

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Lokasi Penelitian

1) Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi



Peta Kabupaten Banyuwangi

## 2) Sejarah Kabupaten Banyuwangi

Merujuk data sejarah yang ada, sepanjang sejarah Blambangan (sebelum bernama Banyuwangi) kiranya tanggal 18 Desember 1771 merupakan peristiwa sejarah yang paling tua yang patut diangkat sebagai hari jadi Banyuwangi. Sebelum peristiwa puncak perang Puputan Bayu tersebut sebenarnya ada peristiwa lain yang mendahuluinya, yang juga heroik-patriotik, yaitu peristiwa penyerangan para pejuang Blambangan di bawah pimpinan Pangeran Puger (putra Wong Agung Wilis) ke benteng VOC di Banyualit pada tahun 1768.

Namun sayang peristiwa tersebut tidak tercatat secara lengkap pertanggalannya, dan selain itu terkesan bahwa dalam penyerangan tersebut kita kalah total, sedang pihak musuh hampir tidak menderita kerugian apapun. Pada peristiwa ini Pangeran Puger gugur, sedang Wong Agung Wilis, setelah Lateng dihancurkan, terluka, tertangkap dan kemudian dibuang ke Pulau Banda (Lekkerkerker, 1923).

Berdasarkan data sejarah nama Banyuwangi tidak dapat terlepas dengan kejayaan Blambangan. Sejak jaman Pangeran Tawang Alun (1655-1691) dan Pangeran Danuningrat (1736-1763), bahkan juga sampai ketika Blambangan berada di bawah perlindungan Bali (1763-1767), VOC belum pernah tertarik untuk memasuki dan mengelola Blambangan (Ibid.1923:1045).

Pada tahun 1743 Jawa Bagian Timur (termasuk Blambangan) diserahkan oleh Pakubuwono II kepada VOC, VOC merasa Blambangan

memang sudah menjadi miliknya. Namun untuk sementara masih dibiarkan sebagai barang simpanan, yang baru akan dikelola sewaktu-waktu, kalau sudah diperlukan. Bahkan ketika Danuningrat memina bantuan VOC untuk melepaskan diri dari Bali, VOC masih belum tertarik untuk melihat ke Blambangan (Ibid 1923:1046).

Namun barulah setelah Inggris menjalin hubungan dagang dengan Blambangan dan mendirikan kantor dagangnya (komplek Inggris sekarang) pada tahun 1766 di bandar kecil Banyuwangi ( yang pada waktu itu juga disebut Tirtaganda, Tirtaarum atau Toyaarum), maka VOC langsung bergerak untuk segera merebut Banyuwangi dan mengamankan seluruh Blambangan. Secara umum dalam peperangan yang terjadi pada tahun 1767-1772 ( 5 tahun ) itu, VOC memang berusaha untuk merebut seluruh Blambangan. Namun secara khusus sebenarnya VOC terdorong untuk segera merebut Banyuwangi, yang pada waktu itu sudah mulai berkembang menjadi pusat perdagangan di Blambangan, yang telah dikuasai Inggris.

Dengan demikian jelas, bahwa lahirnya sebuah tempat yang kemudian menjadi terkenal dengan nama Banyuwangi, telah menjadi kasus-beli terjadinya peperangan dahsyat, perang Puputan Bayu. Kalau sekiranya Inggris tidak bercokol di Banyuwangi pada tahun 1766, mungkin VOC tidak akan buru-buru melakukan ekspansinya ke Blambangan pada tahun 1767. Dan karena itu mungkin perang Puputan Bayu tidak akan terjadi ( puncaknya ) pada tanggal 18 Desember 1771. Dengan demikian pasti terdapat hubungan yang erat perang Puputan Bayu dengan lahirnya sebuah

tempat yang bernama Banyuwangi. Dengan perkataan lain, perang Puputan Bayu merupakan bagian dari proses lahirnya Banyuwangi. Karena itu, penetapan tanggal 18 Desember 1771 sebagai hari jadi Banyuwangi sesungguhnya sangat rasional.

### 3) Letak Geografis

Banyuwangi adalah kabupaten terluas di Jawa Timur. Luasnya 5.782,50 km. Wilayahnya cukup beragam, dari dataran rendah hingga pegunungan. Kawasan perbatasan dengan Kabupaten Bondowoso, terdapat rangkaian Dataran Tinggi Ijen, dengan puncaknya Gunung Raung (3.282 m) dan Gunung Merapi (2.800 m), keduanya adalah gunung api aktif.

Bagian selatan terdapat perkebunan, peninggalan sejak zaman Hindia Belanda. Di perbatasan dengan Kabupaten Jember bagian selatan, merupakan kawasan konservasi yang kini dilindungi dalam sebuah cagar alam yakni Taman Nasional Meru Betiri. Pantai Sukamade, merupakan kawasan pengembangan penyu. Semenanjung Blambangan juga terdapat cagar alam Taman Nasional Alas Purwo. Pantai timur Banyuwangi (Selat Bali) merupakan salah satu penghasil ikan terbesar di Jawa Timur. Di Muncar terdapat pelabuhan perikanan.

Kabupaten Banyuwangi merupakan bagian yang paling Timur dari Wilayah Propinsi Jawa Timur, terletak diantara koordinat 7 43 – 8 46 Lintang Selatan dan 113 53 – 114 38 Bujur Timur dan dengan ketinggian antara 25 - 100 meter di atas permukaan laut. Kabupaten memiliki panjang

garis pantai sekitar 175,8 km yang membujur sepanjang batas selatan timur Kabupaten Banyuwangi, serta jumlah pulau ada 10 buah.

Batas-batas wilayah Kabupaten Banyuwangi:

- a) Utara : kabupaten Situbondo dan Bondowoso;
- b) Timur : Selat Bali;
- c) Selatan : Samudera Indonesia;
- d) Barat : Kabupaten Jember dan Bondowoso.

