

DISERTASI

**KEWENANGAN DISKRESI INOVASI DALAM
PENINGKATAN PELAYANAN PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY OF INNOVATION DISCRETION IN
INCREASING REGIONAL GOVERNMENT SERVICES*

DEASY MAULIANA
P 0400315003



PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020



DISERTASI

**KEWENANGAN DISKRESI INOVASI DALAM PENINGKATAN
PELAYANAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh:

**DEASY MAULIANA
P0400315003**

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada Tanggal 27 Oktober 2020
Dan dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui

Tim Promotor



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
Promotor



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
Ko-Promotor



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi
S3 Ilmu Hukum



F. Marwati Riza, S.H., M.Si.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Deasy Mauliana

Nomor Induk Mahasiswa : P0400315003

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini, benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Oktober 2020

Yang menyatakan

The image shows a green revenue stamp (Meterai Tempel) with a value of 6000 Rupiah. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAI TEMPEL', 'TGL. 20', '29181AHF738254460', '6000', and 'ENAM RIBU RUPIAH'. A handwritten signature in black ink is written over the stamp.

Deasy Mauliana



PRAKATA

Alhamdulillah Robbil 'Alamiin, Segala Puji bagi Allah Tuhan Semesta Alam. Penulis panjatkan puji dan syukur atas segala rahmat dan hidayah Allah SWT serta salam dan sholawat atas junjungan Nabi Muhammad SAW sehingga disertasi dengan judul “Kewenangan Diskresi Inovasi dalam Peningkatan Pelayanan Pemerintahan Daerah” dapat terselesaikan.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis menghadapi berbagai macam rintangan dan hambatan baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Namun berkat doa dan dukungan dari berbagai pihak, maka rintangan dan hambatan tersebut dapat penulis lalui.

Disertasi ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, SH., MH, motivator dan idola penulis yang tiada hentinya memberikan doa, dukungan, dan semangat sehingga penulis bisa sampai pada tahap ini. Teruntuk pula Ibunda Hj. Suryana Hamid, SH., MH, yang dengan doa, kasih sayang, dan perhatian yang tanpa batas mampu membuat penulis berdiri tegar menghadapi segala ujian yang ada.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis haturkan kepada Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH selaku Promotor sekaligus sebagai orang tua yang senantiasa memberikan arahan dan waktunya dalam membimbing penulis, Prof. Dr. Marthen Arie selaku Ko-Promotor yang senantiasa memberikan arahan dan kemudahan dalam penyusunan disertasi ini, serta Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum selaku Ko-Promotor yang telah membimbing dengan penuh kesabaran dan kasih sayang. Semoga

VT membalas segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis.

Ucapan terima kasih penulis haturkan kepada Dewan Penguji Disertasi, Prof. Dr. Ruslan, SH., MH; Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH., DFM;



Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH; dan Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH yang telah banyak memberikan masukan, saran, dan arahan yang sangat konstruktif dalam penyusunan disertasi ini.

Terima kasih dan penghargaan juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Guru Besar, Dosen, dan seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Adi Suryanto, M.Si selaku Kepala Lembaga Administrasi Negara RI, yang telah memberikan kesempatan berharga kepada penulis untuk menempuh Pendidikan Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Prof. Amir Imbaruddin, MDA., Ph.D, Direktur Politeknik STIA LAN Makassar yang telah memberikan izin untuk menempuh Pendidikan Doktor sambil tetap menjalankan tugas dan kewajiban di Politeknik STIA LAN Makassar;
6. Seluruh rekan kerja pada Politeknik STIA LAN Makassar;
7. Teman seangkatan S3 2015 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak pernah lelah memberikan perhatian, dorongan, dan semangat kepada penulis. Al-Fatihah penulis kirimkan kepada Dr. Hsan Yasin Limpo, SH., MH. Teruntuk Kakanda Dr. Maskawati Umar, H., MH dan Kakanda Dr. Syafruddin Muhtamar, SH., MH yang telah banyak membantu penulis dalam proses penyelesaian disertasi ini.



8. Teruntuk suami tercinta, Dian Apriadie, SE, serta anak-anakku tersayang Muhammad Yusuf Dzaky Apriadie, Muhammad Dzuhairi Ramadiansyah, dan Siti Dzakhirah Adinda Apriadie. Terima kasih atas segala motivasi, pengertian dan dukungannya selama ini.
9. Kakanda Dr. Buyung Romadhoni, SE., MM dan Harmelia Ridwan Saleh, SE; Kakanda Dhini Fakhdiana, ST dan Irfan Sirajuddin, ST; Adinda dr. Dina Fadhilah Monika dan A. Sanggalangi La Tinro, ST, yang senantiasa memberikan perhatian dan semangat kepada penulis.
10. Segenap pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu atas bantuan, dukungan, kerjasama, dan semangat yang sangat berharga bagi penulis. Semoga Allah SWT senantiasa meridhoi dan membalas kebaikan yang telah diberikan.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa disertasi ini tidak luput dari kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, saran dan masukan penulis harapkan demi perbaikan selanjutnya. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan kemaslahatan umat manusia. Aamiin Ya Robbal 'Alamiin.

Makassar, Oktober 2020

Penulis

Deasy Mauliana



ABSTRAK

DEASY MAULIANA. *Kewenangan Diskresi Inovasi dalam Peningkatan Pelayanan Pemerintah Daerah* (dibimbing oleh **Abdul Razak, Marthen Arie, dan Farida Patittingi**).

Penelitian ini bertujuan untuk untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Hakikat Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan inovasi daerah yang mendukung pemerintahan daerah; untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Implementasi Pengaturan Diskresi dalam pengambilan kebijakan inovasi pemerintah daerah dalam peningkatan pelayanan pemerintahan daerah; dan untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Model Diskresi Kebijakan Inovasi Daerah yang ideal dalam peningkatan pelayanan pemerintahan daerah.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sedangkan tipe penelitian ini adalah penelitian yuridis normative yang bersifat deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hakikat diskresi Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah pada hakikatnya harus dipandang sebagai bagian integral pelaksanaan sistem dari Negara yang berbasis pada hukum sehingga tindakan diskresi merupakan tindakan sah oleh seorang pejabat Negara atau pemerintah karena kebebasan yang digunakan bukan dalam rangka kepentingan pribadi tetapi tetap dalam kerangka esensi kepentingan warga Negara secara keseluruhan dan sebagai refleksi dari tanggung jawab Negara. Implementasi kebijakan inovatif pemerintah daerah melalui diskresi terjadi dalam dua dimensi yakni Dimensi Legalitas dan Dimensi Kapasitas kelembagaan. Legalitas menunjukkan secara ideal tindakan diskresi yang dilakukan oleh seorang pejabat publik pada pemerintahan di daerah, khususnya dalam rangka mengembangkan suatu inovasi di daerah, secara substansial merupakan tindakan yang berada dalam kerangka legalitas suatu negara hukum. Dimensi kapasitas kelembagaan terutama aspek kepemimpinan sangat berpengaruh kuat terhadap kemunculan kebijakan inovatif pemerintah daerah yang dilaksanakan diskresi, sehingga capaian ideal tujuan bernegara dapat terselenggara dalam perwujudan kepentingan umum masyarakat dan rasa keadilan. Model ideal kebijakan diskresi bagi program inovasi dalam pemerintahan daerah terdiri atas 5 (lima) elemen dasar yaitu elemen Nilai Konstitusional; elemen Nilai Negara Hukum; elemen Nilai Moral dan Etik; elemen Nilai Kolaborasi; serta elemen Nilai Kemanfaatan.

Kata Kunci: *Kewenangan; Diskresi Inovasi; Pelayanan Pemerintah Daerah*



ABSTRACT

DEASY MAULIANA. *The Authority of Innovation Discretion in Improving Local Government Services* (supervised by **Abdul Razak, Marthen Arie, and Farida Patittingi**).

This study aims to examine, discover and explain the essence of Discretion in Making Innovation Policies that support local government; to examine, discover and explain the Implementation of Discretionary Arrangements in local government innovation policy making in improving local government services; and to examine, discover and explain the ideal model of Policy Discretion in improving local government services.

This research uses the normative approach and conceptual approach. While this type of research is a descriptive normative.

The research indicates that the essence of discretionary discretion in Regional Innovation Policy Making in supporting the implementation of regional governance should essentially be seen as an integral part of the implementation of the law-based State system so that discretionary action is a legal act by a State official or government because the freedom used is not the framework of personal interests but still within the framework of the essence of the interests of citizens as a whole and as a reflection of the responsibility of the State. The implementation of innovative local government policies through discretion occurs in two dimensions, namely the legality dimension and the institutional capacity dimension. Legality shows that in ideal discretionary actions carried out by a public official in a regional government, especially in the context of developing an innovation in the region, are substantially an action within the legality framework of a constitutional state. The dimension of institutional capacity, especially the aspect of leadership, has a very strong influence on the emergence of innovative local government discretionary policies, so that the achievement of the ideal goal of a state can be realized in the realization of the public interest of the community and a sense of justice. The ideal model of discretionary policies for innovation programs in local government consists of 5 (five) basic elements, namely elements of Constitutional Value; elements of Rule of Law Value; elements of Moral and Ethics Value; elements of Collaborative Value; and element of the Beneficial Value.

Keywords: *Authority; Innovation Discretion; Local Government Services*



DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
PRAKATA.....	IV
ABSTRAK.....	VII
ABSTRACT	VIII
DAFTAR ISI	IX
DAFTAR GAMBAR.....	XI
DAFTAR TABEL	XII
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Kegunaan Penelitian	15
E. Orisinalitas Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	20
A. Konsep Negara Hukum	20
B. Konsep Negara Kesejahteraan	25
C. Asas Legalitas	27
D. Teori Kewenangan	29
E. Konsep Diskresi.....	32
F. Pemerintahan yang baik (<i>Good Governance</i>)	50
1. Teori dan Konsep <i>Good Governance</i>	50
2. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	54
G. Inovasi dalam Pemerintahan Daerah.....	60
H. Kebijakan Inovasi Daerah	67
I. Kerangka Pemikiran	69
J. Definisi Operasional	73
BAB III METODE PENELITIAN	75
A. Tipe Penelitian	75
B. Pendekatan Masalah.....	75
C. Sumber Bahan Hukum.....	76
D. Analisis Bahan Hukum	78
E. Analisis Data.....	79
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah	81
1. Landasan Filosofis Diskresi.....	81
2. Prinsip-prinsip Kebijakan Inovasi Daerah.....	100



B. Implementasi Kebijakan Diskresi Inovasi Daerah	121
1. Aspek Legalitas.....	132
2. Aspek Kapasitas Kelembagaan	146
3. Aspek Akuntabilitas	159
C. Model Ideal Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah	
160	
1. Nilai Konstitusional	173
2. Nilai Negara Hukum.....	180
3. Nilai Moral dan Etik.....	186
4. Nilai Kolaborasi	195
5. Nilai Kemanfaatan Langsung bagi Masyarakat	201
BAB V PENUTUP	203
A.....	Kesimpulan
.....	203
B.....	Saran
.....	205
DAFTAR PUSTAKA.....	207
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	217



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir	72
Gambar 2. Model Ideal Diskresi dalam Pembuatan Kebijakan Inovasi di Daerah	172



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tipe Inovasi dalam Sektor Publik	65
Tabel 2. Prinsip-prinsip Utama Kebijakan Inovasi Pemerintah Daerah	104
Tabel 3. Legalitas Tindakan Diskresi Kebijakan Inovatif Pemda Kabupaten Gowa dan Pemda Kota Tegal	146
Tabel 4. Dimensi Kapasitas Kelembagaan dalam Kebijakan Inovatif Pemda Kabupaten Gowa dan Pemda Kota Tegal	157



BAB I PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Tujuan dibentuknya Negara Indonesia sesuai dengan yang termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...". Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut dilakukan dengan berbagai cara dan upaya melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan cerminan kehendak untuk terus menerus meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokrasi.

