

## **Ekonomi Biaya Tinggi dalam Pelayanan Birokrasi dan Diskresi Pemerintah yang Dilematis**

### ***(High-Cost Economy inside Bureaucracy and Dilemma for Government Discretion)***

Syukri Hidayatullah

*Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda  
Jl. Sambaliung Kampus Gn. Kelua Samarinda Kalimantan Timur  
Telp:0541-7095092. Email:syukrihidayatullah@gmail.com*

#### **ABSCTRACT**

*It is an common matter when inefficiency bureaucracy take an advantage by cost and benefit. There is so many poor service in public sector where people need it. Grease, graft and bribery were some reason behind these problems and one from another become the manifestation of corruption. This thing is purchase and sale based the order resulted in high-cost economy. It is called corruption because discrimination for the public service was exist whos pay higher will become priority. Government seems to be let it happen and all rules to direct the public was neglected. It's all about the public service, the government should in charge or maybe we should know something inside bureacracy. This article would like to analyze not only merely the money spending but also to get the picture out inside bribery, grease, discretion and administration.*

**Key words:** birokrasi (*bureaucracy*), ekonomi biaya tinggi (*high-cost economy*), diskresi (*discretion*)

#### **Pendahuluan**

Isu mengenai pungutan liar sudah mengemuka dalam birokrasi di Indonesia. Adalah suatu kebiasaan untuk memperoleh suatu layanan, perlu diberikan suatu imbalan tertentu. Semakin besar nilai imbalan, semakin cepat layanan diperoleh. Terlebih di saat seseorang terdesak untuk memperoleh layanan, misalnya KTP, paspor dan surat keterangan maka ia akan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit pula. Berapa pun yang diminta akan dibayar asal urusan cepat dan tuntas. Disini berlaku hukum ekonomi yang salah tempat, semakin tinggi permintaan maka semakin naik penawaran, semakin tidak sedikit biaya yang dikeluarkan. Hal ini di ilustrasikan untuk pelayanan perijinan saja, bagaimana dengan bentuk kegiatan pemerintahan lainnya seperti kegiatan pembangunan dan kegiatan proyek tahunan berjangka?.

Masyarakat yang sudah membayar pajak dan retribusi sesuai undang-undang (dalam hal ini peraturan daerah) masih pula

dikenakan pungutan liar bila ingin mendapatkan akses yang cepat. Orang terpaksa membayar pungutan liar (*pungli*) sebagai suap untuk mendapatkan pelayanan walaupun pelayanan pemerintah merupakan hak warga negara. Demikian pula dengan usaha dan upaya untuk memberantas pungutan liar telah diatur sedemikian rupa dalam pelbagai peraturan, himbauan dan peringatan. Iuran tidak resmi sangat berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi yang bagi sebagian masyarakat menjadi beban memberatkan. Dari sudut pandang lain, praktek pungutan liar bisa jadi memperoleh toleransi, mengingat rendahnya kesejahteraan pegawai pemerintah dan rumitnya urusan di pemerintahan. Berlaku adagium "saya senang Anda puas".

Saat ini pemerintah sudah mengeluarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Nomor 25 Tahun 2009). Undang-Undang ini memberi mandat kepada semua pihak

khususnya aparatur birokrasi yang menyelenggarakan pelayanan publik, untuk memberikan pelayanan prima dan menetapkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pelayanan publik serta hak dan kewajiban masyarakat. UU Nomor 25 Tahun 2009 juga menetapkan keharusan adanya standar pelayanan minimum untuk penyelenggaraan pelayanan publik, bahkan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan penyelenggaraan pelayanan publik. Dari momentum ini, sudah saatnya pemerintah melakukan pembenahan menyeluruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan, bahkan sudah saatnya pula setiap daerah memiliki peraturan daerah tentang pelayanan publik serta standar pelayanan minimum untuk penyelenggaraan pelayanan publik sesuai semangat reformasi. Agar warga masyarakat memperoleh haknya dalam mendapatkan pelayanan publik yang baik.