#### 4) Sistem Kependudukan

Penduduk Banyuwangi cukup beragam. Mayoritas adalah Suku Osing, namun terdapat Suku Madura (kecamatan Wongsorejo, Bajulmati, Glenmore dan Kalibaru) dan Suku Jawa yang cukup signifikan, serta terdapat minoritas Suku Bali dan Suku Bugis. Suku Osing merupakan penduduk asli kabupaten Banyuwangi dan bisa dianggap sebagai sebuah sub-suku dari suku Jawa. Mereka menggunakan Bahasa Osing, yang dikenal sebagai salah satu ragam tertua Bahasa Jawa. Kesenian asal Banyuwangi adalah kuntulan, gandrung, jaranan, barong, janger dan seblang. Suku Osing Banyak mendiami di Kecamatan Rogojampi, Songgon, Kabat, Glagah, Giri, Kalipuro, Kota serta sebagian kecil di kecamatan lain. Bahasa dan budaya suku Osing banyak dipengaruhi oleh bahasa dan budaya Jawa.

**Tabel 1**  
**komposisi jumlah penduduk kabupaten banyuwangi**  
**dalam kurun waktu tiga tahun terakhir**

NO	URAIAN	SATUAN	2004	2005	2006	2007
1.	Jumlah Penduduk	Jiwa	1.557.436	1.575.089	1.576.328	1.580.441
	- Laki-laki	Jiwa	780.459	789.305	770.954	772.966
	- Perempuan	Jiwa	776.977	785.784	805.374	807.475
2.	Kepadatan Penduduk	Jiwa/Km <sup>2</sup>	269	272	272	273

*Sumber: Banyuwangi Dalam angka (Badan Statistik Banyuwangi)*

### 5) Struktur Organisasi:

#### a) BADAN:

- 1) Bappeda;
- 2) Badan Kepegawaian dan Diklat;
- 3) Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat.

#### b) DINAS :

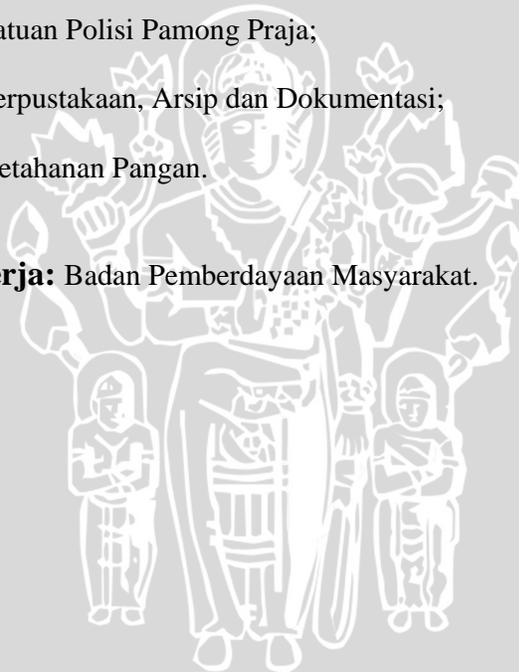
- 1) Dinas Kesehatan;
- 2) Dinas Kelautan dan Perikanan;
- 3) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi;
- 4) Dinas Pekerjaan Umum;

- 5) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
- 6) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- 7) Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika;
- 8) Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan dan Peternakan;
- 9) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- 10) Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 11) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.

c) **KANTOR:**

- 1) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja;
- 2) Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi;
- 3) Kantor Ketahanan Pangan.

d) **Satuan Kerja:** Badan Pemberdayaan Masyarakat.



## 6) Lambang Daerah



### a) Makna Bentuk Lambang

- 1) *Daun Lambang Berbentuk Perisai*, di tengah- tengah lambang berdiri tegak lurus garis berwarna putih membelah dasar lambang secara simetris menjadi dua bagian sebelah kiri warna hitam, bagian sebelah kanan warna hijau.
- 2) *Dalam Lambang Tertulis Peta Kabupaten Banyuwangi*, dengan dibatasi oleh gambar padi berbutir 17 sebelah kanan dan 8 buah kapas sebelah kiri. Selat Bali dan Samudra Indonesia serta Kawah Ijen dilukiskan dengan warna biru.
- 3) *Di Bagian Atas Tengah*, yakni di atas Peta Kabupaten Banyuwangi terlukiskan sebuah bintang bersudut lima dengan warna kuning emas melekat pada garis tegak lurus tersebut di atas. Bintang tersebut bersinar lima.

- 4) ***Pita Kuning***, menghiasi bagian bawah dengan berisikan tulisan B A N Y U W A N G I, dengan warna merah.
- 5) ***Pita Putih Sebagai Dasar***, pada bagian bawah di luar daun lambang dengan berisikan tulisan SATYA BHAKTI PRAJA MUKTI, berwarna hitam, yang menyatu garis tepi perisai.

**b) Makna Bagian-bagian Lambang**

- 1) ***Daun Lambang Berbentuk Perisai***, adalah lambang keamanan dan ketentraman serta kejujuran melambangkan dasar dan keinginan hidup rakyat Kabupaten Banyuwangi.
- 2) ***Bintang Dengan Warna Kuning Emas***, adalah lambang Ketuhanan Yang Maha Esa, bersudut lima dan bersinar lima dengan garis tegak berarti berdiri tegak atas dasar Pancasila yang merupakan dasar dan falsafah Negara yang senantiasa dijunjung tinggi serta selalu menyinari jiwa rakyat Kabupaten Banyuwangi. Bintang bersinar lima menyinari Peta Kabupaten Banyuwangi, padi dan kapas.
- 3) ***Padi Dan Kapas***, lambang sandang pangan yang menjadi kebutuhan pokok rakyat sehari-hari, gambar padi berbutir 17 buah dan kapas 8 buah melambangkan saat-saat kramat bagi Bangsa Indonesia yaitu tanggal 17 Agustus 1945.
- 4) ***Peta Kabupaten Banyuwangi***, yang terdapat banyak sungai-sungai dilukiskan warna kuning dan hijau serta di lingkungan Selat Bali dan Samudra Indonesia melambangkan sumber kemakmuran daerah.
- 5) ***Pita Berisikan Tulisan Banyuwangi***, menunjukkan Daerah Kabupaten Banyuwangi.