Indonesia merupakan Negara Hukum.¹ Aminuddin Ilmar mengatakan bahwa Pemerintah yang berdasar atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang



an Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum". Hal ini bermakna bahwa segala aspek dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa an atas hukum.

menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilik negara dapat selalu berkesesuaian atau sejalan. Oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting bukan hanya dijadikan sebagai koridor (batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.²

Pada hakikatnya, Negara hukum berakar dari prinsip yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Oleh sebab itu maka seluruh alat perlengkapan negara tanpa terkecuali harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum.

Segala aspek kehidupan diatur melalui hukum yang sah sehingga mampu mencegah konflik antar warga negara. Dengan demikian, negara melakukan upaya-upaya peningkatan kesejahteraan berdasarkan hukum yang berlaku. Oleh Karena itu, sistem, proses dan prosedur penyelenggaraan negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan negara dan pembangunan harus diatur oleh produk hukum.³

Pada konsepsi Negara hukum dan Negara kesejahteraan, Pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada



in Ilmar, 2014. Hukum Tata Pemerintahan. Prenadamedia. Jakarta. Hlm. 37
tar Simmora. Efektivitas Penggunaan Diskresi Dalam Rangka Mewujudkan
tahan yang Baik. Jurnal Visi Hukum : Vol. 1, ISSN : 0853-0203. Hlm. 88

masyarakat (*public service*) artinya bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan peraturan perundang-undangan saja, namun juga pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan. Salah satu perwujudan Negara Hukum tersebut adalah dengan adanya keberadaan birokrasi untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, pemerintah dilengkapi dengan berbagai kewenangan, baik yang bersifat atributif maupun delegatif.

Abdul Razak mengatakan bahwa oleh karena tugas utama pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya”. Melainkan sebaliknya, diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian dengan menemukan sendiri hukumnya.⁴

Seiring dengan perkembangan di tengah masyarakat, seringkali ditemukan situasi-situasi tertentu yang mewajibkan pemerintah mengambil kebijakan secara cepat, yang karena sifatnya yang mendesak sehingga pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangannya



4. Abdul Razak. 2005. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan di Bidang Perizinan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Disertasi. Universitas Hasanuddin, Hlm.5

khususnya kewenangan terikat dalam melakukan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal. Keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itulah yang dikenal dengan istilah diskresi. Adanya istilah diskresi atau *freies ermessen* atau asas diskresi dalam hukum administrasi mengandung arti kewajiban dan kekuasaan yang luas, yaitu terhadap tindakan yang akan dilakukan dan kebebasan untuk memilih melakukan atau tidak tindakan tersebut.

Kendati demikian, kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara selaku penyelenggara negara dalam pelaksanaannya berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan administratif. Dengan dalih kebijakan yang diperuntukkan kemaslahatan terkadang kebijakan yang dilakukan melampaui batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Untuk itu diperlukan kontrol masyarakat terhadap serangkaian tindakan pejabat pemerintah atau alat perlengkapan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam rangka mewujudkan *good governance*⁵

Pengaturan tentang diskresi telah tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



⁵2014, Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam, Jurnal Penelitian Volume 8 Nomor 2, Agustus 2014,

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 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. Maksudnya bahwa diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi yang berwenang menurut pendapat sendiri. Dengan demikian, diskresi jika dipahami dalam makna filosofis berdasarkan pertimbangan dikeluarkan undang-undang administrasi pemerintahan dan definisinya dalam undang-undang tersebut bukan hanya diartikan kebebasan subjektif. Kebebasan subjektif tidak dipahami bisa menjadi bagian keutuhan suatu kebijakan mengingat bentuk kebebasan tersebut sangat syarat dengan pembuat keputusan. Maka menurut Cicero, undang-undang itu merupakan pokok pangkal dan pikirannya, dan yang merupakan perintah dan ratio untuk kepentingan umum.⁶



Junaidi & Bambang Sadono. 2018. Rekonstruksi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Jurnal Selat. Vol. 5 Nomor 2. Hlm. 208

Diskresi diperlukan sebagai penyempurna dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang.⁷ Diskresi ini digunakan terutama karena; pertama, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir. Kebebasan diskresi adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*).⁸

Diantara asas-asas umum pemerintahan yang baik yang paling mendasar adalah larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Namun, peraturan juga memberikan kebebasan kepada pejabat Negara untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persoalan yang memerlukan

⁷ S. Prajudi dalam Lutfill Ansori. 2015. Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Jurnal Yuridis Vo. 2 No. 1 Juni 2015 Hlm. 137

⁸ S. M.Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Makalah, Seminar Nasional "Aspek Pertanggungjawaban Pidana Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi", Semarang, 6-7 Mei 2004, hlm. 6. Juga Julista Mustamu, *Disertasi Tanggungjawab Hukum Pejabat Pemerintah dalam Penggunaan Kewenangan Diskresi*, Makassar, 2015, hlm. 58



penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan itu belum ada.

Adanya jaminan diskresi tersebut maka pemerintah diberi kewenangan berupa *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

Adapun salah satu kewenangan pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam melakukan diskresi adalah dengan melakukan kebijakan inovasi, tujuannya adalah pengembangan pemanfaatan atau perbaikan dari sumber daya yang ada sebagai bentuk untuk memajukan daerahnya. Pengaturan tentang inovasi diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintah

ah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi



sebagaimana dimaksud adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁹ Jaminan pengaturan inovasi dalam kerangka Negara hukum berdasarkan ketentuan hukum tersebut telah mempertegas bahwasanya pemerintah daerah berhak melakukan inovasi dalam bentuk pembaharuan penyelenggaraan pemerintah daerah, oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan Pemerintah Daerah dan inovasi tersebut tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, aparatur sipil negara tidak dapat dipidana.¹⁰

Kota Surabaya merupakan salah satu kota di Indonesia yang terkenal akan inovasi yang diterapkannya. Berbagai inovasi yang telah diterapkan Pemerintah Kota Surabaya kerap kali mendapat penghargaan, khususnya dalam hal *Innovation Government* maupun *e-government*. *E-government* Surabaya meliputi banyak layanan berbasis *online* seperti *Surabaya Single Window (SSW)*, *E-Budgeting*, *E-Project*, *E-Controlling*, *E-Procurement*, *E-Health*, *E-Performance*, dan lain-lain. Yang terbaru adalah SSW berbasis *mobile* serta E-Wadul.



386 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

389 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Semangat inovasi juga tercermin pada maraknya kompetisi inovasi di Indonesia. Sebut saja Top 99 Inovasi Pelayanan Publik yang saat ini menjadi Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik yang diseleggarakan oleh Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Lomba Inovasi Administrasi Negara yang digagas oleh Lembaga Administrasi Negara, Kontes Inovasi Solusi oleh Bappenas, dan sebagainya.

Bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 389 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan jaminan perlindungan oleh Negara terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum.

Namun dalam perkembangannya, penerapan diskresi dengan kebijakan inovasi daerah rentan dengan penyimpangan kewenangan pemerintah daerah bahkan terkadang inovasi terkesan sebagai sebuah kreativitas yang berisiko hukum.

Pada kenyatannya di beberapa daerah, kebijakan inovasi oleh pemerintah daerah sangat rentan dengan permasalahan hukum seperti

di Sragen terjerat kasus tindak pidana korupsi APBD Kabupaten



Sragen karena telah menciptakan inovasi dengan program One Stop Service (OSS) yang telah dijatuhkan pidana 7 tahun penjara.¹¹ Begitu pula dengan Bupati Jembrana, I Gusti Winasa yang melakukan kebijakan inovasi dengan menciptakan struktur perangkat daerah yang ramping dan efisien sehingga mampu memanfaatkan APBD yang kecil untuk pelayanan gratis bidang kesehatan dan pendidikan, namun akhirnya terjerat kasus korupsi.¹² Begitu pula dengan Mantan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) yang mengeluarkan kebijakan berupa meminta para pengembang untuk menambah kontribusi sebagai syarat melanjutkan proyek reklamasi yang di dalamnya digunakan untuk program kesejahteraan, seperti untuk pengadaan rumah susun bagi masyarakat kurang mampu. Selain itu penerapan *e-budgeting* yang digunakan dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) DKI Jakarta yang tidak dilandasi oleh Landasan hukum.¹³

Permasalahan hukum seperti ini jelas sangat berbahaya bagi pemerintah daerah yang melakukan kebijakan inovasi untuk kemajuan daerah. Jika inovasi adalah pelanggaran aturan, maka semestinya

¹¹ <https://www.merdeka.com/peristiwa/ma-vonis-mantan-bupati-sragen-7-tahun-penjara.html> diakses pada tanggal 1 November 2019
¹² <https://www.beritasatu.com/nasional/133220/ma-vonis-mantan-bupati-jembrana> diakses pada tanggal 1 November 2019
¹³ http://www.kompasiana.com/hendra_budiman/landasan-hukum-inovasi-kota-cerdas diakses pada tanggal 1 November 2019



inovasi tidak didorong atau diapresiasi, apalagi dijadikan sebagai kebijakan. Jika inovasi memang bertentangan dengan hukum, maka inovasi harus dihukum berat, kalau perlu harus dihapus dari kamus apapun yang dimiliki manusia. Pada gilirannya, kesalahpahaman seperti ini juga mengakibatkan penolakan, keengganan, dan ketakutan untuk berinovasi oleh pemerintah daerah. Padahal, sangat boleh jadi yang terjadi sebenarnya adalah mereka enggan atau tidak mampu berinovasi, sehingga terjadilah pelanggaran hukum. Kepala daerah yang memiliki niat baik, kepemimpinan yang kuat dan dipercaya dan memiliki berbagai terobosan berupa inovasi dan pembaharuan akan ragu mewujudkan inovasinya lantaran tidak jelasnya landasan hukumnya.

