substantive tidak dapat dipertahankan secara kaku. Sebab birokrasi bukan merupakan mesin, robot atau alat mekanik dari suatu peraturan atau kebijakan, melainkan mereka wajib bersikap aktif demi terselenggaranya tugas-tugas pelayanan publik, yang kesemuanya itu tidak dapat ditampung oleh aturan yang tertulis. Oleh karena itu, maka diperlukan diskresi.

● **21% Overall Similarity**

Top sources found in the following databases:

- 20% Internet database
- 12% Submitted Works database
- 0% Publications database

TOP SOURCES

The sources with the highest number of matches within the submission. Overlapping sources will not be displayed.

1	<b>docplayer.info</b> Internet	2%
2	<b>repository.ub.ac.id</b> Internet	1%
3	<b>id.scribd.com</b> Internet	1%
4	<b>scribd.com</b> Internet	<1%
5	<b>old-prasetya.ub.ac.id</b> Internet	<1%
6	<b>123dok.com</b> Internet	<1%
7	<b>core.ac.uk</b> Internet	<1%
8	<b>adoc.pub</b> Internet	<1%
9	<b>d-infokom-jatim.go.id</b> Internet	<1%

10	<b>journal.unnes.ac.id</b> Internet	<1%
11	<b>dokumen.pub</b> Internet	<1%
12	<b>jdih.setjen.kemendagri.go.id</b> Internet	<1%
13	<b>epdf.pub</b> Internet	<1%
14	<b>pa-surabaya.go.id</b> Internet	<1%
15	<b>mafiadoc.com</b> Internet	<1%
16	<b>repository.unhas.ac.id</b> Internet	<1%
17	<b>tempointeractive.com</b> Internet	<1%
18	<b>digilib.unhas.ac.id</b> Internet	<1%
19	<b>coursehero.com</b> Internet	<1%
20	<b>ejournal3.undip.ac.id</b> Internet	<1%
21	<b>eprints.uns.ac.id</b> Internet	<1%

22	<b>repository.upnjatim.ac.id</b>	Internet	<1%
23	<b>es.scribd.com</b>	Internet	<1%
24	<b>text-id.123dok.com</b>	Internet	<1%
25	<b>pt.scribd.com</b>	Internet	<1%
26	<b>pustaka.ut.ac.id</b>	Internet	<1%
27	<b>jurnal.asian.or.id</b>	Internet	<1%
28	<b>konsultasiskripsi.com</b>	Internet	<1%
29	<b>cpps.or.id</b>	Internet	<1%
30	<b>repo-dosen.ulm.ac.id</b>	Internet	<1%
31	<b>researchgate.net</b>	Internet	<1%
32	<b>repository.its.ac.id</b>	Internet	<1%
33	<b>vdocuments.site</b>	Internet	<1%

34	<b><a href="http://jdih.surabaya.go.id">jdih.surabaya.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
35	<b><a href="http://peraturan.bpk.go.id">peraturan.bpk.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
36	<b><a href="http://surabaya.go.id">surabaya.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
37	<b><a href="http://ditjenpp.kemenkumham.go.id">ditjenpp.kemenkumham.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
38	<b><a href="http://qshes-safetyclub.com">qshes-safetyclub.com</a></b>	<1%
	Internet	
39	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-18</b>	<1%
	Submitted works	
40	<b><a href="http://sultrademo.co">sultrademo.co</a></b>	<1%
	Internet	
41	<b><a href="http://docobook.com">docobook.com</a></b>	<1%
	Internet	
42	<b><a href="http://zuhrainice.blogspot.com">zuhrainice.blogspot.com</a></b>	<1%
	Internet	
43	<b><a href="http://repository.ut.ac.id">repository.ut.ac.id</a></b>	<1%
	Internet	
44	<b><a href="http://repository.umy.ac.id">repository.umy.ac.id</a></b>	<1%
	Internet	
45	<b><a href="http://widiarto.lecture.ub.ac.id">widiarto.lecture.ub.ac.id</a></b>	<1%
	Internet	