Berdasarkan latar belakang singkat di atas, permasalahan yang akan dibahas tuntas dalam karya ilmiah ini adalah (1) apakah ekonomi biaya tinggi merupakan akibat logis dari sistem birokrasi yang rumit? dan (2) apakah praktek suap terjadi atas keputusan diskresi yang menyimpang?.

### **Posisi Birokrasi Dalam Hukum Administrasi Negara**

Istilah administrasi yang dikenal sekarang ada 2 (dua) macam:

1. *Administratieff* Tata Usaha, Administrasi:  
Dalam bahasa Latin disebut "*administrare*", "*to manage*" dalam bahasa Inggris. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) administrasi adalah: (1) kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) kegiatan kantor dan Tata Usaha.

Prajudi Atmosudirjo menyatakan administrasi adalah:<sup>1</sup>

- a. sebagai salah satu fungsi pemerintah;
- b. sebagai aparat; dan
- c. merupakan proses penyelenggaraan tugas pemerintah.

Sedangkan menurut Dimock&Dimock administrasi ialah aktivitas-aktivitas negara dalam melaksanakan kekuasaan politik; dalam arti sempit yaitu hanya aktivitas badan eksekutif (diluar aktivitas lembaga yudikatif dan legislatif)<sup>2</sup>.

#### 2. *Bestuursrecht*/Pemerintah

Secara teori, pemerintah (*bestuursrecht*) dan pemerintahan (*bestuurvoering*) berbeda. Pemerintah merupakan organ atau alat yang menjalankan pemerintahan, terdiri dari: pemerintah dalam arti sempit (eksekutif saja) dan pemerintah dalam arti luas (eksekutif, yudikatif dan legislatif). Sedangkan pemerintahan memiliki dua arti, sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Sebagai fungsi ialah aktivitas memerintah, penyelenggaraan kepentingan umum, sebagai organ ialah kumpulan dari organisasi yang dibebani dengan tugas pelaksanaan pemerintahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi mempunyai arti:

- a. Sistem pemerintahan yg dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan;
- b. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dsb) yg banyak liku-likunya dsb.

Dalam konteks normatif kedudukan birokrasi dalam hukum administrasi negara dapat ditempatkan pada mata rantai sistem pemerintahan yang berjenjang dan memiliki hierarki yang berfungsi menyelenggarakan kepentingan umum. Birokrasi dalam hal ini memiliki 3 (tiga) arti, yaitu:<sup>3</sup>

- a. Sebagai tipe organisasi yang khas.
- b. Sebagai suatu sistem (struktur).
- c. Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja pada organ negara untuk mencapai tujuannya.

<sup>2</sup> Dimock&Dimock, 1963, *Public Administration*, Reinhard Co, Inc, New York, hlm.17

<sup>3</sup> Fritz Morstein marx, *The Administration State-An Introduction to Beurreucracy*, (Chicago & London: The University of Chicago Press, 1957) dalam Safri Nugraha et al, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kesatu Edisi Revisi, CLGS, Jakarta hlm. 20-28.

<sup>1</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.42

### Hak dan Kewajiban Pegawai dalam Pelayanan Publik

Pemerintah telah berupaya untuk membuat birokrasi menjadi pelayanan prima yang dapat diandalkan bagi masyarakat. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme, memperkenalkan 7 (tujuh) asas yang menjadi paradigma pelayanan publik. Asas-asas tersebut adalah:

ASAS	DESKRIPSI
Kepastian Hukum	mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan
Tertib Penyelenggaraan	landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara
Kepentingan Umum	mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
Terbuka	membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif
Proporsional	mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
Profesionalitas	mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik
Akuntabilitas	setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik mengatur Standar Pelayanan Publik yang terdiri atas:

STANDAR PELAYANAN	DESKRIPSI SINGKAT
Prosedur Pelayanan	Dibakukan, termasuk pengaduan

Waktu Penyelesaian	Ditetapkan
Biaya / Tarif	Ditetapkan, dengan rincian
Produk Pelayanan	Sesuai
Sarana dan Prasarana	Memadai
Kompetensi Petugas	Tepat

Dalam keputusan yang sama ditetapkan pula patron pelayanan prima, hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat.