- 6) *Pita Dasar Dengan Warna Putih*, berisikan tulisan SATYA BHAKTI PRAJA MUKTI menunjukkan makna selalu mengabdikan kepada kebenaran demi kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat.



## B. Pelaksanaan *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Banyuwangi

### 1. Realita pelaksanaan *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Banyuwangi

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Syachran Basah tersebut, tersimpulkan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah karena adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh administrasi negara, dalam menjalankan tugas tersebut, para administrator negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan dan kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.<sup>32</sup>

Diskresi dapat dikatakan sebagai bentuk wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan yang memungkinkan untuk melakukan pilihan-pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam lingkup administrasi atau tata kelola suatu pemerintahan.<sup>33</sup>

Mengacu pada defenisi diatas, maka badan atau pejabat pemerintahan yang diberikan kewenangan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi, dan senantiasa memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya *pouvoir discretionnaire* yang dilakukan oleh Bupati Banyuwangi DR.Ratna Ani Lestari dalam menjalankan

<sup>32</sup> Penyunting SF Marbun Dkk ., *Op. Cit.*, Hlm : 100

<sup>33</sup> Faisal Sulaiman, Hukum administrasi negara, dikutip dari [www.lumbangpadi.com](http://www.lumbangpadi.com) pada tanggal 19 april 2010

roda pemerintahan di Banyuwangi seringkali menyebabkan timbulnya suatu permasalahan, dalam beberapa keputusan dan ataupun pedoman yang dikeluarkan oleh Bupati seperti Surat Pedoman Bupati Banyuwangi tentang Pedoman Harga Daging Babi di Kabupaten Banyuwangi, yang mana dalam surat keputusan tersebut Bupati mencantumkan harga minimal penjualan daging babi di Kabupaten Banyuwangi, yang mana hal ini banyak menimbulkan gejolak didalam masyarakat Banyuwangi selain karena hal tersebut tidak dapat diterima karena bupati hanya menghususkannya pada harga daging babi saja, yang mana hal tersebut dapat menimbulkan kecemburuan sosial bagi para pedagang daging yang lain di Banyuwangi mengingat bupati tidak pernah mengeluarkan surat pedoman atau apapun dalam masalah harga daging-daging yang lain, dan hal tersebut juga sangatlah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Kabupaten Banyuwangi yang notabene beragama islam atau warga muslim, hal tersebut serentak membuat para tokoh-tokoh agama di Kabupaten Banyuwangi meradang, yang mana pada saat dimintai keterangan bupati Banyuwangi DR. Ratna Ani Lestari bungkam seribu bahasa, dan ketika hal ini di teliti ternyata surat pedoman tersebut sama persis dengan Surat Pedoman Bupati tentang Pedoman Harga Daging Babi di Kabupaten Jembrana - Bali , yang mana Bupati Jembrana I Gede Winase adalah suami dari Bupati Banyuwangi DR. Ratna Ani Lestari.<sup>34</sup>

Sementara itu Ashadi SH mengatakan bahwa seringkali tindakan-tindakan maupun kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Ratna sama persis dengan apa yang terjadi atau dilakukan oleh Bupati Jembrana I Gede Winase

---

<sup>34</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Wahyudi, selaku ketua DPRD Kabupaten Banyuwangi periode 2004-2009, pada tanggal 14 April 2010

yang notabene adalah suaminya sendiri. Sehingga setiap kebijakan yang diambil oleh Bupati Ratna sering menimbulkan konflik didalam masyarakat itu sendiri khususnya di Banyuwangi yang mana perbedaan kultur yang mencolok antara Bali dengan Banyuwangi yang hampir tidak mungkin bisa diselaraskan karena setiap kultur ataupun adat tersebut berasal dari agama atau keyakinan yang berbeda. Seperti Surat Pedoman Bupati Banyuwangi tentang Pedoman Harga Daging Babi di Kabupaten Banyuwangi yang sangat tidak adil bagi pedagang daging yang lain dan sangat bertentangan dengan agama islam yang notabene agama dari separuh lebih masyarakat dibanyuwangi.<sup>35</sup>

Menurut Wahyudi SH. M.Hum, diskresi yang dilakukan oleh bupati Ratna tidak dapat di pertanggung jawabkan baik secara umum kepada masyarakat Banyuwangi maupun secara khusus kepada badan legislatif negara dalam hal ini kami anggota DPRD yang juga notabene adalah wakil rakyat, dan diskresi yang dilakukan oleh Ibu.Ratna itu juga tidak sesuai dengan Asas-asas pemerintahan umum yang baik.<sup>36</sup>

## **2. *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Menurut Prof.Dr. Prajudi Atmosudirjo diskresi atau freies ermessen adalah kebebasan bertindak atau pengambilan keputusan daripada para pejabat administrasi negara demi tujuan kesejahteraan rakyat. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap daripada Asas Legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara

---

<sup>35</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ashadi, selaku ketua LSM LEBBAN INDAH di Kabupaten Banyuwangi, pada tanggal 12 April 2010

<sup>36</sup> *Op.Cit.*, wawancara dengan Bapak Wahyudi, pada tanggal 14 April 2010

harus berdasarkan ketentuan-ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam masalah dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya sebuah kebebasan atau diskresi bagi para pejabat administrasi negara yang dituangkan dalam kebijakan yang berlandaskan atau didasari oleh sebuah kebijaksanaan. Adapun diskresi itu sendiri tidak boleh melampaui atau melanggar undang-undang yang berlaku.<sup>37</sup>

Dengan demikian diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari paham negara welfare state adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat bukan malah melakukan tindakan yang dapat menimbulkan kesenjangan sosial dan merugikan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa negara Indonesia-pun merupakan bentuk negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945. Dalam paragraf keempat dari pembukaan UUD 1945 tersebut tergambar secara tegas tujuan bernegara yang hendak dicapai. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan serta ketentraman sosial dalam arti seluas-luasnya.