46	<b>Sriwijaya University on 2019-10-05</b>	<1%
	Submitted works	
47	<b>repository.uir.ac.id</b>	<1%
	Internet	
48	<b>repository.unitomo.ac.id</b>	<1%
	Internet	
49	<b>UIN Syarif Hidayatullah Jakarta on 2018-07-11</b>	<1%
	Submitted works	
50	<b>repository.unair.ac.id</b>	<1%
	Internet	
51	<b>husen-biku.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
52	<b>repository.stie-mce.ac.id</b>	<1%
	Internet	
53	<b>pdfcoffee.com</b>	<1%
	Internet	
54	<b>sipadu.isi-ska.ac.id</b>	<1%
	Internet	
55	<b>slideshare.net</b>	<1%
	Internet	
56	<b>jdih.belitungkab.go.id</b>	<1%
	Internet	
57	<b>nuridafatih.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	

58	<b>e-journal.unair.ac.id</b> Internet	<1%
59	<b>Sriwijaya University on 2021-09-20</b> Submitted works	<1%
60	<b>anzdoc.com</b> Internet	<1%
61	<b>repositori.uin-alauddin.ac.id</b> Internet	<1%
62	<b>repository.unej.ac.id</b> Internet	<1%
63	<b>safarantah.wordpress.com</b> Internet	<1%
64	<b>eprints.undip.ac.id</b> Internet	<1%
65	<b>qdoc.tips</b> Internet	<1%
66	<b>Universitas Sebelas Maret on 2022-01-04</b> Submitted works	<1%
67	<b>Universitas Jenderal Soedirman on 2019-10-15</b> Submitted works	<1%
68	<b>Universitas Lancang Kuning on 2021-09-03</b> Submitted works	<1%
69	<b>ejurnal.unisri.ac.id</b> Internet	<1%

70	<b>eprints.upnjatim.ac.id</b>	Internet	<1%
71	<b>jurnalfsh.uinsby.ac.id</b>	Internet	<1%
72	<b>media.neliti.com</b>	Internet	<1%
73	<b>muratarakab.go.id</b>	Internet	<1%
74	<b>Universitas Brawijaya on 2019-12-02</b>	Submitted works	<1%
75	<b>dkp-aceh.blogspot.com</b>	Internet	<1%
76	<b>issuu.com</b>	Internet	<1%
77	<b>repository.fe.unj.ac.id</b>	Internet	<1%
78	<b>repository.uksw.edu</b>	Internet	<1%
79	<b>Universitas Negeri Jakarta on 2020-03-11</b>	Submitted works	<1%
80	<b>digilib.uin-suka.ac.id</b>	Internet	<1%
81	<b>blog.unnes.ac.id</b>	Internet	<1%

82	<b>digilib.uinsby.ac.id</b> Internet	<1%
83	<b>Universitas Pelita Harapan</b> Submitted works	<1%
84	<b>vdocuments.mx</b> Internet	<1%
85	<b>Universitas Pendidikan Indonesia on 2012-07-16</b> Submitted works	<1%
86	<b>peraturan.go.id</b> Internet	<1%
87	<b>sdmatr.wordpress.com</b> Internet	<1%
88	<b>syahriartato.wordpress.com</b> Internet	<1%
89	<b>Sriwijaya University on 2019-08-01</b> Submitted works	<1%
90	<b>digilib.unair.ac.id</b> Internet	<1%
91	<b>kabpasuruan.jdih.jatimprov.go.id</b> Internet	<1%
92	<b>jogloabang.com</b> Internet	<1%
93	<b>Universitas Islam Indonesia on 2018-07-16</b> Submitted works	<1%

94	<b>ferirozak.wordpress.com</b>	Internet	<1%
95	<b>himia.umj.ac.id</b>	Internet	<1%
96	<b>jurnal.unismabekasi.ac.id</b>	Internet	<1%
97	<b>kpju-surabaya.com</b>	Internet	<1%
98	<b>oto.detik.com</b>	Internet	<1%
99	<b>repository.iainambon.ac.id</b>	Internet	<1%
100	<b>transformative.ub.ac.id</b>	Internet	<1%
101	<b>British International School, Jakarta on 2011-12-06</b>	Submitted works	<1%
102	<b>Defense University on 2019-11-25</b>	Submitted works	<1%
103	<b>Universitas International Batam on 2017-11-09</b>	Submitted works	<1%
104	<b>iGroup on 2018-04-26</b>	Submitted works	<1%
105	<b>iGroup on 2018-05-17</b>	Submitted works	<1%