Walaupun aturan mengenai inovasi dan diskresi telah dijamin oleh Pasal 389 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 22 - Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, namun pada tataran pelaksanaannya ketentuan hukum tersebut belum berjalan efektif bahkan ada akibat hukum yang muncul dari pengaturan ini yakni pertama Diskresi menjadi dasar hukum dari kebijakan inovasi yang diterbitkan oleh kepala daerah; kedua, Diskresi

potensi menimbulkan penyimpangan kewenangan oleh kepala daerah.



Walaupun diskresi telah diatur secara rinci dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, namun dalam pelaksanaannya masih dipandang perlu adanya jaminan kepastian hukum bagi aparatur pemerintahan ketika melakukan diskresi. Hal ini dikarenakan masih terjadi polemik antara aparatur pemerintahan dan aparat penegak hukum mengenai diskresi jika melakukan diskresi kemudian dimaknai sebagai penyimpangan administrasi (*mal-administrasi*) yang mengarah kepada tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi.

Pada tataran penerapan norma diskresi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan secara empirik belum dapat dilaksanakan. Sementara inovasi memerlukan payung diskresi sebagai dasar pengaman pengambilan keputusan.

Hal ini disebabkan, norma diskresi dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan masih terkesan seperti halnya pengambilan kebijakan dalam keadaan normal. Padahal, karena sifatnya yang dilakukan dalam kondisi mendesak dan keterbatasan kekuasaan, diskresi seharusnya dimaklumi ketika dianggap menerabas prosedur formal. Berbeda dalam kondisi normal, prosedur formal memang harus diikuti. Dengan kata lain, jaminan hukum atas diskresi itu sendiri juga masih

perdebatkan, karena dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada masih belum sejalan dengan semangat diskresi sebagai pilihan pengambilan kebijakan dalam keadaan tertentu.



Diskresi yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang seharusnya menjadi pengaman pengambilan kebijakan, ternyata belum sinergi dengan regulasi terkait hukum pidana umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 421 KUHP, tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dan Tata Usaha Negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dikhawatirkan aparat pemerintah tidak berani berinovasi, tidak berani berdiskresi dikarenakan khawatir dapat dijerat sengketa TUN, pidana umum, atau bahkan dapat disangkakan tindakan koruptif (pidana khusus).

Permasalahan hukum seperti yang telah diuraikan tersebut berbahaya bagi pemerintah daerah yang melakukan kebijakan inovasi untuk melakukan kemajuan daerah. Permasalahan seperti ini juga mengakibatkan penolakan, keengganan, dan ketakutan pemerintah daerah untuk berinovasi oleh pemerintah daerah. Kepala daerah yang memiliki niat baik, kepemimpinan yang kuat dan dipercaya dan memiliki berbagai terobosan berupa inovasi dan pembaharuan akan ragu mewujudkan inovasinya akibat tidak adanya perlindungan hukum.

Oleh sebab itu, issue dalam penelitian ini yaitu apakah penangan diskresi dalam pengambilan kebijakan inovasi daerah yang diatur dalam Undang-undang telah mampu menjadi sarana yang optimal



dalam meningkatkan pelayanan pada masyarakat dan bagaimana model diskresi kebijakan inovasi sehingga dapat secara efektif mewujudkan tata pemerintahan daerah yang baik.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Hakikat Kewenangan Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimanakah Implementasi Diskresi Pemerintah Daerah dalam pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah dalam peningkatan pelayanan pemerintahan daerah?
3. Bagaimanakah Model Diskresi Kebijakan Inovasi yang ideal yang dapat mendukung peningkatan pelayanan pemerintahan daerah?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Hakikat Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan inovasi daerah yang mendukung pemerintahan daerah.
2. Untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Implementasi

pengaturan Diskresi dalam pengambilan kebijakan inovasi pemerintah daerah dalam peningkatan pelayanan pemerintahan daerah.



3. Untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan Model Diskresi Kebijakan Inovasi Daerah yang ideal dalam peningkatan pelayanan pemerintahan daerah.

Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian yang terangkum dalam disertasi ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yang terdiri atas:

1. Kegunaan Teoritis:

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan keilmuan, khususnya keilmuan hukum yang berkenaan dengan kewenangan diskresi pada pemerintah daerah yang berkesesuaian dengan kebijakan inovasi daerah. Hal ini bertujuan agar menambah wawasan berpikir dalam ilmu hukum terkait Hukum Administrasi Negara bagi kalangan akademisi, praktisi, dan penyelenggara pemerintahan daerah yang memfokuskan dirinya di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya untuk mendorong pemerintahan yang baik.

2. Kegunaan Praktis:

Hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa temuan (*novelty*) model ideal kewenangan diskresi dalam kebijakan inovasi daerah. Selain itu, diharapkan



dapat memberikan jawaban-jawaban praktis atas berbagai kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam kewenangan diskresi kebijakan inovasi daerah. Lebih lanjut, diharapkan penelitian ini dapat menemukan sebuah pemahaman tentang kewenangan diskresi pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan inovasi daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, terdapat beberapa karya disertasi yang memiliki kemiripan dengan rencana penelitian ini, yaitu:

1. Ridwan, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Tahun 2010, dengan judul “Rekonstruksi Penggunaan Diskresi. Kajian tentang Sarana Kontrol Penyelenggaraan Pemerintah melalui Perjanjian Kebijakan.” Hasil penelitian Ridwan menyatakan bahwa Penggunaan diskresi yang menyimpang tidak terletak pada diskresi pemerintahan tetapi pada perilaku yang menggunakan diskresi itu. Secara normative telah ada norma pemerintahan baik hukum tertulis maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai norma yang tidak tertulis. Diskresi sama halnya dengan wewenang yang terikat (dirumuskan secara jelas dalam pasal undang-undang) jika digunakan untuk



tujuan yang baik dan adil, maka hasilnya kebaikan dan keadilan. Sebaliknya jika wewenang itu digunakan untuk tujuan yang tidak baik maka hasilnya diperoleh keburukan dan nestapa.

2. Julista Mustamu. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, tahun 2015, dengan judul “Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi”. Dalam disertasi ini disajikan tiga permasalahan pokok yang dianalisis, yaitu: (a) Bagaimana tanggung jawab hukum pejabat pemerintah terhadap penggunaan wewenang diskresi? (b) Sejauhmana penggunaan diskresi dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang melahirkan tanggung jawab pidana? dan (c) Sejauhmana penyelesaian yang ideal terhadap penggunaan diskresi yang menimbulkan penyalahgunaan wewenang? Hasil penelitian menyatakan bahwa (a) Tanggung jawab hukum pejabat pemerintah terhadap penggunaan diskresi tidak dapat dibebankan kepada pejabat dalam melaksanakan wewenang jabatan sedangkan pejabat dapat dibebankan tanggung jawab pribadi ketika menggunakan wewenang diskresi tidak sesuai dengan tujuan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik yang pada akhirnya menimbulkan konflik di masyarakat; (b) penyalahgunaan wewenang yang lahir dari



diskresi harus diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi sedangkan lahirnya tanggung jawab pidana dimungkinkan jika terbukti ada niat pejabat untuk mengalihkan tujuan diskresi; (c) pengujian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan diskresi berupa keputusan tata usaha negara merupakan kompetensi peradilan administrasi.

3. Ishviati Joenaini Koenti. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Yogyakarta tahun 2016, dengan judul Integritas Kepala Daerah dalam penerapan diskresi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka *Good Governance*. Rumusan masalah yang disajikan dalam disertasi ini, yaitu: (a) mengapa penerapan diskresi diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? (b) Bagaimana integritas kepala daerah tercermin dalam penerapan diskresi? (c) Bagaimana bentuk ideal penerapan diskresi pada pemerintahan daerah? Hasil penelitian menyatakan bahwa: (a) untuk mencapai tujuan negara Republik Inodnesia yang berkonsep welfare state dengan system pemerintahan desentralisasi, maka Pemerintahan Pusat mendelegasikan sebagian urusan menjadi wewenang pemerintahan daerah. (b) Jika Kepala Daerah mampu memahami hukum yang dikonsepsikan maka produk hukum dan tindakan yang dihasilkan dari penerapan diskresi mencerminkan nilai



(*values*), yaitu Pancasila sebagai legal values. (c) Penerapan diksresi yang ideal untuk mencapai tujuan kesejahteraan harus mengacu pada AUPB dan prinsip-prinsip *good governance*.

Berdasarkan pada penelitian sebelumnya, belum ada peneliti yang memfokuskan kajiannya pada Kewenangan Diskresi Inovasi dalam Peningkatan Pelayanan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, penelitian disertasi ini merupakan kajian yang baru dan belum pernah diteliti sebelumnya.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Negara Hukum

Secara historis, Plato telah mengemukakan gagasan negara hukum ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi* dalam karya tulis ketiganya setelah sebelumnya pada dua tulisan pertama yaitu *politeia* dan *politicos*, belum diperkenalkan istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.¹⁴

Konsep negara hukum yang dikembangkan di Kawasan Eropa Kontinental oleh Immanuel Kant, Federich Julius Stahl, dan sebagainya dikenal dengan konsep "*Rechtsstaat*". Sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, dikenal dengan konsep "*Rule of Law*" yang dipelopori oleh Dicey. Sedangkan di negara-negara sosialis "*socialist legality*" dikenal karena keinginan agar adanya realisasi dari sosialisme sebagai sumber yang paling menentukan yang meliputi segala aktivitas organ negara pemerintahan, pejabat pemerintah, dan warga negara.¹⁵



amar. 2013. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi, Sinar Grafika, mur, Hal. 24

o Ridwan. 2009. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung, Hlm. 32

Dalam perkembangannya, Negara hukum senantiasa dihubungkan dengan konstitusi negara, yang dititikberatkan pada pembatasan kekuasaan negara dalam rangka menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara serta perlindungan yang mencakupinya, dengan nilai dasar hak asasi manusia. Oleh sebab itu, maka keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan suatu (kemutlakan) *conditio sine quanon*. Menurut Sri Soemantri, setiap negara di dunia ini memiliki Konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak terpisahkan. Dengan demikian dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan negara yang berkonstitusional atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.¹⁶

Menurut Bothling dalam Ridwan, negara hukum adalah¹⁷ “*de staat, waarin de wilsvriheid van gezagdragers is beperket door grnezen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzids in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderjizds in een*



begrenzing van de bevoegdheden van wetgever”, (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Konsepsi negara hukum hingga saat ini dianggap sebagai pilihan ideal dalam penyelenggaraan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).