Jika dua peraturan di atas sebagai kewajiban dan tugas pegawai, maka apa saja yang menjadi hak pegawai?. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan:

- 1) Setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
- 2) Gaji yang diterima oleh pegawai negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya.
- 3) Gaji pegawai negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan Kesebelas Atas PP Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil disimpulkan bahwa rentang gaji pokok Pegawai Negeri Sipil tiap bulan ialah yang terendah Rp. 1.040.000, hingga tertinggi Rp.3.400.000, terbagi atas masa kerja golongan yang bervariasi. Jika gaji itu dirasa cukup dan memadai, maka pegawai negeri selaku pelaksana sistem birokrasi dapat memberikan pelayanan efektif dan efisien. Pelayanan dirasakan mudah, cepat, transparan dan mendukung Pelayanan Prima. Hal yang dirasa jauh dari kenyataan.

### Diskresi Pejabat Pemerintah

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pembuatan keputusan pemerintah yang

dibuat oleh pejabat publik terikat kepada 3 (tiga) asas hukum, yaitu:<sup>4</sup>

1. Asas yuridiktas (*rechtsmatigheid*), artinya keputusan pemerintah tidak boleh melanggar hukum;
2. Asas legalitas (*wetmatigheid*), artinya keputusan pemerintah harus diambil berdasarkan suatu ketentuan perundang-undangan;
3. Asas diskresi (*freies ermessen*), artinya pejabat publik tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya.

Salah satu aspek penting yang terkait dengan prinsip akuntabilitas dalam reformasi birokrasi Indonesia saat ini adalah perihal kewenangan diskresi. Sebagaimana diketahui, diskresi ataupun yang lazim dikenal dalam bahasa Jerman sebagai *Freis Ermessen* (*freis*=bebas; *ermessen*=menghargai) merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur*. Di sisi lain, diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang, akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam hal dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu diperlukan adanya kebebasan atau diskresi pada pejabat publik dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewajiban yang dibebankan kepadanya.

Menurut Prof. Muchsan, pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekutif) dibatasi oleh 4 (empat) hal, yaitu:<sup>5</sup>

1. Apabila terjadi kekosongan hukum;
2. Adanya kebebasan interpretasi;
3. Adanya delegasi perundang-undangan;
4. Demi pemenuhan kepentingan umum.

Jika kita berbicara mengenai pertanggungjawaban, maka diskresi akan terkait dengan permasalahan subyek yang memiliki kewenangan membuat diskresi, maka subyek yang berwenang untuk membuat suatu diskresi adalah administrasi negara dalam pengertian sempit, yaitu eksekutif. Argumen

yang dikedepankan sehubungan dengan hal ini adalah bahwa eksekutiflah yang lebih banyak bersentuhan dengan masalah pelayanan publik oleh karena itu diskresi hanya ada di lingkungan pemerintahan (eksekutif). 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), surat penetapan, dan lain-lain.

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

Selain itu terdapat beberapa alasan terjadinya diskresi yaitu:

1. Mendesak dan alasannya mendasar serta dibenarkan motif perbuatannya;
2. Peraturan perundang-undangan yang dilanggar dalam menetapkan kebijaksanaan diskresi, khusus untuk kepentingan umum, bencana alam dan keadaan darurat, yang penetapannya dapat dipertanggung jawabkan secara hukum;
3. Untuk lebih cepat, efisien, dan efektif dalam mencapai tujuan yang diamanatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Undang-undang, penyelenggaraan pemerintahan Negara, dan untuk keadilan serta kesejahteraan masyarakat.