Lebih jauh, dalam pasal 1 ayat (5) Rancangan Undang Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) ditegaskan, diskresi merupakan kewenangan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang digunakan dalam mengambil keputusan untuk mengatasi masalah dengan memperhatikan batas-batas hukum yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang baik

---

<sup>37</sup>Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

dan norma-norma yang berkembang di masyarakat. Dengan kata lain Diskresi merupakan keputusan pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat khusus, bertanggungjawab dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik demi kesejahteraan masyarakat.

Diantara asas-asas umum pemerintahan yang baik yang paling mendasar adalah larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. badan atau pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil. Pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.



### C. Permasalahan Yang Timbul Dari Pelaksanaan *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Mewujudkan *Good Governance* Di Kabupaten Banyuwangi

#### 1. Timbulnya Konflik Sosial Di Dalam Masyarakat

Tindakan diskresi yang dilakukan oleh Bupati Banyuwangi Ratna Ani Lestari, menimbulkan konflik sosial yang terjadi di dalam masyarakat banyuwangi, konflik sosial dalam tiga bidang kehidupan masyarakat, antara lain: (a) politik, (b) ekonomi dan (c) sosial-budaya;

##### a) Politik

Secara politik tindakan diskresi yang dilakukan Bupati Banyuwangi Ratna Ani Lestari tidak memikirkan kondisi masyarakat yang masih belum mempunyai kesadaran dalam berpolitik dan masih mementingkan kepentingan pribadi dan atau golongan, dan hal itu juga menunjukkan betapa seorang Ratna merupakan tindakan yang masih belum dewasa dalam berpolitik, dengan tidak mempertimbangkan terlebih dahulu apa dampak yang akan ditimbulkan akibat mengambil sebuah kebijakan yang bisa dianggap tidak relevan dengan kondisi masyarakat banyuwangi.<sup>38</sup>

##### b) Ekonomi

Sebagian besar para pedagang kebutuhan pokok di banyuwangi berada dalam pasar tradisional disetiap kecamatan dan ataupun desa. Yang mana di pasar tradisional itupun sangat sulit bahkan tidak akan mungkin dijumpai seorang pedagang yang berjualan daging babi secara

<sup>38</sup> *Op.Cit.*, wawancara dengan Bapak Wahyudi, pada tanggal 14 April 2010

terang-terangan. Biasanya para pedagang daging babi hanya sebatas berjualan dari pintu kepintu, itupun hanya masuk pada rumah yang dihuni oleh orang-orang cina yang tidak beragama islam atau *non muslim*. maka dari itu mengingat daging babi bukanlah termasuk barang atau bahan pokok yang dikonsumsi masyarakat banyuwangi pada umumnya maka sangatlah tidak dapat diterima apabila pemerintah dalam hal ini Bupati Banyuwangi hanya memperhatikan harga daging babi saja yang diperlakukan secara khusus, sementara harga daging yang lain seperti daging sapi, kambing, ayam dan lain sebagainya yang mana pada umumnya adalah daging yang dijual secara umum di Kabupaten Banyuwangi tidak diperlakukan secara khusus. Ini kan dapat menimbulkan pertanyaan besar bagi para pedagang dan juga dapat menimbulkan kecemburuan sosial.<sup>39</sup>

c) Sosial-Budaya

Kebijakan yang diambil oleh Bupati itu sangat bertentangan dengan sosial dan budaya di masyarakat banyuwangi karena apa yang dilakukan bupati tersebut hanyalah suatu tindakan yang tidak beralasan yang jelas dan terkesan ikut-ikutan pada apa yang dilakukan suaminya di kabupaten jembrana Bali (I Gede Winase adalah Bupati Jembrana yang juga suami dari Ratna Ani Lestari), kalau di Jembrana mungkin kebijakan seperti itu sangatlah diperlukan (mengingat penduduk di Jembrana Mayoritas Hindu), akan tetapi di Banyuwangi kebijakan

---

<sup>39</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Eri Hadi, selaku ketua Paguyuban Pedagang Daging Sapi di Kabupaten Banyuwangi, pada tanggal 12 April 2010

tersebut sangatlah tidak relevan karena mayoritas penduduk di Banyuwangi ini adalah Muslim dan juga daging babi bukanlah termasuk makanan pokok bagi mayoritas warga Banyuwangi.<sup>40</sup>

## 2. Tidak Terwujudnya Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Salah satu aspek penting yang terkait dengan prinsip akuntabilitas dalam reformasi birokrasi Indonesia saat ini adalah perihal kewenangan bebas pemerintah atau diskresi dan ataupun yang lazim dikenal dalam bahasa Jerman sebagai *Freies Ermessen*. Ketika *freies Ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis maka akan menjadi sebuah peraturan kebijakan. Yang mana ciri-ciri peraturan kebijakan tersebut sebagai berikut:<sup>41</sup>

- a) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- b) Asas-asas pembatas dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- d) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.