106	<b><a href="http://jdih.jatengprov.go.id">jdih.jatengprov.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
107	<b><a href="http://kelurahan-patihan.madiunkota.go.id">kelurahan-patihan.madiunkota.go.id</a></b>	<1%
	Internet	
108	<b><a href="http://yunkrueblog.blogspot.com">yunkrueblog.blogspot.com</a></b>	<1%
	Internet	
109	<b>UPN Veteran Jawa Timur on 2021-06-04</b>	<1%
	Submitted works	
110	<b><a href="http://berkat-nias.blogspot.com">berkat-nias.blogspot.com</a></b>	<1%
	Internet	
111	<b><a href="http://cpps.ugm.ac.id">cpps.ugm.ac.id</a></b>	<1%
	Internet	
112	<b><a href="http://jdih-gresik.net">jdih-gresik.net</a></b>	<1%
	Internet	
113	<b><a href="http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com">rajawaligarudapancasila.blogspot.com</a></b>	<1%
	Internet	
114	<b><a href="http://tmcahaya.blogspot.com">tmcahaya.blogspot.com</a></b>	<1%
	Internet	
115	<b>Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia on 2015-08-26</b>	<1%
	Submitted works	
116	<b>Sriwijaya University on 2021-09-03</b>	<1%
	Submitted works	
117	<b>Sriwijaya University on 2021-11-01</b>	<1%
	Submitted works	

118	Universitas Islam Malang on 2020-08-12	<1%
	Submitted works	
119	Universitas Negeri Padang on 2018-01-06	<1%
	Submitted works	
120	alhasyi.blogspot.com	<1%
	Internet	
121	iGroup on 2013-06-12	<1%
	Submitted works	
122	ika-utjakarta.blogspot.com	<1%
	Internet	
123	jurnal.ubl.ac.id	<1%
	Internet	
124	riset.unisma.ac.id	<1%
	Internet	
125	sip-ppid.mataramkota.go.id	<1%
	Internet	
126	Sriwijaya University on 2022-07-01	<1%
	Submitted works	
127	Universitas Negeri Makassar on 2013-07-18	<1%
	Submitted works	
128	ejournal.uinib.ac.id	<1%
	Internet	
129	jhansem.wordpress.com	<1%
	Internet	

130	<b>lppm.stikesubudiyah.ac.id</b> Internet	<1%
131	<b>myunusabbas.wordpress.com</b> Internet	<1%
132	<b>repository.ubaya.ac.id</b> Internet	<1%
133	<b>sippa.ciptakarya.pu.go.id</b> Internet	<1%
134	<b>sumsel.bpk.go.id</b> Internet	<1%
135	<b>Harvard High School on 2021-07-04</b> Submitted works	<1%
136	<b>Universitas Negeri Jakarta on 2022-03-31</b> Submitted works	<1%
137	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-22</b> Submitted works	<1%
138	<b>iGroup on 2018-04-25</b> Submitted works	<1%
139	<b>repo.unand.ac.id</b> Internet	<1%
140	<b>repository.uinmataram.ac.id</b> Internet	<1%
141	<b>terlalu-bersama.blogspot.com</b> Internet	<1%

142	<b>Padjadjaran University on 2019-08-12</b>	<1%
	Submitted works	
143	<b>Surabaya University on 2012-04-19</b>	<1%
	Submitted works	
144	<b>Universitas Airlangga on 2019-06-26</b>	<1%
	Submitted works	
145	<b>Universitas Islam Indonesia on 2019-10-18</b>	<1%
	Submitted works	
146	<b>Universitas Negeri Semarang on 2020-03-16</b>	<1%
	Submitted works	
147	<b>Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya on 2016-...</b>	<1%
	Submitted works	
148	<b>digilib.unimed.ac.id</b>	<1%
	Internet	
149	<b>dohaveablog.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
150	<b>fr.scribd.com</b>	<1%
	Internet	
151	<b>repository.uin-suska.ac.id</b>	<1%
	Internet	
152	<b>repository.unmuhjember.ac.id</b>	<1%
	Internet	
153	<b>sysindate.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	