### **Komoditas Pelayanan Birokrasi; Sebuah Logika yang Ekonomis**

Dalam teori klasik, semangat kerja para pegawai pemerintah berhubungan erat dengan penghasilan yang diterimanya. Keadaan ini mendorong mereka untuk mencari penghasilan tambahan diluar gaji pokok yang diterima. Penelitian yang pernah dilakukan Sofian Effendi (1990) dalam Samudro Wibowo menyebutkan bahwa hampir seluruh pegawai

<sup>4</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.* hlm. 13.

<sup>5</sup> Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.42

negeri golongan I dan II tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum keluarga mereka. Ada yang bekerja sebagai guru *privat*, petani, pedagang, dan sebagainya yang dilakukan di luar jam kedinasan. Kegiatan mencari tambahan penghasilan seperti ini dilakukan dalam skala ekonomi yang wajar, untuk memenuhi kebutuhan hidup serta tidak merugikan orang lain karena terjadi transaksi yang *fair*. Ada pula pegawai negeri yang dengan melihat budaya kerja tertentu mencari tambahan penghasilan dengan cara tidak *fair*, memaksa dan diskriminatif. Orang terpaksa membayar karena membutuhkan pelayanan pemerintah, padahal itu adalah hak mereka yang secara ironi dibelinya. Tanpa membayar pun juga dapat mendapatkan pelayanan, tetapi serba minimalis. Proses lama, terkatung-katung, tidak pasti dan diskriminatif (tidak diutamakan). Ini bukanlah sebuah keputusan baik, maka sekali lagi (dan berkali-kali) warga negara membeli hak pelayanannya dengan terpaksa.<sup>6</sup>

Sebuah literatur ekonomi menyebutkan *efficient grease hypothesis*. Hipotesis ini bermakna sejumlah biaya dikeluarkan agar dapat membeli waktu yang lebih efisien dibandingkan dengan cara standar operasi pelayanan tanpa biaya. Perhitungan yang pragmatis ini berawal dari cara-cara perusahaan untuk memahami biaya birokrasi yang patut diberi harga. Namun cara ini pun ditanggapi oleh para birokrat berdasarkan hambatan birokrasi. Semakin besar hambatan maka semakin tinggi nilai uang pelicin. Hambatan ini bukannya mengurangi biaya tinggi akan tetapi menjadi peluang tetap bagi para birokrat untuk mengarahkan perusahaan kepada sejumlah nilai uang pelicin. Keputusan dunia usaha untuk menyuap adalah keputusan ekonomi rasional. Keputusan ini akan selalu didasarkan kepada perhitungan manfaat (*benefit*) dan biaya (*cost*) dari aktifitas penyuaipan. Artinya, seandainya suap dapat melancarkan urusan dengan birokrasi atau memungkinkan memperoleh proteksi sehingga memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan besarnya suap yang harus dibayar maka ada insentif untuk menjadi

pemasok suap.<sup>7</sup> Perhitungan praktis antara *cost* (biaya) dan *benefit* (untung).

Lain pula tolak ukur memahami transaksi uang pelicin dari logika ekonomi. Warga negara telah wajib dipungut sejumlah uang yang disetor ke dalam kas negara. Wujud dari pungutan ini adalah pajak dan retribusi. Penting juga untuk dipahami bahwa pungutan tersebut tidak serta-merta menyebabkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Retribusi sebagai pungutan resmi dari pemerintah berbeda dengan pajak. Ciri-ciri retribusi adalah:<sup>8</sup>

1. Dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksana yang berlaku umum.
2. Ada prestasi kepada warga yang membayar berupa jasa yang langsung ditujukan kepada individu yang membayar.
3. Hasil retribusi digunakan untuk pelayanan umum terkait jenis retribusi yang bersangkutan.
4. Pelaksanaannya dipaksakan dan umumnya bersifat ekonomis.