---

<sup>40</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Masykur Ali, selaku ketua NU di Banyuwangi, pada tanggal 19 Mei 2010

<sup>41</sup> Bagir Manan, *peraturan kebijaksanaan*, (makalah, jakarta tahun 1994), dikutip dari [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) pada tanggal 26 mei 2010

- e) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada aspek kebijakan itu sendiri (doelmatigheid) dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- f) Dalam praktek peraturan kebijakan tersebut diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni, keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Sementara itu diskresi yang dilakukan oleh Bupati banyuwangi Ratna Ani Lestari tersebut sudah jelas tidak mengutamakan dan atau bersebrangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain :

- a) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum, dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Tindakan diskresi yang dilakukan oleh bupati banyuwangi tersebut sangatlah jelas hanya mementingkan beberapa pihak saja dalam hal ini para pedagang daging babi saja yang dapat menimbulkan kesenjangan dan atau kecemburuan sosial terhadap para pedagang yang lain. Dan jelas pula bahwa apa yang dilakukan oleh bupati ini sangatlah kurang selektif dalam melakukan pengambilan sebuah kebijakan yang seharusnya bertujuan demi kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat.
- b) Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, adil serta tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan

dan rahasia negara. Tidak terbukanya Bupati kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur dan adil terkesan bupati tidak terbuka dalam hal menanggapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat akibat adanya kebijakan yang dibuat oleh Bupati banyuwangi.

Memang harus diakui apabila tidak digunakan secara cermat dan hati-hati maka penerapan *freis ermessen* ini rawan menjadi konflik struktural yang berkepanjangan antara penguasa versus masyarakat. Ada beberapa kerugian yang bisa saja terjadi jika tidak diantisipasi secara baik yakni diantaranya;<sup>42</sup>

- a) aparatur atau pejabat pemerintah bertindak sewenang-wenang karena terjadi kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat;
- b) sektor pelayanan publik menjadi terganggu atau malah makin buruk akibat kebijakan yang tidak populer dan non-responsif diambil oleh pejabat atau aparatur pemerintah yang berwenang;
- c) sektor pembangunan justru menjadi terhambat akibat sejumlah kebijakan (policy) pejabat atau aparatur pemerintah yang kontraproduktif dengan keinginan rakyat atau para pelaku pembangunan lainnya;
- d) aktifitas perekonomian masyarakat justru menjadi pasif dan tidak berkembang akibat sejumlah kebijakan (policy) yang tidak pro-masyarakat dan terakhir adalah terjadi krisis kepercayaan publik

---

<sup>42</sup> Edi Suharto , kebijakan dan pelayanan publik dalam era reformasi, dikutip dari [www.edisuharto.wordpress.com](http://www.edisuharto.wordpress.com) pada tanggal 18 april 2010

terhadap penguasa dan menurunya wibawa pemerintah dimata masyarakat sebagai akibat kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak simpatik dan merugikan masyarakat.



#### **D. Alternatif Solusi Yang Dapat Digunakan Untuk Menyelesaikan Permasalahan Yang Timbul Dari Pelaksanaan *Pouvoir Discretionnaire* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Mewujudkan *Good Governance* Di Kabupaten Banyuwangi**

##### **1. Perlindungan Hukum Administrasi**

Perlindungan hukum bagi warga negara atas tindakan hukum pemerintah ini memiliki arti penting dalam hukum administrasi sehubungan dengan sifat dasar dari tindakan hukum administrasi atau pemerintah, yakni bersegi satu atau sepihak. Artinya dalam konteks hukum administrasi, terjadi tidaknya hukum itu tergantung pada administrasi atau pemerintah, tidak disyaratkan adanya persetujuan dari pihak lain atau warga negara. Perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan hukum tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar hak orang-orang atau kelompok tertentu. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara yang berupa pembuatan keputusan, ketetapan dan atau pedoman yang didasarkan pada kebebasan bertindak, akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang serta pelanggaran hak-hak warga negara.<sup>43</sup>

Menurut Sjachran Basah, perlindungan hukum terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadap warga negara, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan

---

<sup>43</sup> Ridwan, *Tiga dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, UII Press Yogyakarta, 2009, Hlm : 123.

baik dan benar menurut hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis seperti asas umum pemerintahan yang baik.<sup>44</sup>

## 2. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif (*preventieve rechtsbescherming*) adalah upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan yang menyimpang atau kegiatan antisipasi terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah. Menurut Philipus M.Hadjon, Pada umumnya dalam perlindungan hukum preventif ini warga negara diberikan kesempatan untuk mengajukan pendapatnya sebelum pemerintah melakukan keputusan yang bersifat definitif. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kewenangan kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah didorong untuk lebih bersikap hati-hati dan cermat dalam mengambil dan atau menentukan kebijakan dan atau keputusan yang didasarkan pada diskresi. Perlindungan hukum preventif ini dikenal beberapa bentuk dan metode yaitu pengawasan, keterbukaan pemerintah (*openbaarheid van bestuur*) dan peran serta masyarakat (*inspraak*).<sup>45</sup>

### a) Pengawasan terhadap administrasi

Pengawasan dalam hal ini dimaksudkan sebagai proses pemantauan, pemeriksaan, dan penilaian yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang berwenang terhadap sikap tindak hukum yang dilakukan oleh