154	<b>Udayana University on 2020-02-03</b>	<1%
	Submitted works	
155	<b>Universitas Airlangga on 2020-03-24</b>	<1%
	Submitted works	
156	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-22</b>	<1%
	Submitted works	
157	<b>biro-jasaperijinansurabaya.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
158	<b>bphn.go.id</b>	<1%
	Internet	
159	<b>derikson7.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
160	<b>fdocuments.net</b>	<1%
	Internet	
161	<b>iGroup on 2015-08-12</b>	<1%
	Submitted works	
162	<b>karocybercommunity.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
163	<b>kosasihade75.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	
164	<b>repository.unpas.ac.id</b>	<1%
	Internet	
165	<b>tridasabrina.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	

166	<b>Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia on 2015-07-06</b>	<1%
	Submitted works	
167	<b>Sriwijaya University on 2020-11-22</b>	<1%
	Submitted works	
168	<b>Sriwijaya University on 2022-01-26</b>	<1%
	Submitted works	
169	<b>UIN Syarif Hidayatullah Jakarta on 2019-01-23</b>	<1%
	Submitted works	
170	<b>Udayana University on 2015-09-15</b>	<1%
	Submitted works	
171	<b>Universitas Airlangga on 2020-09-22</b>	<1%
	Submitted works	
172	<b>Universitas Islam Indonesia on 2018-02-23</b>	<1%
	Submitted works	
173	<b>Universitas Merdeka Malang on 2020-11-10</b>	<1%
	Submitted works	
174	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-23</b>	<1%
	Submitted works	
175	<b>Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya on 2018-...</b>	<1%
	Submitted works	
176	<b>Universitas Sam Ratulangi on 2020-07-29</b>	<1%
	Submitted works	
177	<b>baiqnaniq.blogspot.com</b>	<1%
	Internet	

178	<b>batamtoday.com</b>	Internet	<1%
179	<b>belitungkab.go.id</b>	Internet	<1%
180	<b>bluefooz.wordpress.com</b>	Internet	<1%
181	<b>dev-manadopost.jawapos.com</b>	Internet	<1%
182	<b>ejurnal.stisipolcandradimuka.ac.id</b>	Internet	<1%
183	<b>eprints.umpo.ac.id</b>	Internet	<1%
184	<b>eprints.walisongo.ac.id</b>	Internet	<1%
185	<b>iGroup on 2013-04-22</b>	Submitted works	<1%
186	<b>iGroup on 2014-08-20</b>	Submitted works	<1%
187	<b>ihram.co.id</b>	Internet	<1%
188	<b>layanainternet.com</b>	Internet	<1%
189	<b>macam-macammetodepembelajaran.blogspot.com</b>	Internet	<1%

190	<b>repositori.unsil.ac.id</b>	Internet	<1%
191	<b>repository.dinamika.ac.id</b>	Internet	<1%
192	<b>repository.ubharajaya.ac.id</b>	Internet	<1%
193	<b>repository.uim-makassar.ac.id</b>	Internet	<1%
194	<b>repository.unja.ac.id</b>	Internet	<1%
195	<b>sebelasstudio.com</b>	Internet	<1%
196	<b>Ajou University Graduate School on 2022-11-16</b>	Submitted works	<1%
197	<b>Institut Pemerintahan Dalam Negeri on 2017-07-06</b>	Submitted works	<1%
198	<b>Purdue University on 2022-08-20</b>	Submitted works	<1%
199	<b>School of Business and Management ITB on 2021-09-14</b>	Submitted works	<1%
200	<b>Sriwijaya University on 2021-10-12</b>	Submitted works	<1%
201	<b>Sriwijaya University on 2022-07-18</b>	Submitted works	<1%