Terkesan bahwa sekalipun retribusi dipaksakan, namun memiliki ciri lain yang dapat diterima tidak dengan paksaan, yaitu legalitas dan prestasi. Upaya pembenahan pelayanan birokrasi tidak berhenti sampai masalah retribusi saja. Sebagai pungutan, retribusi dan pungutan liar, pelicin (*grease*) tentu saja berbeda. Memang serupa jika kedua pungutan tersebut bersifat dipaksakan, namun tidak semua dilakukan dengan sukarela. Berbelit-belitnya proses birokrasi merupakan suatu keuntungan bagi birokrat sebab hal tersebut membuat suasana yang tidak nyaman bagi warga. Dalam *platform* pelayanan prima, prosedur, waktu dan biaya ditetapkan dengan transparan untuk mewujudkan kepastian hukum. Tidak jarang bagi individu atau badan hukum yang melakukan urusan, sulit memahami kelengkapan syarat pelayanan. Akibatnya, pelayanan menjadi terhambat (*red tape*). Tidak mau tersita waktunya, para individu/badan hukum tadi dengan sukarela mengeluarkan biaya tambahan. Namun, kecenderungan untuk tidak mau susah-susah

<sup>6</sup> Samudro Wibowo, 2005, *Reformasi Administrasi Bunga Rampai Pemikiran*, Gava Media, Yogyakarta, hlm.61.

<sup>7</sup> <http://diskusieekonomi.blogspot.com/2007/10/efficient-grease-mcb.html> diakses hari Rabu 1 Desember 2010 jam 21.00 WITA.

<sup>8</sup> Y. Sri Pudyatmoko, 2007, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, hlm. 65.

menjadi relevan dengan peluang penyuaipan. Kesadaran warga untuk berpikir kritis masih perlu diwujudkan. Maka sikap pro aktif warga sangat diperlukan. Upaya menggalang kesadaran warga jelas dilakukan misalnya dengan sosialisasi peringatan untuk tidak menggunakan jasa calo. Para pejabat telah merasa puas dan berbuat baik dengan menciptakan peraturan tersebut, tetapi justru yang menjadi calo adalah pegawai sendiri. Inilah yang disebut formalisme adminitrasi. Karakteristik para pihak dalam pelayanan birokrasi, baik yang melayani maupun yang dilayani sama-sama paham dan mengerti ada yang aspek lain daripada formalisme birokrasi, ada aspek lain yang lebih logis daripada peraturan itu sendiri. Logika itu adalah uang suap.

### Uang Suap Sebagai Efisiensi Pelayanan Birokrasi

Komoditas pelayanan birokrasi dapat dinilai berdasarkan kesulitan dan hambatan yang ditemui. Hierarki birokrat yang berjenjang juga dapat dinilai dan diberi harga wajar sebab sebagai sebuah sistem, birokrasi menyentuh para pegawai negeri dari golongan rendah hingga golongan tinggi. Nilai setiap golongan pun juga berbeda, antara pegawai golongan I berbeda dengan pegawai golongan III dan seterusnya. Antara pejabat dalam struktur birokrasi berbeda dengan pegawai non-struktur. Tidak ada parameter yang jelas untuk memberi sebuah nilai melainkan berdasar kesulitan dan hambatan yang akan ditemui dan berdasarkan prestasi yang akan diraih.

Uang suap dalam pelayanan menjadi studi terpisah atas kasus korupsi. Ada perspektif lain yang dapat diungkap dalam mekanisme uang suap. Guy Benveniste menjelaskan ada 4 (empat) definisi tentang korupsi.<sup>9</sup>

1. *Discretionary Corruption*, dilakukan karena adanya kebebasan dalam meentukan kebijaksanaan, sekalipun nampak sah bukanlah praktek yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. Misalnya memberi janji untuk membantu suatu urusan. Jenis korupsi ini sangat sulit dideteksi karena

tidak mudah dipastikan dimana dan kapan kejadian ini berlangsung

2. *Illegal corruption*, tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu. Resiko yang terjadi cukup implisit sehingga untuk melakukannya perlu tingkat kerahasiaan yang cermat
3. *Mercenary corruption*, tindakan yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi meliputi uang sogok. Dapat pula dimaksud sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan material dan politis. Misalnya menerima *fee* dari kontraktor yang baru saja menang tender proyek.
4. *Ideological corruption*, tindakan korupsi baik yang ilegal maupun diskresioneri yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan-tujuan kelompok.