<sup>44</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1992, Hlm.7-8

<sup>45</sup> Op.,Cit., Ridwan, *Tiga dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Hlm.125

pejabat administrasi dengan maksud untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum maupun pelanggaran terhadap hak-hak warga negara dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan. Berdasarkan perspektif hukum, pengawasan itu dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan tugas atau pekerjaan itu telah dilakukan sesuai dengan norma hukum yang berlaku, dan apakah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan itu tercapai tanpa melanggar norma hukum yang berlaku. Secara teoritik dan praktik, pengawasan itu ada yang bersifat *intern* yaitu pengawasan oleh badan yang secara organisatoris termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan yang bersifat *ekstern* dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris berada diluar pemerintah. Disamping itu pengawasan juga dibedakan dalam dua jenis yaitu *a-priori* dan *a-posteriorii*. Pengawasan *a-priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum keluarnya sebuah keputusan atau tindakan hukum pemerintah, sedangkan *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau tindakan hukum pemerintah. Selain itu, dikenal pula pengawasn dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) dari sebuah perbuatan pemerintah itu sendiri, sedangkan segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya dari sebuah perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

b) Keterbukaan pemerintahan

Keterbukaan pemerintahan sebagai metode perlindungan hukum preventif ini memiliki keterkaitan dengan gagasan negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Secara teoritik dan historik, asas keterbukaan pemerintahan ini merupakan perkembangan dari asas permainan yang baik (*principle of fair play*) yang terdapat dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas yang menghendaki pemerintah harus melakukan keterbukaan, kejujuran, sikap tidak memihak dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan. Keterbukaan pemerintahan harus memainkan peran penting dalam hubungan antara organ pemerintah dengan warga negara. Keterbukaan tidak hanya penting untuk pergaulan antara pemerintahan dengan masyarakat akan tetapi juga penting untuk pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Keterbukaan ini didalamnya terkandung proses demokratis, proses politik dan penentuan kebijakan negara yang transparan, kejujuran para penyelenggara negara, perlindungan hak asasi manusia, kebebasan warga negara, dan sebagainya. Asas keterbukaan diangkat dari asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan bahwa asas demokrasi tidak saja dilaksanakan melalui badan perwakilan rakyat, tetapi juga oleh setiap warga masyarakat sehubungan dengan sikap tindak pemerintah baik berupa keputusan dan ataupun kebijakan. Dalam perkembangan lebih lanjut, keterbukaan pemerintahan ini akan mengarah pada

penyelenggaraan pemerintahan secara horisontal. Pemerintahan horisontal adalah strategi pemerintahan baru yang dicirikan oleh konsultasi dan negoisasi antara pemerintah dengan masyarakat sebelum pemerintah mengambil sebuah keputusan dan atau menetapkan kebijakan publik. Seiring kedewasaan dan kecerdasan masyarakat model pemerintahan hubungan sepihak secara vertikal (atasan-bawahan) antara pemerintah dan rakyat dianggap tidak lagi relevan. Keterbukaan pemerintahan merupakan hal penting dalam suatu negara hukum demokratis. Indonesia juga telah memiliki peraturan yang terkait dengan keterbukaan ini yakni UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dalam pasal 3 UU No.14 Tahun 2008 disebutkan mengenai tujuan keterbukaan informasi publik, yaitu sebagai berikut:

- 1) Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- 2) Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- 3) Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik;
- 4) Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;

- 5) Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- 6) Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan atau
- 7) Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Keterbukaan pemerintahan bukan berarti memberikan informasi seluas-luasnya tanpa batas dan juga bukan berarti masyarakat dapat mengetahui dengan bebas semua informasi yang berkenaan dengan tugas, kewajiban, dan semua kegiatan pemerintah. Ada batasan-batasan yang harus diperhatikan seperti hal-hal yang menyangkut rahasia negara, keamanan negara dan hal-hal yang menurut pertimbangan kemaslahatan tidak perlu diketahui oleh umum. Berdasarkan pasal 6 ayat (3) UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik adalah:

- 1) Informasi yang dapat membahayakan negara;
- 2) Informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat;
- 3) Informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi;
- 4) Informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan atau
- 5) Informasi publik yang diminta belum dikuasai atau belum didokumentasikan.

Meskipun demikian, keterbukaan pemerintahan ini masih memerlukan mekanisme lain untuk dapat terlaksana dengan baik. Mekanisme lain itu adalah peran serta masyarakat atau warga negara (*inspraak*).

c) Peran serta masyarakat (warga negara)

Keterbukaan pemerintahan dan peran serta masyarakat sebagai jaminan pemerintahan sesungguhnya merupakan suatu kesatuan dan karenanya sering disebutkan dalam suatu tarikan nafas. Meskipun demikian, keduanya dapat dibedakan. Peran serta masyarakat (*inspraak*) merupakan kelanjutan dari keterbukaan. Dalam hal ini keterbukaan hanyalah memberikan kemungkinan kepada warga negara untuk mengetahui secara bersama-sama dan ikut terlibat memikirkan tentang kebijakan dan tindakan-tindakan pemerintahan, sementara pada peran serta masyarakat itu dimaksudkan agar warga negara terlibat secara sungguh-sungguh mempengaruhi (turut memikirkan dan membicarakan) terhadap kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang diambil oleh pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, ada tiga unsur penting yang terkandung dalam konsep *inspraak*, yaitu ; *pertama*, terdapat kesempatan yang diatur dan disiapkan bagi masyarakat untuk menyatakan pendapat dan pikiran mengenai kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah; *kedua*, rakyat diberi kesempatan untuk terlibat aktif dalam pembahasan atau diskusi dengan pemerintah dan para pengambil kebijakan; *iketiga*, rakyat diberi harapan bahwa hasil dari pembahasan dalam batas-batas rasional itu akan berpengaruh pada keputusan final yang akan diambil oleh

pemerintah. Dengan berdasarkan tiga unsur ini maka secara garis besar dapat disebutkan bahwa *inspraak* itu mengandung arti keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah yang akan diterapkan terhadap masyarakat.<sup>46</sup>