Sri Soemantri Martosoewignyo menyatakan bahwa hukum merupakan salah satu unsur penting dalam kehidupan bernegara. Adapun unsur yang harus dimiliki suatu negara yang dikategorikan sebagai negara hukum adalah:¹⁸

1. Pemerintah melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijke controle*).



Soemantri Martosoewignyo, 1992. Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, , hlm. 29.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut desentralisasi, yang membagi urusan pemerintahannya menjadi urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Dua perangkat pemerintahan, yaitu perangkat Pemerintah Pusat dan perangkat Pemerintah Daerah masing-masing diberi otonomi kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.

Berdasarkan konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokratis¹⁹. Hal ini menjelaskan bahwa negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Kekuasaan manapun di negara ini harus berdasarkan konstitusi dengan tujuan agar setiap penyelenggara negara memiliki arah dan tujuan yang



Manan. 1990. Disertasi Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan asas desentralisasi, disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung Hlm. 245

jas dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, karena konstitusi merupakan hukum dasar tertinggi.

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya *due process of Law* atau asas legalitas, yaitu segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.²⁰

Dikarenakan Indonesia adalah negara hukum, maka segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara harus pula berdasarkan dan diatur oleh hukum. Penguasa bukanlah pembentuk hukum, melainkan pembentuk aturan-aturan hukum, oleh sebab itu hukum berlaku bukan karena ditetapkan oleh penguasa, akan tetapi karena hukum itu sendiri. Hal ini membawa konsekuensi bahwa penguasa pun dapat diminta pertanggungjawabannya jika dalam menjalankan kekuasaannya melampaui batas-batas yang telah diatur oleh hukum, atau melakukan perbuatan melawan hukum.²¹



Asshiddique. 2011. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, hal. 128

Adi Pudjosewojo, 1993. Pedoman Pelajaran tata Hukum Indonesia, Sinar Grafika, hal 150

Konsep Negara Kesejahteraan

Perkembangan konsep negara hukum membawa kepada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan reaksi terhadap fungsi dan tujuan negara dimana peran negara dan pemerintah menjadi semakin dominan.

Tujuan dalam konsepsi negara kesejahteraan yang bersifat negara hukum materil, tidak hanya terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga untuk mewujudkan keadilan sosial/kesejahteraan (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Piet Thienes dalam Mustamin Dg. Matutu merumuskan tentang *welfare state* sebagai berikut:

The welfare state is form of society characterized by a system of democratic, government sponsorees welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of capital system of production. Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan yang ditunjang oleh pemerintahan yang ditempatkan di atas landasan baru yang memberikan suatu jaminan perawatan sosial kolektif pada warganya dengan



mempertahankan secara sejalan/beriringan dengan suatu sistem produksi kapitalis).²²

Kasman²³ menyatakan bahwa Konsepsi *Welfare State* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*.

Dalam konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), untuk mengatasi berbagai problematika yang dihadapi oleh masyarakat, negara didorong untuk semakin meningkatkan perannya. Fungsi dan peran negara dalam doktrin negara kesejahteraan, mengakibatkan peran pemerintah juga semakin luas jangkauannya yang pada gilirannya akan dapat menyebabkan kekuasaan pemerintah menjadi semakin besar dalam praktek kenegaraan. Oleh karena itu, asas pemerintah berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*) berkembang menjadi *doelmatigheid van het bestuur*. Dengan demikian, batasannya



in Dg. Matutu, Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Tipe-tipe Negara modern, Pidato Lustrum ke IV Fakultas Hukum Universita Hasanuddin Makassar, Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 1972, hal. 9

n Abdullah, 2019. Hakikat Izin dalam Pengelolaan Kekayaan Negara. Disertasi. Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin. Hlm.45

adalah sejauh tindakan pemerintah untuk kepentingan umum atau kemakmuran masyarakat, maka tindakan itu dianggap memenuhi unsur legalitas.

Asas Legalitas

Berdasarkan asas legalitas, pembuatan hukum hanya dapat dilakukan oleh pemerintah jika didasarkan pada undang-undang yang telah ada terlebih dahulu. Dalam negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Definisi legalitas menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah suatu perihal (keadaan) sah; keabsahan²⁴. Legalitas berasal dari kata dasar legal yang memiliki makna sesuatu yang berarti sah atau diperbolehkan, sehingga legalitas memiliki makna bahwa sesuatu yang diperbolehkan atau sesuatu yang menerangkan keadaan diperbolehkan atau sah. Asas legalitas dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*), istilah asas legalitas dalam hukum pidana (*nullum delictum sine praveia leg poenali*) yang artinya adalah tidak ada hukuman tanpa undang-undang.²⁵



bbi.web.id/legalitas
HR. 2010. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Yogyakarta. Penerbit Rajawali
96.

Asas legalitas sangat erat kaitannya dengan gagasan demokrasi yang menyatakan bahwa setiap tindakan harus berdasarkan undang-undang dan setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah harus mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan semaksimal mungkin bertujuan untuk kepentingan rakyat. Selain itu, asas legalitas juga erat kaitannya dengan gagasan negara hukum yang menuntut agar penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kenegaraan harus didasari undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.

Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut Sjahran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.²⁶

Asas legalitas, yakni *nullum delicta nulla poena sine praevia lege* yang dahulu dicetuskan oleh sarjana hukum pidana Jerman bernama von Feurbach (1775 – 1833) yang termuat dalam bukunya *Lehrbuch des peinlichen Recht*.²⁷

Asas legalitas tersebut mengandung tiga pengertian:²⁸



no. 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta. Penerbit Rineka Cipta. Hlm.23
n. 25

1. Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal tersebut terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang.
2. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kiyas).
3. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Asas legalitas tersebut dalam hukum pidana Indonesia ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang berbunyi “Suatu Perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”.

Pengertian asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP tersebut menurut Moeljatno juga mempunyai arti bahwa perbuatan seseorang harus diadili menurut aturan yang berlaku pada waktu perbuatan itu dilakukan (*lextemporis delictie*). Namun, apabila setelah perbuatan tersebut dilakukan terjadi perubahan dalam perundang-undangan, maka dipergunakan aturan yang paling ringan bagi terdakwa, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP, sehingga dengan demikian *lextemporis delictie* tersebut dibatasi oleh Pasal 1 ayat (2) KUHP tersebut.



ewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Hukum Administrasi Negara, Wewenang merupakan bagian yang sangat penting karena pemerintahan hanya dapat menjalankan fungsinya berdasarkan wewenang yang diperolehnya.

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberi oleh Undang-Undang (*legislative*) atau dari kekuasaan eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.²⁹

Dalam melaksanakan tugas demi mencapai tujuan negara, pejabat publik wajib bertindak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, termasuk dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, khususnya dalam



Atmosudirdjo, 1981. Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm.

membentuk keputusan-keputusan administratif sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan³⁰. Kewenangan atau wewenang pejabat publik dalam membuat suatu keputusan dan/atau tindakan merupakan dasar berpijak atau sebagai kekuasaan yang diberikan berdasarkan hukum (*legal authority*). Kewenangan mengandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dengan kata lain, perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri melainkan ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan mengatur.

Secara umum, kewenangan pemerintah ada dua jenis, yakni kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan pada organ pemerintah untuk melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang tanpa kemungkinan untuk mengambil keputusan lain dari yang telah ditentukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan bebas adalah kewenangan organ pemerintah untuk mengambil keputusan tertentu



Effenddi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba, Jakarta, Hlm. 28

berdasarkan inisiatif atau penilaiannya sendiri dan menginterpretasikan norma yang samar.³¹

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.”³²

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintah harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Oleh karena itu, asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Konsep Diskresi



udyatmoko, 2009. Hlm. 96
Atmosudirdjo, 1981, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.

1. Hakikat dan Pengertian Diskresi

Diskresi muncul dengan adanya paham bahwa tujuan bernegara harus tercapai dengan berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, pemerintah tidak boleh menolak untuk bertindak atau mengambil keputusan dengan alasan ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*), peraturan perundang-undangan memberikan suatu pilihan, atau peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas. Oleh sebab itu, suatu diskresi (*freies ermesen*) diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) sepanjang tidak ada penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*).

Kebebasan organ pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri, maupun kebebasan organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif lazim disebut sebagai kewenangan diskresi. Diskresi atau *discretion* bermakna kebijakan administrasi. Dalam *verwaltungsvorschrift*, diskresi disebut *Ermessen*. Penggunaan istilah diskresi tidak perlu dipertentangkan dengan *Ermessen*, Diskresi atau *Ermessen* digunakan oleh pejabat Pemerintahan dalam



rangka menyelenggarakan kebijakan (*beleid*) administrasi, lazim disebut *discretionary power (discretionaire bevoegdheden)*.³³

Istilah diskresi atau kewenangan aparat birokrasi digunakan untuk menentukan keputusan di luar dari aturan yang ada. Seringkali kewenangan diskresi menjadi solusi alternatif bagi aparat pemerintah dalam merespon kondisi dalam pelayanan publik. Walaupun demikian, diskresi juga dapat memiliki implikasi adanya penyimpangan kewenangan (*abuse of power*) jika diskresi tidak diiringi dengan etika dan akuntabilitas.

Secara etimologis, konsep diskresi (*discretion*) memiliki akar kata *disvernere* (Latin). Kata ini dalam Bahasa Inggris memiliki padanan dengan kata *discernement* dan *judgement*. Dalam pengertian demikian, konsep diskresi secara konseptual sesungguhnya tidak mengandung makna negatif seperti banyak tanggapan atau reaksi yang muncul. Black's Law Dictionary dalam Krishna Djaya Durumurti mendefinisikan diskresi sebagai "1. *Wise conduct and management; cautious discernment; prudence*. 2. *Individual judgement; the power of free decision-making*".³⁴ Dari



pengertian tersebut, diskresi merupakan perilaku yang bijaksana; kebijaksanaan hati-hati; kehati-hatian. Diskresi juga bermakna penilaian individu; kekuatan pengambilan keputusan bebas.