202	<b>State Islamic University of Alauddin Makassar on 2021-09-09</b> Submitted works	<1%
203	<b>Sultan Agung Islamic University on 2020-05-13</b> Submitted works	<1%
204	<b>UIN Jambi on 2021-03-09</b> Submitted works	<1%
205	<b>Udayana University on 2019-10-28</b> Submitted works	<1%
206	<b>Universitas Airlangga on 2020-02-18</b> Submitted works	<1%
207	<b>Universitas Airlangga on 2021-05-10</b> Submitted works	<1%
208	<b>Universitas Diponegoro on 2015-10-30</b> Submitted works	<1%
209	<b>Universitas Diponegoro on 2017-04-25</b> Submitted works	<1%
210	<b>Universitas Diponegoro on 2017-06-10</b> Submitted works	<1%
211	<b>Universitas Diponegoro on 2017-08-07</b> Submitted works	<1%
212	<b>Universitas Diponegoro on 2018-08-01</b> Submitted works	<1%
213	<b>Universitas International Batam on 2018-10-11</b> Submitted works	<1%

214	<b>Universitas International Batam on 2019-03-04</b> Submitted works	<1%
215	<b>Universitas Islam Indonesia on 2018-07-06</b> Submitted works	<1%
216	<b>Universitas Jember on 2018-11-23</b> Submitted works	<1%
217	<b>Universitas Jenderal Soedirman on 2023-01-04</b> Submitted works	<1%
218	<b>Universitas Mulawarman on 2021-06-21</b> Submitted works	<1%
219	<b>Universitas Muria Kudus on 2016-09-27</b> Submitted works	<1%
220	<b>Universitas Muria Kudus on 2018-09-13</b> Submitted works	<1%
221	<b>Universitas Negeri Jakarta on 2017-01-13</b> Submitted works	<1%
222	<b>Universitas Negeri Jakarta on 2018-08-29</b> Submitted works	<1%
223	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-24</b> Submitted works	<1%
224	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-08-15</b> Submitted works	<1%
225	<b>Universitas Negeri Semarang on 2020-05-26</b> Submitted works	<1%

226	Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya on 2019-... Submitted works	<1%
227	Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya on 2019-... Submitted works	<1%
228	Universitas Pelita Harapan Submitted works	<1%
229	Universitas Putera Batam on 2020-12-03 Submitted works	<1%
230	Universitas Sultan Ageng Tirtayasa on 2021-05-08 Submitted works	<1%
231	Universitas Sultan Ageng Tirtayasa on 2021-06-25 Submitted works	<1%
232	abdatech.blogspot.com Internet	<1%
233	adeyanie.wordpress.com Internet	<1%
234	banjani.wordpress.com Internet	<1%
235	buletin-narhasem.blogspot.com Internet	<1%
236	digilib.unila.ac.id Internet	<1%
237	disparbudpora.blitarkab.go.id Internet	<1%

238	<b>ejournal.upnvj.ac.id</b>	Internet	<1%
239	<b>elib.unikom.ac.id</b>	Internet	<1%
240	<b>eprints.binadarma.ac.id</b>	Internet	<1%
241	<b>eprints.umm.ac.id</b>	Internet	<1%
242	<b>eprints.uny.ac.id</b>	Internet	<1%
243	<b>festivaljalanjalan.com</b>	Internet	<1%
244	<b>fr.slideshare.net</b>	Internet	<1%
245	<b>iGroup on 2014-03-19</b>	Submitted works	<1%
246	<b>iGroup on 2014-06-07</b>	Submitted works	<1%
247	<b>iGroup on 2014-08-11</b>	Submitted works	<1%
248	<b>iGroup on 2017-07-27</b>	Submitted works	<1%
249	<b>ibnuoktaviandotcom.wordpress.com</b>	Internet	<1%