### 3. Perlindungan Hukum Represif

Berbeda dengan perlindungan hukum preventif yang dilaksanakan sebelum adanya akibat hukum yang menimpa warga negara, perlindungan hukum represif diterapkan ketika telah ada akibat hukum yang merugikan atau melanggar hak-hak warga negara. Karena perlindungan hukum represif ini selalu dilaksanakan setelah ada akibat hukum yang secara nyata dan langsung menimpa warga negara, maka perlu diketengahkan terlebih dahulu perbuatan hukum pemerintahan apa yang akibat hukumnya secara nyata menimpa warga negara. Bahwa dalam melaksanakan tindakan hukum dibidang publik pemerintah akan menggunakan instrumen hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakannya, dan keputusan-keputusan dengan akibat hukum yang berbeda-beda. Perlindungan hukum represif yang terkait dengan penggunaan instrumen hukum yang berupa peraturan perundang-undangan oleh pemerintah ditempuh melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, sesuai dengan sifat peraturan perundang-undangan yakni ditujukan pada hak-hak kolektif atau berkenaan dengan kepentingan umum. Perlindungan hukum represif yang terkait dengan penggunaan instrumen hukum yang berupa keputusan, sesuai dengan

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, Hlm.126-139

sifatnya yang tertuju pada individu tertentu, penyelesaian persekisihan ini umumnya ditempuh melalui dua kemungkinan yaitu upaya administratif dan peradilan administrasi. Perlindungan hukum represif yang terkait dengan penggunaan instrumen hukum yang berupa peraturan kebijakan dalam prakteknya masih menyimpan persoalan yang belum ada solusinya, karena perbuatan pemerintah dengan instrumen hukum peraturan kebijakan, akibat hukum atau kekuatan mengikatnya ada yang mengenai warga negara dan ada pula yang hanya berlaku dalam lingkungan administrasi. Sehingga menurut Markus Lukman peraturan kebijakan yang eksistensinya memiliki landasan undang-undang yang jelas dapat diuji secara peraturan perundang-undangan dan ataupun berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan hukum positif di Indonesia ketiga sarana perlindungan hukum tersebut tidak dapat digunakan untuk menyelesaikan perkara yang terkait dengan peraturan kebijakan. Dengan kata lain, Mahkamah Agung, Upaya administrasi, dan PTUN tidak memiliki atau tidak diberikan kewenangan absolut untuk menguji peraturan kebijakan. Berdasarkan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 yang telah diubah dengan UU No.35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, mahkamah Agung hanya berwenang untuk menguji semua *peraturan perundang-undangan* di bawah undang-undang dasar dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara peraturan kebijakan itu bukanlah peraturan perundang-undangan. Berdasarkan UU No.5 Tahun 1986 yang diganti UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU PTUN, kewenangan absolut upaya

administratif dan PTUN hanyalah keputusan tata usaha negara, sedangkan peraturan kebijakan itu bukanlah keputusan tata usaha negara.<sup>47</sup>

Salah satu solusi untuk menguji peraturan kebijakan adalah dengan meluaskan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, tidak semata-mata berwenang menyelesaikan sengketa akibat dikeluarkan atau tidak dikeluarkannya keputusan, tetapi berwenang menyelesaikan tindakan hukum publik dari organ pemerintahan. Bila Peradilan Administrasi diberikan kewenangan untuk menguji tindakan hukum publik organ pemerintahan, maka kompetensi Peradilan Administrasi akan mencakup peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri oleh organ pemerintahan, yakni regulasi, keputusan tata usaha negara, rencana-rencana pemerintahan, dan tindakan hukum publik lainnya. Dengan format Peradilan Administrasi seperti itu, pembaharuan Hukum Administrasi Formal merupakan *qonditio sine quanon*, sehingga diharapkan dapat mengimplementasikan Hukum Administrasi Materil yang sangat luas dan bertebaran dalam berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>48</sup>

#### 4. Penggunaan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Terdapat beberapa parameter dalam hal batasan toleransi bagi Badan atau Pejabat pemerintahan dalam menggunakan diskresi ini yaitu antara lain;

- a) adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri;

---

<sup>47</sup> Zafrullah Salim, eksekutif, legislatif dan yudikatif, dikutip dari [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org) pada tanggal 18 april 2010

<sup>48</sup> Op.,Cit., Ridwan, *Tiga dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Hlm.145

b) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu;

c) tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral.

Bila berbicara mengenai pertanggungjawaban maka diskresi akan terkait dengan permasalahan subyek yang memiliki kewenangan membuat diskresi.

Dalam Undang-Undang RI No.28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, norma kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam Bab III Paal 3 UU. RI. No.28 Tahun 1999 menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan negara meliputi :

- a) Asas Kepastian Hukum;
- b) Asas Tertib Penyelenggara Negara;
- c) Asas Kepentingan Umum;
- d) Asas Keterbukaan;
- e) Asas Proporsionalitas;
- f) Asas Profesionalitas;
- g) Asas Akuntabilitas.

Menurut Prof. Muchsan, subyek yang berwenang untuk membuat suatu diskresi adalah administrasi negara dalam pengertian sempit, yaitu

eksekutif. Adapun basis argumentasi yuridisnya ialah bahwa pihak eksekutif yang lebih banyak bersentuhan dengan masalah pelayanan publik oleh karena itu diskresi hanya ada dipraktekan dan dikenal dalam tata kelola pemerintahan.<sup>49</sup>

Bentuk-bentuk sederhana dari keputusan administrasi di luar peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat dalam contoh kehidupan sehari-hari adalah memo yang dikeluarkan oleh pejabat, pengumuman, surat keputusan (SK) dan sejumlah bentuk lainnya.

Dalam rancangan Undang Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) pun memperjelas penyelesaian sengketa yang ditimbulkan oleh diskresi yang sebelumnya belum terakomodir dalam UU PTUN. Mekanisme pertanggungjawaban menurut rancangan Undang Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) ini adalah mekanisme pertanggungjawaban administrasi terkait dengan keputusan ataupun tindakan yang telah diambil oleh pejabat administrasi pemerintahan.