Dari segi bahasa, diskresi (*discretion*) berarti kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. *Discretionary* berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang.³⁵ Diskresi adalah keputusan atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit 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.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freis ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari pejabat administrasi negara yang berwenang dan wajib menurut pendapat sendiri. Selain itu, dijelaskan pula bahwa diskresi diperlukan untuk melengkapai asas legalitas yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Namun



. Echols dan Hassan Shadily. 2006. Kamus Inggris Indonesia. Gramedia Pustaka karta, hlm. 185-186.

pun demikian, tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari.³⁶

Ridwan mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan diskresi adalah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.³⁷ S.A de Smith mengemukakan bahwa “*discretionary power implies freedom of choice, the competent authority may decide whether to act or not to act and, if so, how to act*”.³⁸ (kekuasaan diskresi mengimplikasikan kebebasan untuk memilih, otoritas yang berkompeten dapat memutuskan bertindak atau tidak bertindak, dan jika bertindak, bagaimana melakukannya)

Dari segi Bahasa, diskresi (*discretion*) adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. Discretionary berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang. *Discretionary power to act*: kebebasan



untuk bertindak.³⁹ Istilah ini sering disebut dengan *Ermessen*, yakni mempertimbangkan, menilai, menduga atau penilaian, pertimbangan, dan keputusan. Dalam Bahasa Belanda diskresi ini memiliki beberapa arti seperti disebutkan oleh RK Kuipers berikut ini: “*discretie; voorzichtigheid, omzichtigheid, behoedzaamheid – in spreken en handelen; bescheidenheid, genade en ongenage*” (diskresi; sifat hati-hati; kewaspadaan, sikap hati-hati dalam pembicaraan dan tindakan. Berkelakuan sederhana; pertimbangan sendiri, kehendak pilihan bebas, berbudi luhur atau tanpa pamrih, ampunan dan tanpa belas kasihan). Sementara yang dimaksud dengan kekuasaan diskresi (*discretionaire macht*); “*eene macht. Waarvan met gematgheid en bescheidenheid gebruik behoort gemaakt te worden. De bevoegdheid om in sommige opzichten naar eigen goeddunken te handelen*”⁴⁰

Bryan A Garner mengemukakan pengertian diskresi sebagai “*wise conduct and management, cautious discernment, prudence, individual judgment; the power of free decision making*” (tingkah laku dan manajemen yang bijaksana; kearifan yang diiringi kewaspadaan;



sikap hati-hati; penilaian individu; kekuasaan bebas mengambil keputusan). Dari kata dasar diskresi ini muncul istilah diskresi administratif (*administrative discretion*) yakni “*a public official’s or agency’s power to exercise judgement in the discharge of its duties*”⁴¹ (seorang pejabat public atau kekuasaan institusi melakukan pertimbangan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya). Sementara yang dimaksud dengan kekuasaan diskresi adalah “*a power that arises a person may choose to exercise or not, based in the person’s judgement*”⁴² (kekuasaan yang diberikan pada seseorang untuk dapat memilih melakukan tindakan atau tidak, berdasarkan penilaian orang tersebut).

S. Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan diskresi (*discretion* – Inggris), *discretionair* (Perancis), *freis ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa, “setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan



⁴¹. Garner, Blacks Law Dictionary, Eight edition, Thomson west, USA, 2004 hlm. 499
⁴²m. 1207

ketentuan undang-undang”. Namun demikian, tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. ⁴³

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengartikan 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. ⁴⁴

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan diskresi yang relevan dengan disertasi ini adalah sarana yang dapat digunakan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk menyasiasi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sangat berpotensi menghambat pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Dengan arti bahwa sifat prosedural dan formal dari Peraturan Perundang-



di Atmosudirjo, 1994. Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia. Hlm. 82
1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi
han

undangan yang selalu tertinggal dari perkembangan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat harus didukung oleh aturan mengenai pelaksanaan kewenangan diskresi yang proporsional dan terukur serta bertujuan untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien demi mencapai kepentingan bersama.

Menurut George L. Kelling, dalam jurnal laporan ilmiah internasional yang berjudul “Broken Windows” and Police Discretion, bahwa:

In any policy statement or guideline, departments must explicitly authorize discretion and selective enforcement in the handling of situations and problems. Such continued restatements are important, despite their redundancy, because citizens, prosecutors, courts, lawyers, and legislatures must clearly understand that the issue is not whether police officers use discretion. The real questions are how officers use discretion and how their use of it is shaped. Linking discretion to scanning, diagnosis, and tactical choices makes it clear that use of discretion represents neither arbitrariness nor the personal inclination of officers⁴⁵.

Bahwa dalam pedoman kebijakan apa pun, negara harus secara eksplisit mengesahkan kebijakan dan penegakan hukum dalam penanganan situasi dan masalah. Setiap elemen public dan institusi harus memahami meskipun ada aturan hukum tertulis yang berlaku, bahwa dalam pelaksanaan diskresi menjadi berbeda, artinya harus



George L. Kelling, 1999, “Broken Windows” and Police Discretion, Research National Institute of Justice, October, NCJ 178259 edition, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, Seventh Street N.W. Washington, DC 20531-0009.

ada 'perlakuan khusus'. Yang mendasar adalah sesungguhnya bagaimana aparat negara menggunakan diskresi dan bagaimana mereka menggunakannya. Terkait Kebijakan, pemahaman atas permasalahan, dan pilihan program dapat memperjelas tujuan suatu tindakan diskresi, sehingga penggunaan diskresi tidak mewakili kesewenang-wenangan atau kecenderungan pribadi para aparatur.

2. Tujuan Diskresi

Diskresi sebagai wewenang pemerintahan merupakan wewenang bebas yang dimiliki oleh aparatur pemerintahan sekaligus sebagai lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Sifat dan karakter hukum tindakan pemerintah ini mengharuskan kekuasaan pemerintah tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang (asas *wetmatigheid van bestuur*), tetapi harus lebih mengedepankan "*doelstelling*" (penetapan tujuan) dan *beleid* (kebijakan).

Analisis mengenai konsep diskresi seyogyanya terpusat pada kebalikan dari situasi tindakan normal yang menuntut supaya tindakan badan/pejabat pemerintah senantiasa berlandaskan peraturan (*rule-based*) atau mengikuti peraturan (*rule following*) dalam kerangka negara hukum (*the rule of law*).



Istilah diskresi lebih banyak dikenal dalam ranah kajian penyelenggaraan hukum, namun saat ini diskresi kemudian dipakai juga dalam pembahasan mengenai pelaksanaan administrasi negara.

Kondisi masyarakat yang beragam terutama dalam kaitannya dengan peningkatan pelayanan publik, maka diskresi kemudian diperlukan terutama pada pemerintahan daerah untuk menciptakan putusan yang sebelumnya tidak diatur dalam peraturan yang ada. Setiap kepala daerah memiliki hak untuk mengambil diskresi atau keputusan sendiri dalam setiap situasi yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerahnya.

Dalam melakukan aktivitasnya, pemerintah dapat melakukan dua macam tindakan, yaitu tindakan biasa dan tindakan hukum. Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam kategori kedua, yaitu tindakan hukum. Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut⁴⁶:



wulan. 2016. Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara peradilan Tata Usaha Indonesia. Kencana. Jakarta, Hlm. 310

- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- 2) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- 3) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- 4) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Namun demikian, terdapat kondisi dimana tidak tersedia peraturan perundang-undangan yang mengatur tindakan pemerintahan tersebut. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu ketika pemerintah dituntut untuk bertindak segera dalam menyelesaikan



persoalan konkret yang dihadapi masyarakat, namun belum tersedia peraturan perundang-undangannya. Dalam hal kondisi seperti ini, pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionare power*) yaitu melalui *Freies Ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Meskipun demikian, pemberian diskresi atau kewenangan bebas kepada pemerintah yang merupakan konsekuensi logis dalam konsepsi *welfare state*, pemberian kewenangan diskresi ini bukanlah tanpa masalah. Adanya kewenangan bebas ini membuka peluang penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang yang dapat merugikan warga negara.

Dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Tujuan Diskresi Pejabat Pemerintahan adalah 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



Berdasarkan tujuan diskresi yang tercantum dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan tersebut, yang banyak digunakan oleh pemerintah daerah adalah tujuan yang keempat yaitu untuk mengatasistagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Hal ini juga yang menginisiasi pemerintah untuk senantiasa mengadakan inovasi-inovasi atau terobosan-terobosan baru yang dianggap sangat bermanfaat bagi kepentingan masyarakatnya, namun belum diatur atau tidak diatur secara spesifik oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Pasal 24 UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Dengan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “alasan-alasan” objektif adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, dan rasional berdasarkan AUPB.



Sedangkan yang dimaksud dengan “iktikad baik” adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.

Diskresi (*Freies Ermessen*) ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan Undang-Undang tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah UU, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif.

Freies ermessen digunakan terutama karena; pertama, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir.

Kebebasan dalam diskresi tersebut adalah kebebasan Administrator yang mencakup kebebasan interpretasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan



(*beleidsvrijheid*).⁴⁷ Kebebasan interpretasi mengimplikasikan kebebasan yang dimiliki organ pemerintah untuk menginterpretasikan suatu undang-undang. Kebebasan mempertimbangan muncul ketika undang-undang menampilkan dua pilihan (alternatif) kewenangan terhadap persyaratan tertentu yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh organ pemerintahan. Sedangkan kebebasan mengambil kebijakan lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada organ pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.

Bila ditelaah lebih lanjut, terdapat beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan prinsip *Freies Ermessen* atau kebebasan bertindak oleh pejabat pemerintah, yaitu:

- 1) kebijakan pemerintah yang bersifat *emergency* atau darurat terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun secara yuridis belum diatur atau bahkan terjadi kekosongan hukum sama sekali;
- 2) badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi



Op. Cit. hlm 57

setiap kebijakan publik (*policy*) sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas;

- 3) sifat dan roda pemerintahan menjadi tidak kaku dan semakin fleksibel, sehingga pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi tetap dinamis.

Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa sebuah kebijakan bisa dikatakan diskresi apabila memenuhi beberapa syarat antara lain: (1) adanya legalitas, (2) memenuhi asas yuridikitas / tidak melanggar hukum, (3) adanya kewenangan yang dimiliki oleh si pengambil kebijakan/*policy maker*, (4) adanya alasan atau sebab yang kuat, (5) bertujuan untuk kepentingan publik, (6) belum adanya aturan/norma yang mengatur, (7) masalah bersifat emergency/darurat/mendesak, (8) tidak melanggar hak asasi manusia, (9) dapat dipertanggungjawabkan secara moral, (10) tidak ada kepentingan pribadi bagi pengambil keputusan/*policy maker*, dan (11) bertujuan untuk menyelesaikan masalah.