Uang suap tergolong *mercenary corruption*, dengan garis bawah definisinya sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Terkait masalah kewenangan itu terdiri atas beberapa sumber, yaitu:<sup>10</sup>

1. Bersumber pada Atribusi  
Diberikan secara langsung oleh undang-undang dasar ataupun undang-undang. Dalam atribusi, tanggung jawab terdapat pada badan atau jabatan yang bersangkutan. Yang dapat menggunakan kewenangan itu hanya badan atau jabatan yang bersangkutan.
2. Bersumber pada Delegasi  
Kewenangan yang berasal dari suatu organ pemerintahan diserahkan kepada organ lain dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Karena peralihan kewenangan itu, pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu sepanjang penerima wewenang (*delegetaris*) belum dicabut berdasar asas *contrarius actus*.
3. Bersumber pada Mandat  
Kewenangan ini seringkali terjadi dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan

<sup>9</sup> Guy Benveniste, 1991, *Birokrasi*, CV.Rajawali, Jakarta, hlm. 166.

<sup>10</sup> Y Sri Pudyatmoko, *Op.Cit.*, hlm. 88-89.

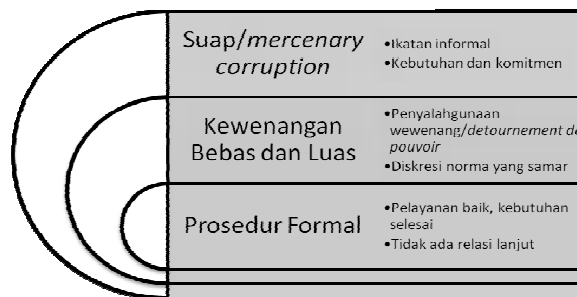
dalam arti pelimpahan wewenang. Tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*) bukan pada penerima mandat (*mandataris*). Pihak yang dilimpahi kewenangan dapat menggunakan kewenangan itu demikian pula pihak yang melimpahkan kewenangan.

### Dilema Diskresi

Dengan memangku kewenangan yang luas, para pejabat dapat membuat suatu diskresi yang berbeda-beda. Berbeda dalam arti menafsirkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber pada atribusi, delegasi dan mandat memiliki keleluasaan yang dapat mengarahkan suatu perilaku *detournement de pouvoir*, sebab kewenangan tersebut berdasarkan penilaian atau inisiatifnya sendiri dan memberikan interpretasi atas norma yang samar (*vague norm*). Kebebasan ini dapat menciptakan pelayanan yang efisien dalam birokrasi yang terkenal tidak efisien.

Uang suap, pelicin dan uang sogok mencerminkan adanya kebutuhan dan komitmen antara pemberi dan penerima. Artinya, terdapat fungsi positif. Tindakan ini dapat membuat birokrasi menjadi lebih humanis di dalam sistematika birokrasi yang formal, *zaakelijk* dan hierarkis. Ia mengizinkan terjadinya perlakuan dan perhatian khusus terhadap individu. Selanjutnya, tindakan *mercenary corruption* dapat menciptakan ikatan-ikatan informal antara para pejabat dan sejumlah pelanggan kebutuhan mereka. Dalam keadaan demikian, korupsi tampil sebagai wadah atau sistem kontrol tambahan yang dapat melestarikan hubungan-hubungan erat informal mereka.<sup>11</sup> Relasi yang terjadi akan semakin luas dan luwes. Berikut ilustrasi dalam diagram bahwa ada keleluasaan dalam relasi tertentu:

### Relasi yang meluas



Fenomena di atas mencerminkan secara jelas peran birokrasi yang menjadi ganda. Satu sisi birokrasi berperan sebagai pelaksana kebijaksanaan, implementator dalam ranah eksekutif. Di sisi lain, wajah birokrasi berperan sebagai penyimpangan diskresi dikarenakan untuk menembus mata rantai panjang birokrasi.