Menurut RUU AP Pasal 25 ayat (3) dinyatakan; pejabat administrasi pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil. Pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi. Sedangkan pertanggungjawaban kepada masyarakat diselesaikan melalui proses peradilan. Keputusan dan/atau

---

<sup>49</sup> Muchsan , dinamika hukum administrasi negara, dikutip dari [www.hukumkita.com](http://www.hukumkita.com) pada tanggal 18 april 2010

tindakan diskresi pejabat administrasi pemerintahan dapat diuji melalui Upaya Administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Disadari atau tidak, fakta empirik menunjukkan, bahwa banyaknya diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan administratif, sehingga perlu diawasi oleh masyarakat beserta organisasi-organisasi yang peduli terhadap *good governance*.

Melihat rawannya potensi kekacauan hukum dan administrasi yang ditimbulkan, maka diskresi harus dapat dipertanggungjawabkan (responsibility) sekaligus dipertanggunggugatkan (accountability).

Oleh karena itu, penggunaan diskresi secara tepat sesuai dengan ketentuan yang ada, yakni dengan senantiasa bersandar kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik tentunya akan membawa manfaat bagi masyarakat.

Dalam perspektif ini, perlu ditekankan bahwa seorang pejabat administrasi pemerintahan dituntut harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan diskresi yang dibuat olehnya kepada masyarakat tanpa perlu menunggu adanya gugatan secara legalistik. Mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar akan adanya tindakan diskresi itu sendiri.

##### **5. Reformasi Birokrasi Guna Mewujudkan *Good Governance***

Menurut Prof Dr Mustopadidjaja AR. *Good Governance* sebagai paradigma dan alternatif pendekatan untuk menata ulang sistem

penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, mendeterminasikan keimanan, ketaqwaan, dan menyeimbangkan posisi antara peran pemerintah dan masyarakat, serta konsistensi dalam mewujudkan nilai dan prinsip *Good Governance*; termasuk penegakan hukum, penerapan prinsip dan sendi-sendi kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara, menghormati oposisi dan perbedaan pendapat, serta menjunjung tinggi HAM dan hak-hak warga negara seluruh lapisan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam rangka itu, *Good Governance* sebagai sistem organisasi dan manajemen pemerintahan, diharapkan tampil dengan susunan *organisasi pemerintahan* yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personal yang professional, prosedur pelayanan publik yang efisien, kelembagaan pengawasan yang mantap, dan sistem pertanggung jawaban yang tegas. Sedangkan *manajemen pemerintahan* harus dapat secara sistematis mengembangkan dan menerapkan nilai dan prinsip *Good Governance*, serta memiliki visi, misi, strategi, dan kebijakan yang tepat dalam menghadapi berbagai permasalahan bangsa, serta mampu melaksanakan tugasnya sebagai *abdi masyarakat* dan *abdi negara* yang bertanggung jawab, bijak, efektif, efisien, adil, dan santun, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung, maupun dalam pengelolaan berbagai kebijakan, dalam menghadapi permasalahan bangsa dan dalam perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara. Sejalan dengan itu, setiap warga negara dan masyarakat pun diharapkan lebih menyadari hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya dalam kehidupan

berbangsa dan bernegara, dalam perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan bersama *Welfare State*.<sup>50</sup>

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijaksanaan pemerintah. Akan tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali mendapatkan kesan berbeda dari pandangan masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, untuk menanggulangi kesan buruk birokrasi yang telah ada selama ini, perlu dilakukan beberapa perubahan sikap dan perilaku berkaitan dengan birokrasi dan pelakunya (birokrat), antara lain seperti di bawah ini:<sup>51</sup>

- a) Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.

---

<sup>50</sup> Mustopadidjaja AR, *Reformasi Birokrasi Demi Terwujudnya Good Governance, Dan Pembangunan Masyarakat Madani*, dikutip dari [www.docstock.com](http://www.docstock.com) pada tanggal 30 Mei 2010

<sup>51</sup> Agus Suryono, *Budaya Birokrasi Pelayanan Publik*, dikutip dari <http://legalitas.com/7Budaya%20Birokrasi%20Pelayanan%20Publik-Agus%20Suryono.pdf>, diakses pada tanggal 16 Mei 2010

- b) Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif, dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
- c) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern, yaitu pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya, dan ketepatan waktu.
- d) Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik serta sebagai agen pembaharu (*agent of change*) dalam pembangunan.
- e) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel, dan responsif.

Nilai dan prinsip *Good Governance* harus merupakan komitmen yang melekat pada setiap individu dan institusi sesuai posisi dan peran masing-masing dalam kehidupan bernegara. Dalam pembangunan birokrasi, fungsi dari nilai-nilai tersebut adalah menjadi *pedoman perilaku* dalam bersikap, berpikir, dan bertindak, baik secara individual maupun secara institusional, yang dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan dapat dijabarkan antara lain dalam format pengelolaan pelayanan dan kebijakan

yang prima (*excellent management of public services and policies*), yang memungkinkan karya dan kinerja keseluruhan pilar dan unsur *Good Governance* mencapai tingkat optimalitas sosial. Tanpa kompetensi, dan komitmen bersama *Good Governance* tidak mungkin dapat terwujud sebagai sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa. Dengan demikian, reformasi sistem birokrasi dalam rangka perwujudan *Good Governance* harus menyentuh keseluruhan pilar pendukungnya dan secara substansial meliputi unsur organisasi, manajemen, dan sumber daya manusia, yang didasarkan dan terarah pada nilai dan prinsip *Good Governance*. Dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa kita, semua itu merupakan manifestasi dari dimensi-dimensi semangat NKRI yang harus diamalkan secara konsisten dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa baik oleh aparatur negara maupun warga masyarakat bangsa.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Mustopadidjaja AR, *Reformasi Birokrasi Demi Terwujudnya Good Governance, Dan Pembangunan Masyarakat Madani*, dikutip dari [www.docstock.com](http://www.docstock.com) pada tanggal 30 Mei 2010