Dalam kaitannya dengan inovasi dan penyelenggaraan pelayanan publik, pengingkaran/inkonsistensi dan atau manipulasi terhadap kegiatan dalam tahapan formulasi kebijakan publik dengan dalih melakukan diskresi perlu dikaji lebih mendalam. Syarat-syarat suatu kebijakan yang bersifat diskresi harus dicermati, ketika hasilnya



menunjukkan terdapat manipulasi terhadap batasan-batasan diskresi sebagaimana yang telah dipersyaratkan, maka perlu dicurigai bahwa bukan diskresi yang dilakukan oleh pejabat publik tersebut.

Menurut Muchsan⁴⁸, dalam membentuk suatu produk hukum aparat yang berwenang dapat menggunakan 2 (dua) dasar, yaitu:

1. *Wetmatig* (dasar hukum positif). Ini merupakan dasar yang ideal, karena produk hukum yang akan dibuat oleh aparat yang berwenang merupakan produk hukum yang berpatokan atau berlandaskan pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarki Peraturan Perundangan.
2. *Doelmatig* (kebijakan / kearifan lokal). Yaitu produk hukum yang dibuat tanpa adanya landasan hukum Peraturan Perundangan yang lebih tinggi secara hierarki Peraturan Perundangan. Dasarnya diambil dari teori hukum yang dikenal adanya asas diskresi "*discretionare principle*" atau juga disebut asas kebebasan bertindak, dan sebagai landasan hukumnya (diskresi) adalah: *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur / The Principle of Good Public Administration* atau disebut asas-asas umum pemerintahan yang baik



n. 1981. Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Administrasi Yogyakarta. Liberty. Yogyakarta

Namun, menurut Muchsan, penggunaan diskresi oleh aparat yang berwenang ternyata mengundang “dilema”. Di satu sisi pejabat administrasi/aparat yang berwenang dituntut untuk membuat suatu keputusan yang sifatnya/ terlihat adanya perbuatan sewenang-wenang (karena tidak berdasarkan Peraturan Perundang-undangan), namun di sisi lain apabila pejabat administrasi/aparat yang berwenang tidak mengeluarkan suatu keputusan, maka tujuan pembangunan nasional (demi kesejahteraan) sulit dilakukan. Jadi, penggunaan diskresi tetap digunakan, akan tetapi penggunaannya harus dibatasi.⁴⁹

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*)

1. Teori dan Konsep *Good Governance*

Sebagai pihak yang bertanggung jawab penuh dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah wajib menjalankan fungsinya sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Secara langsung dalam artian bahwa pemerintah melakukan perbuatan atau tindakan dalam bentuk nyata, seperti mengirim bantuan kepada masyarakat yang tertimpa bencana. Secara tidak langsung,

pemerintah membuat regulasi dan atau aturan-aturan administratif.

n. *Ibid*



Kasman Abdullah mengemukakan, dalam penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat⁵⁰

Lembaga Administrasi Negara memberikan pengertian *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* (kebutuhan barang dan jasa pelayanan publik).⁵¹ Dengan demikian, istilah *governance* atau pemerintahan tidak hanya berarti suatu cara atau metode, tindakan, kegiatan, atau prose, dan system, tetapi juga berarti cara kekuasaan digunakan, penggunaan otoritas/kewenangan ekonomi, politik dan administratif sebagai instrumen kebijakan publik dan proses interaksi social politik. Dengan kata lain, *governance* adalah proses dengan cara apa lembaga Negara, entitas bisnis dan kelompok warga masyarakat



mengungkapkan kepentingan, melaksanakan hak dan kewajiban, dan menengahi perbedaan mereka. Juga, governance bukanlah sesuatu yang dilakukan Negara (pemerintah) terhadap warga masyarakatnya, namun cara masyarakat itu sendiri dan individu di dalamnya mengatur semua aspek kehidupan bersama mereka.

Sebuah *governance* dikatakan baik (*good and sound*) apabila sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien dan merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat.⁵² Keraf dalam Rewansyah mengartikan *good governance* sebagai keberadaan dan berfungsinya beberapa perangkat kelembagaan publik sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa terjamin dengan baik.⁵³

Jika dielaborasi lebih jauh bahwa perangkat kelembagaan itu mencakup:

1. Adanya birokrasi yang bersih dan efisien;
2. Adanya legislatif yang aspiratif dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat serta menjadi alat control yang baik dan konstruktif bagi birokrasi pemerintahan;



antosa. 2008. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Alfabeta
Rewansyah, 2010. *Reformasi Birokrasi dalam rangka Good Governance*. Jakarta: Sainstanas Prima, hlm 91

3. Adanya sistem penegakan hukum yang dapat dipercaya termasuk di dalamnya aparat penegak hukum yang mempunyai integritas yang baik;
4. Adanya masyarakat civil (*civil society*) yang kuat untuk memperjuangkan kepentingan warga masyarakat serta mengontrol lembaga pemerintah;
5. Adanya distribusi kekuasaan yang seimbang dan saling mengontrol secara konstruktif.

Menurut Bank Dunia (World Bank), *Good Governance* merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya social dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat. Sedangkan menurut UNDP (United Nation Development Planning, *Good Governance* merupakan praktek penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif⁵⁴

Dalam perkembangannya, United Nation Development Programme (UNDP) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara mengajukan prinsip *good governance* sebagai berikut:⁵⁵



ita. 2011. Manajemen Pemerintah Daerah. Yogyakarta: Graha ilmu
imana dikutip dalam Faisal Abdullah. 2009. Jalan Terjal Good Governance. Prinsip.
an Tantangan dalam Negara Hukum. Makassar Pukap. Hlm. 86

- 1) *Participation*. Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
- 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “stakeholders”.
- 5) *Consensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur- prosedur.
- 6) *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- 7) *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
- 8) *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga- lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- 9) *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

2. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik



Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu menetapkan pijakan ataupun dasar bagi gerak langkah

mereka dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Norma hukum menjadi landasan yang tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara demokrasi, agar setiap kebijakan yang dibuat tetap berdasarkan kehendak masyarakat atau rakyat. Kepastian hukum menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk tetap menjamin keutuhan hak dan kewajiban masyarakat didaerahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik terdapat asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, hal ini menjadi suatu dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah.

Asas-asas umum pemerintahan adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan aturan hukum. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud *beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi penggugat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ditetapkan tujuh asas penyelenggaraan Negara yang baik, yaitu:



1. Asas kepastian hukum, yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara;
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara;
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Asas akuntabilitas, yaitu asas dimana setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai



pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Lenvine dalam Agus Dwiyanto⁵⁶, produk pelayanan publik dalam Negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni Pertama Responsivitas, yaitu daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; kedua, responsibilitas, yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan, ketiga, akuntabilitas yakni suatu ukuran yang menunjukkan seberapa baik proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Adapun di dalam hukum Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 10 ayat (1), yaitu:

- a. Kepastian hukum;



Dwiyanto. 2005. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Jakarta: Gajah Mada University Press. hlm.140

- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Dalam penjelasan UU Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.



Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak dan tidak diskriminatif

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam



penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas-asas lain yang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur dalam Pasal 10 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa walaupun di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan beberapa asas pokok dalam AUPB, namun tidak menutup kemungkinan penggunaan asas-asas lain yang belum

tulis di dalam Undang-undang tersebut.

Asas dalam Pemerintahan Daerah



Inovasi di sektor publik merupakan salah satu jalan untuk menjawab tantangan organisasi di sektor publik. Karakteristik dari sistem di sektor publik yang rigid, kaku dan cenderung *status-quo* harus mampu dicairkan melalui penularan budaya inovasi. Inovasi yang biasanya hanya akrab di lingkungan dinamis seperti di sektor bisnis, mulai diadopsi ke dalam lingkungan sektor publik. Sinyal perubahan pun menunjukkan positif, dimana inovasi mulai mendapat tempat di sektor publik. Budaya inovasi ini harus dapat dipertahankan dan dikembangkan lebih baik lagi. Hal ini tidak terlepas dari dinamika eksternal dan tuntutan perubahan yang sedemikian cepat, yang terjadi di luar organisasi publik. Selain itu, perubahan di masyarakat dengan tingkat literasi yang lebih baik, mempunyai kesadaran (*awareness*) yang lebih baik akan haknya. Dengan demikian maka sektor publik dapat menjadi sector yang dapat mengakomodasi dan merespon secara cepat setiap perubahan yang terjadi.

Inovasi secara umum dipahami dalam konteks perubahan perilaku. Inovasi biasanya erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang. Pengertian inovasi sendiri sangat beragam, dan dari banyak perspektif.

Dalam terminologi umum, menurut United Nation dalam Sangkala, inovasi adalah:



“satu ide kreatif dimana diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah, atau tindakan penerimaan dan pengimplementasian cara baru untuk mencapai suatu hasil dan atau pelaksanaan suatu pekerjaan. Sebuah inovasi dapat mencakup penggabungan elemen-elemen baru, kombinasi baru dari elemen yang ada, suatu perubahan signifikan atau meninggalkan cara-cara tradisional dalam melakukan sesuatu. Inovasi dapat mengacu kepada produk baru, kebijakan dan program baru, pendekatan baru dan proses baru”⁵⁷

Pasal 386 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya, dalam Pasal 387, dijelaskan bahwa dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah mengacu pada prinsip: peningkatan efisiensi, perbaikan efektifitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi pada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Selanjutnya, Pasal 388 UU Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa inisiatif inovasi dapat berasal dari Kepala Daerah, anggota DPRD, aparatur sipil negara (ASN), perangkat daerah, dan anggota masyarakat.



a, 2013, *Innovative Governance: Konsep dan Aplikasi*, Capiya Publishing, ya, hlm. 26

Selanjutnya, Pasal 389 UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan Pemerintah Daerah dan inovasi tersebut tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, apatur sipil negara (ASN) tidak dapat dipidana.

Adapun menurut Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik, Inovasi adalah proses kreatif penciptaan pengetahuan dalam melakukan penemuan baru yang berbeda dan/atau modifikasi dari yang sudah ada.

Sedangkan menurut Peraturan Bersama Menteri Riset dan Teknologi dan Menteri Dalam Negeri No. 03 Tahun 2012 dan Nomor 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah, Inovasi adalah kegiatan penelitian, pengembangan, penerapan, pengkajian, perekayasaan, dan pengoperasian yang selanjutnya disebut kelitbangan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis, nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi.

Sementara itu, Leadbeater dalam IdeA menguraikan bahwa proses inovasi memakan waktu lama, serta bersifat interaktif dan sosial



dimana akan melibatkan banyak orang yang memiliki bakat, keahlian dan sumber daya yang berbeda secara bersama-sama.⁵⁸

Inovasi cenderung sulit dilakukan di dalam sebuah organisasi terutama di dalam sektor publik. Oleh karena itu, sangat menarik apabila ada inovasi terjadi dalam sebuah pemerintahan, apalagi di level pemerintahan daerah. Inovasi dalam sektor publik atau dalam birokrasi, cenderung membawa resiko besar. Jika pendekatan baru digunakan dalam kebijakan atau sistem administrasi pemerintahan kemudian gagal, maka akan ada kritikan bermunculan, terutama dari masyarakat. Berbeda bila hal itu dilakukan di dalam sektor bisnis karena konsumen tidak merasakan langsung.