Suatu diskresi memang mengandung dilema dan konflik internal, sebab karena keleluasaannya diskresi dipandang sebagai upaya menyesuaikan kebijakan dengan situasi yang tengah berkembang. Ini menunjukkan adanya daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat sekaligus sangat rentan bagi berlangsungnya penyimpangan.<sup>12</sup> Implikasi tersebut dapat diterima sebagai suatu keniscayaan sejauh eksekusi yang terkandung dalam penerapannya tidak meluas pada norma yang samar. Prinsip ini merupakan unsur pengecualian dari asas legalitas itu sendiri. 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. Dengan kata lain diskresi merupakan keputusan pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat khusus, bertanggungjawab dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Akan tetapi, penggunaan wewenang ini dapat menimbulkan akibat negatif bila penggunaannya terlalu banyak dan berlebihan seperti penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)

<sup>11</sup> Guy Benveniste, *Op.Cit.*, hlm. 169.

<sup>12</sup> Samudro Wibowo, *Op.Cit.* hlm 76

Munculnya berbagai keluhan, tuntutan dan kekecewaan sebagian besar masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah, secara akumulatif sebenarnya dapat memperlihatkan adanya persoalan di tubuh birokrasi yang telah mencapai titik kritis untuk segera direspon format solusinya. Manajemen pelayanan publik yang seharusnya dikembangkan dalam bentuk pelayanan yang mengedepankan pada visi pelayanan yang berpihak pada *customer-driven* seperti format pelayanan terpadu satu pintu.

Secara faktual belum banyak dilakukan perubahan secara cukup mendasar di lingkungan birokrasi pemerintah. Orientasi pelayanan dari sebagian besar aparatur birokrasi pemerintah masih cenderung diarahkan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat birokrasi dengan cara menggunakan kewenangan diskresi.

### Kesimpulan

1. Ekonomi biaya tinggi dalam birokrasi dapat terjadi sebagai berikut:
  - a. Sistem birokrasi yang rumit dan berbelit menjadi sebuah kesempatan yang digunakan oleh para aparat untuk melakukan negosiasi dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan birokrasi.
  - b. Kesepakatan dalam negosiasi menjadikan birokrasi sebagai komoditi pelayanan publik antara pegawai negeri dan klien dengan konsekuensi adanya biaya ekstra dari klien untuk memberi uang suap bagi jasa pelayanan pegawai negeri.
2. Untuk memangkas jalur birokrasi tidak hanya diperlukan biaya lebih, namun juga dibutuhkan kewenangan. Penyimpangan yang terjadi sangat rentan menimbulkan praktek uang suap atas birokrasi tersebut.

### Saran

1. Untuk menghindari biaya tinggi dalam birokrasi, pelayanan terpadu satu pintu merupakan terobosan untuk mempersingkat waktu dan jalur pelayanan birokrasi, seperti pengurusan perijinan dalam satu atap. Selain itu, juga harus dipertimbangkan pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan

penghasilan (*wages and salary*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik.

2. Untuk mengurangi efek diskresi yang berpotensi menimbulkan praktek suap, birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat dan menghindari pendekatan kekuasaan serta kesewenangan.

### Daftar Pustaka

#### Literatur

- Benveniste, Guy**, 1991, *Birokrasi*, terjemahan Sahat Simamora, Cet. Kedua, CV. Rajawali, Jakarta.
- Prajudi Atmosudirdjo**, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesembilan, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Muchsan**, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Ridwan HR**, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Safri Nugraha et al**, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kesatu Edisi Revisi, CLGS, Jakarta.
- Samudra Wibowo**, 2005, *Reformasi Administrasi Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta.
- Y.Sri Pudyatmoko**, 2007, *Perizinan Problem dan Upaya Pemberahan*, Grasindo, Jakarta.

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999** tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999** tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009** tentang Pelayanan Publik



**Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2009** tentang Perubahan Kesebelas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

**Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara**

**Nomor:63/KEP/M.PAN/7/2003** tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

**Situs Internet**

<http://diskusiekonomi.blogspot.com/2007/10/efficient-grease-mcb.html>.