250	<b>id.123dok.com</b> Internet	<1%
251	<b>idoc.pub</b> Internet	<1%
252	<b>jdi.h.solokkota.go.id</b> Internet	<1%
253	<b>journal.ipm2kpe.or.id</b> Internet	<1%
254	<b>jurnalnasional.ump.ac.id</b> Internet	<1%
255	<b>kunami.wordpress.com</b> Internet	<1%
256	<b>mulpix.com</b> Internet	<1%
257	<b>nuecoreligioncenter.blogspot.com</b> Internet	<1%
258	<b>penamrbams.id</b> Internet	<1%
259	<b>publication.petra.ac.id</b> Internet	<1%
260	<b>pustaka.unpad.ac.id</b> Internet	<1%
261	<b>repository.iainbengkulu.ac.id</b> Internet	<1%

262	<b>repository.radenintan.ac.id</b>	<1%
	Internet	
263	<b>repository.uinsu.ac.id</b>	<1%
	Internet	
264	<b>resiandriani.com</b>	<1%
	Internet	
265	<b>sejarahsepakbola.com</b>	<1%
	Internet	
266	<b>usupress.usu.ac.id</b>	<1%
	Internet	
267	<b>vivastor.co.id</b>	<1%
	Internet	
268	<b>gsfaceh.com</b>	<1%
	Internet	
269	<b>its.ac.id</b>	<1%
	Internet	
270	<b>proceedings.stiewidyagamalumajang.ac.id</b>	<1%
	Internet	
271	<b>samawarea.com</b>	<1%
	Internet	
272	<b>zombiedoc.com</b>	<1%
	Internet	
273	<b>Academic Library Consortium on 2023-03-03</b>	<1%
	Submitted works	

274	<b>UIN Sunan Gunung Djati Bandung on 2019-11-22</b> Submitted works	<1%
275	<b>Universitas Airlangga on 2020-12-31</b> Submitted works	<1%
276	<b>Universitas Brawijaya on 2022-10-12</b> Submitted works	<1%
277	<b>Universitas Muria Kudus on 2016-04-15</b> Submitted works	<1%
278	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-11</b> Submitted works	<1%
279	<b>Universitas Pendidikan Indonesia on 2015-01-21</b> Submitted works	<1%
280	<b>Universitas Sam Ratulangi on 2019-07-04</b> Submitted works	<1%
281	<b>alfonusrock.blogspot.com</b> Internet	<1%
282	<b>archive.org</b> Internet	<1%
283	<b>ejournal.warmadewa.ac.id</b> Internet	<1%
284	<b>iGroup on 2014-04-18</b> Submitted works	<1%
285	<b>iGroup on 2016-11-14</b> Submitted works	<1%

286	<b>jurnal.uisu.ac.id</b> Internet	<1%
287	<b>Defense University on 2023-02-07</b> Submitted works	<1%
288	<b>Padjadjaran University on 2019-07-22</b> Submitted works	<1%
289	<b>Sriwijaya University on 2019-09-19</b> Submitted works	<1%
290	<b>Sriwijaya University on 2020-11-18</b> Submitted works	<1%
291	<b>Sriwijaya University on 2022-06-03</b> Submitted works	<1%
292	<b>Universitas Brawijaya on 2017-06-19</b> Submitted works	<1%
293	<b>Universitas Dian Nuswantoro on 2016-12-30</b> Submitted works	<1%
294	<b>Universitas Diponegoro on 2019-01-15</b> Submitted works	<1%
295	<b>Universitas Jember on 2016-12-13</b> Submitted works	<1%
296	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-18</b> Submitted works	<1%
297	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-23</b> Submitted works	<1%

298	<b>Universitas Negeri Makassar on 2013-07-24</b> Submitted works	<1%
299	<b>Universitas Terbuka on 2018-02-02</b> Submitted works	<1%
300	<b>Universitas Terbuka on 2018-04-18</b> Submitted works	<1%
301	<b>Universitas Terbuka on 2018-06-22</b> Submitted works	<1%
302	<b>iGroup on 2015-03-06</b> Submitted works	<1%
303	<b>iGroup on 2017-03-08</b> Submitted works	<1%
304	<b>pricrimbun.blogspot.com</b> Internet	<1%
305	<b>usahaperizinan.blogspot.com</b> Internet	<1%