Mengenai jenis-jenis inovasi dalam sektor publik, terdapat tiga tipe spektrum inovasi dalam sektor publik:⁵⁹

1. *Incremental innovation to radical innovation* (ditandai oleh tingkat perubahan, perbaikan inkremental terhadap produk, proses layanan yang sudah ada).
2. *Top down innovation to bottom-up innovation* (ditandai oleh mereka yang mengawali proses dan mengarah kepada perubahan perilaku dari top manajemen atau organisasi atau institusi di dalam hirarki, bermakna dari para pekerja di tingkat



2005, Innovation in Public Service: Literatur Review, IdeA Knowledge, September, online: <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/aio/1118552>.
en, Thomas, et al. 2005. On the Differences between public and private sector
tions. Publin Report. Oslo.

bawah seperti pegawai negeri, pelayan masyarakat, dan pembuat kebijakan dilevel menengah).

3. *Needs led innovation and efficiency-led innovation* (ditandai apakah inovasi proses telah diawali untuk menyelesaikan masalah spesifik atau agar produk, layanan atau prosedur yang sudah ada lebih efisien).

Selanjutnya, mengenai tipe-tipe inovasi dalam sektor publik, Helvorsen et all membagi menjadi 6 (enam) tipe inovasi dalam sektor publik sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Tipe Inovasi dalam Sektor Publik

No.	Tipe	Contoh
1.	Layanan Baru atau Perbaikan Layanan	Perawatan kesehatan di rumah
2.	Inovasi Proses	Perubahan dalam membuat layanan atau produk
3.	Inovasi Administrasi	Penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari sebuah perubahan kebijakan
4.	Inovasi Sistem	Sistem baru atau perubahan fundamental dari sistem yang ada dengan menetapkan organisasi baru atau pola kerjasama atau interaksi baru
5.	Inovasi Konseptual	Perubahan di dalam memandang aktor seperti perubahan dicapai dengan menggunakan konsep baru, misalnya pengintegrasian pengelolaan sumber daya
6.	Perubahan Radikal yang Bersifat Rasional	Cara pandang atau pergeseran matrikmental pegawai dari sebuah organisasi



Mulgan dan Albury⁶⁰ lebih lanjut memperkenalkan bahwa ada 3 (tiga) tipe inovasi (inkremental, radikal dan sistemik) bersumber dari level yang berbeda (lokal, lintas organisasi, dan nasional) yang dihasilkan dalam instansi pemerintahan yang memerankan tiga kebijakan yang saling terkait dan tertarik dengan inovasi:

1. Inovasi kebijakan: arah dan inisiatif kebijakan baru.
2. Inovasi dalam proses pembuatan keputusan.
3. Kebijakan untuk mempercepat inovasi dan penggabungan.
4. Inovasi top-down dimana perubahan spesifik didorong melalui penerapan sistem dengan preskripsi, regulasi dan dukungan, serta inovasi bottom-up dimana pemerintah memberikan kemungkinan dan memfasilitasi pengembangan dan penggabungan (difusi) inovasi yang berasal dari organisasi atau jaringan di dalam sistem.

Lebih lanjut, Mulgan dan Albury menjelaskan bahwa fokus pada mekanisme dan proses dimana inovasi diterapkan dan diadopsi oleh organisasi lain (difusi atau desiminasi) adalah penting sebagai fokus pada aslinya dan kelahiran inovasi.

Terdapat perbedaan cara pengelompokan tipe inovasi administrasi publik dengan inovasi pemerintahan, yakni sebagai berikut:

1. Inovasi institusional, dimana fokus pada pembaharuan institusi yang sudah ada dan atau pembentukan institusi baru.

David. 2003. Innovation in the Public Sector. Discussion paper. The Mall. London



2. Inovasi organisasi, termasuk pengenalan kerja baru, prosedur atau teknik manajemen baru di dalam administrasi publik.
3. Inovasi proses, dimana fokus pada perbaikan kualitas cara pemberian layanan publik.
4. Inovasi konseptual, dimana fokus pada pengenalan bentuk pemerintahan baru. Misalnya pembuatan kebijakan interaktif, keterlibatan dalam pemerintahan, reformasi anggaran publik, dan jaringan horizontal⁶¹

H. Kebijakan Inovasi Daerah

Birokrasi pemerintah di Indonesia memiliki potensi untuk melakukan berbagai inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam rangkaian reformasi birokrasi, tumbuh kembangnya budaya inovasi dibuka selebar lebarnya oleh pemerintah dengan ditetapkannya Undang undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 386 ayat 1 disebutkan bahwa Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Oleh karena itu seharusnya budaya inovasi yang sejatinya merupakan salah satu aspek budaya birokrasi dapat menunjang keberhasilan reformasi birokrasi.



la., Op.cit., hlm. 36

Pemahaman atas kemampuan inovasi tersebut dapat membantu birokrasi pemerintah untuk melakukan inovasi. Melalui undang undang tentang pemerintah daerah tersebut, daerah dituntut untuk mandiri yakni penciptaan daerah yang kompetitif bagi keberlangsungan daerah tersebut. Inovasi di pemerintah daerah merupakan keharusan dalam upaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan daerahnya.

Sementara itu, dalam hal inovasi di sektor publik, pemerintah memiliki tiga peranan kebijakan terkait dengan inovasi⁶²yaitu:

1. *Policy innovation: new policy direction and initiatives*(inovasi kebijakan). Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru. Jadi yang dimaksud dengan inovasi kebijakan adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya, tanpa melihat seberapa usang programnya atau seberapa banyak negara lain yang telah mengadopsi sebelumnya.
2. *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan). Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan. Sebagai contoh adalah, proses perumusan kebijakan selama ini belum memfasilitasi peran serta warga masyarakat atau stkaholder terkait. Oleh karena itu inovasi yang muncul adalah bagaimana mengintegrasikan mekanisme partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan.



David. Op.cit., Hlm 4

3. *Policy to foster innovation and its diffusion*, yaitu Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

Berdasarkan uraian tentang Diskresi Inovasi Daerah, maka dapat diasumsikan bahwa kajian tentang Kewenangan Diskresi Inovasi Pemerintah Daerah semakin penting untuk dikaji. Oleh karena itu, dalam penelitian ini diajukan tiga konsep utama yang menjadi sasaran penelitian tentang kewenangan diskresi sebagaimana yang diajukan pada rumusan masalah, yaitu:

Pertama, Hakikat Kewenangan Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedua, Implementasi Pengaturan Diskresi Kebijakan Inovasi Daerah.

Ketiga, Model Diskresi Kebijakan Inovasi yang ideal yang dapat mendukung Pemerintahan Daerah.

I. Kerangka Pemikiran

Penelitian terhadap kewenangan diskresi dalam kebijakan inovasi daerah mensyaratkan perlunya analisis mendalam terhadap 3 hal dasar, yakni urgennya memahami secara filosofis apa sesungguhnya yang dapat direduksi dari terminologi diskresi itu secara hakikat.



Pemahaman terhadap konsep ini secara filosofis akan memberikan pijakan dasar atas seluruh realitas dalam kebijakan dan implementasi diskresi pada pelaksanaan pemerintahan daerah. Dengan demikian penelitian ini akan memiliki pedoman jelas secara konseptual dasar filosofis, sehingga tidak lagi menimbulkan bias dalam analisis terhadap variabel lain yang berkenaan dengannya, khususnya berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan inovasi pemerintah daerah yang dilaksanakan berdasarkan tindakan diskresi.

Yang kedua adalah melihat secara analitis realitas pelaksanaan kebijakan inovasi pemerintah daerah yang berbasis diskresi, apakah memiliki kesesuaian dengan konseptual hakiki dari diskresi itu sendiri, sehingga dapat diketahui dan dipahami bahwa kebijakan tersebut memenuhi bukan hanya secara konseptual hakikat diskresi tetapi juga terutama legalitasnya, dan tujuan untuk kepentingan umum, sehingga dengan demikian dapat dilihat secara nyata kemanfaatannya bagi kehidupan masyarakat.

Sehingga dengan demikian dapat dibangun suatu model atau konsep ideal tentang bagaimana kebijakan diskresi ini dapat dilaksanakan dengan bersih tanpa ada pelanggaran terhadap moral

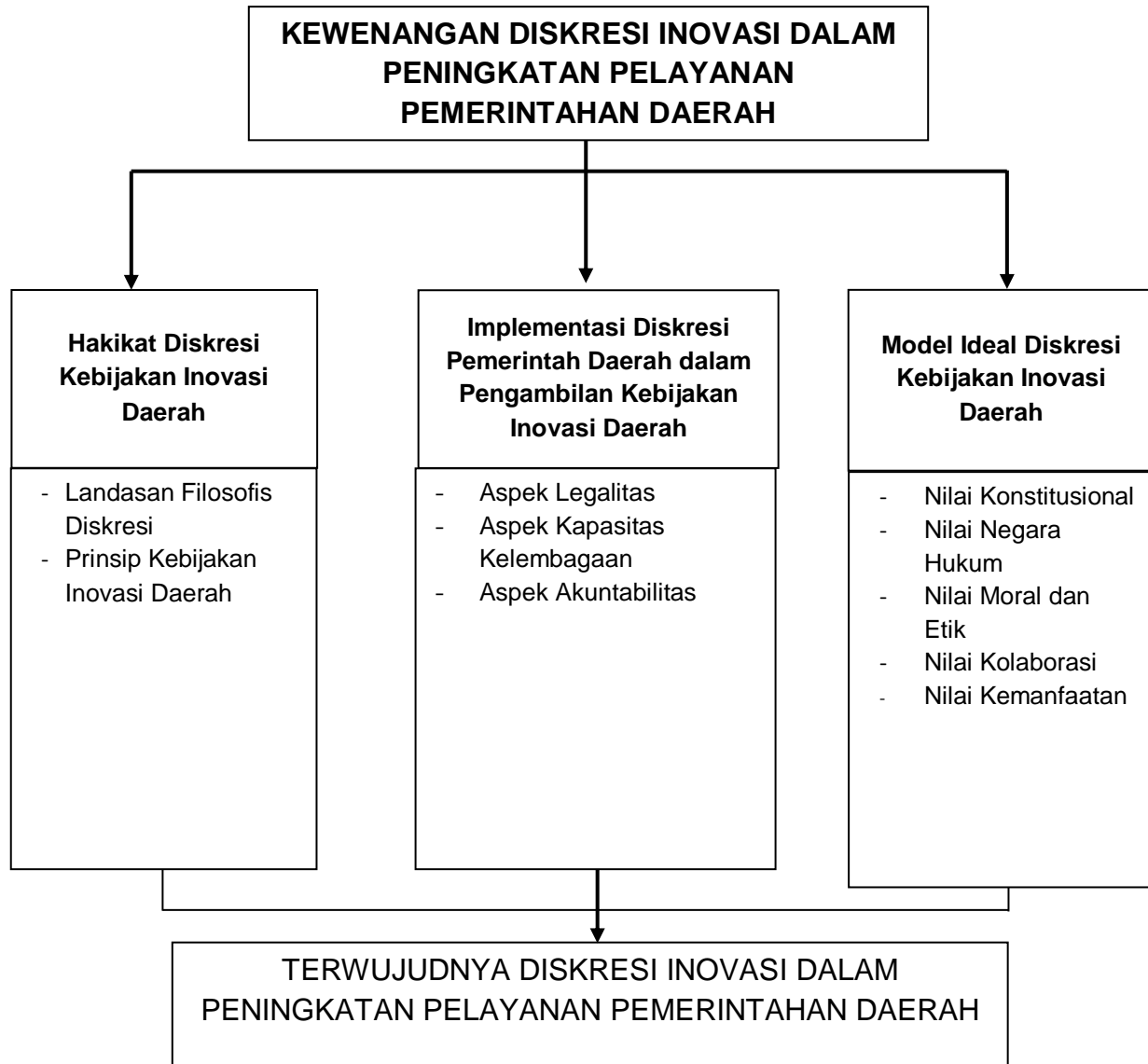
dapat diskresi, melanggar asas legalitas, melanggar asas-asas pemerintahan yang bersih dan tidak mengabaikan tujuan pragmatismenya dan kemanfaatan.



Kerangka pemikiran secara sederhana digambarkan dalam bentuk diagram kerangka pikir, sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir



J. Definisi Operasional

1. Diskresi adalah keputusan 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.
2. Inovasi Daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
3. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Kebijakan Inovasi Daerah adalah kebijakan yang berkaitan dengan upaya dalam mewujudkan inovasi daerah.
5. Landasan Filosofis Diskresi adalah makna hakikat dari tindakan diskresi yang diambil oleh Pemerintah
6. Prinsip Kebijakan Inovasi Daerah adalah prinsip-prinsip yang memandu secara moril dan normatif sehingga kebijakan inovasi pemerintah daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

plementasi Diskresi Inovasi Daerah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam Diskresi Inovasi Daerah



8. Aspek Legalitas adalah Peraturan-peraturan yang mendasari Diskresi Inovasi Daerah
9. Aspek Kapasitas Kelembagaan adalah aspek-aspek yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam pengambilan Kebijakan Diskresi Inovasi Daerah
10. Aspek Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mengatur tatanan administrasi publik dalam pengambilan Kebijakan Diskresi Inovasi Daerah
11. Nilai Konstitusional adalah Nilai dasar yang harus dimiliki Negara dalam rangka mewujudkan Negara kesejahteraan
12. Nilai Negara Hukum adalah segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis
13. Nilai Moral dan Etik adalah nilai yang integratif dalam mekanisme pelaksanaan tindakan hukum diskresi berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik
14. Nilai Kolaborasi adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara mandiri
15. Nilai Kemanfaatan adalah tindakan pemerintah harus bertujuan untuk menyelesaikan masalah pokok masyarakat, bukan sebagai kehendak pribadi pengambil kebijakan untuk menerapkan kebijakan tersebut



BAB III METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Penelitian ini dikategorikan ke dalam penelitian hukum, yaitu jenis penelitian hukum yuridis normatif, yaitu pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku juga kajian teoretis dari literatur yang ada kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas dalam penelitian ini. Penelitian hukum ini termasuk kategori reform-oriented research. Menurut Terry Hutchinson, *Reform-Oriented research is research which intensively evaluates the adequacy of existing rule and which recommends changes to any rules by found wanting.*⁶³ Penelitian ini memfokuskan kajian analisis Kewenangan Diskresi Inovasi dalam Peningkatan Pelayanan Pemerintahan Daerah.

Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan

statute approach) dilakukan dengan mengkaji dan memahami ketentuan-

Hutchinson, 2007, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Australia, Hlm. 7



ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan di bidang ketatanegaraan dan administrasi negara. Manfaat penggunaan pendekatan perundang-undangan adalah untuk mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan nantinya akan mencari hakikat dan menangkap kandungan filosofis dari pembentukan undang-undang tersebut. Dengan memahami kandungan filosofis yang ada dalam undang-undang tersebut maka dapat disimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan fenomena yang dihadapi.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan untuk diterapkan sesuai tujuan penulisan ini.



Bahan Hukum

ahmud Marzuki, 2009. Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, Hlm. 93

Menurut Morris L. Cohen⁶⁵ bahwa sumber hukum primer akan terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari pakar hukum.

Peter Mahmud Marzuki membagi bahan hukum menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selainnya, disebut sebagai bahan non-hukum. Menurut Johnny Ibrahim,⁶⁶ dalam penelitian normatif, bahan hukum meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pemerintahan Daerah;
 3. Peraturan Perundang-undangan tentang Inovasi Daerah
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari



⁶⁵ Cohen dan Kent C Olson, *Legal Research in A Nutshell*, West Publishing Company, St Paul Minnesota, Hlm. 1-3

⁶⁶ Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Media Publishing, Malang, Hlm. 295-296

literatur-literatur dan makalah-makalah, karya ilmiah, jurnal, serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan melalui penelusuran internet.

Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode studi literatur yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer maupun sekunder. Pengumpulan atau inventarisasi bahan hukum ini terlebih dahulu dengan mengklasifikasikan bahan hukum tersebut pada pokok permasalahan yang dibahas, yaitu bahan hukum mengenai ketatanegaraan dan administrasi negara. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi tersebut kemudian akan dioleh dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas.

Pengolahan dan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran pragmatis dan/atau koherensi, pengolahan dan analisa bahan hukum tersebut sangat substansial dalam penelitian ini dikarenakan bahan-bahan hukum tersebut bersifat preskriptif.



Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi guna menyesuaikan antara peraturan yang berlaku dengan asas hukum dan teori hukum sehingga dapat digunakan untuk memecahkan isu hukum. Interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi secara gramatikal atau tata Bahasa, interpretasi sistematis, dan interpretasi historis. Dari hasil analisis melalui metode penafsiran bahan hukum ini,, diharapkan akan dihasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan ditarik konklusi dalam bentuk argumentasi.⁶⁷

Analisis Data

Data primer maupun data sekunder akan diklasifikasikan berdasarkan permasalahan yang diajukan. Tahapan analisis dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, asas, maupun teori-teori yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi tersebut kemudian diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang akan diteliti. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang



ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas.

Pengolahan dan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran pragmatis dan/atau koherensi. Pengolahan dan Analisa bahan hukum tersebut sangat substansial dalam penelitian hukum dikarenakan bahan-bahan hukum tersebut bersifat preskriptif. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi guna menyesuaikan antara peraturan yang berlaku dengan asas hukum dan teori hukum sehingga dapat digunakan untuk memecahkan isu hukum. Interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi secara gramatikal atau tata Bahasa, interpretasi sistematis, dan interpretasi historis. Dari hasil analisis melalui metode penafsiran bahan hukum ini, diharapkan akan dihasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan ditarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi.



BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah

1. Landasan Filosofis Diskresi

Diskresi sebagai konsep dalam pemerintahan seringkali memperlihatkan sisi dilematis dalam perwujudannya. Sifat dilematis dari tindakan diskresi oleh pejabat Negara atau pemerintahan terjadi karena bawaan sifat dari tindakan tersebut, yakni kebebasan. Kebebasan pada tataran abstraksi tidak bermasalah karena berada dalam idealisasi spekulatif gagasan-gagasan dan/atau pengertian-pengertian yang mengandung makna filosofis. Hanya ketika sifat kebebasan tindakan diskresi ini masuk ke wilayah pragmatis atau tindakan konkrit, disinilah terjadi dilematis. Antara kebenaran normatif-yuridis dengan kebebasan dari sifat kekuasaan mutlak yang bersifat subyektif dari pribadi pejabat bersangkutan.

Oleh karena itu penting untuk melihat kembali makna hakikat dari tindakan diskresi ini, sehingga memberi arah argumentatif bahwa tindakan ini tidak harus berada pada posisi dilematis, karena melekat dalam tindakan itu maksud dan niat baik Negara atau pemerintah, melalui tindakan atau tindakan rasionalnya ketika mengambil kebijakan diskresi. Kebebasan dalam tindakan diskresi juga secara potensial dapat



disalahgunakan dan dapat menjadi modus koruptif bagi pejabat-pejabat yang tidak bertanggungjawab. Sebagaimana yang dikatakan Azmi Fendri, kebebasan bertindak sangat potensial untuk aparat pemerintah atau administrasi Negara untuk dapat melakukan penipuan karena adanya kewenangan ini pejabat pemerintah dapat secara bebas atas inisiatif sendiri untuk mengembangkan kebijakan dengan memanfaatkan kondisi tertentu, sering kali kasus di era ini (Orde lama dan Orde Baru). Meskipun pada dasarnya kebebasan bertindak itu untuk kesejahteraan masyarakat, dan karena itu di era reformasi ini diharapkan benar-benar otoritas dalam hal kebebasan bertindak (diskresioner) digunakan untuk masyarakat.⁶⁸

Nilai filosofis diskresi harus dapat dilihat dalam relasinya dengan konstitusi RI, yang merupakan dasar legalitas tertinggi seluruh kebijakan hukum. Bahwa nilai filosofis berkenaan dengan diskresi merupakan refleksi dari pemikiran substantial dalam konstitusi, yakni nilai keadilan sosial yang terdapat dalam *rechttide* konstitusi NRI 1945. Bahwa konstitusi RI memberi ruang kebebasan bertindak bagi penyelenggara Negara sepanjang tidak melampaui nilai moral keadilan, terkhusus keadilan yang ditujukan kepada seluruh rakyat Indonesia. Nilai moral keadilan merupakan hakikat dari tindakan diskresi, yang mana bahwa



ndri. 2015. Kebebasan bertindak pemerintah (diskresi) sebagai perwujudan nilai-
l dan etika. Jurnal ilmu hukum, volume 4 no.3 September 2014 – Januari 2015.

tindakan diskresi ini adalah tindakan Negara, sementara Negara dengan seluruh sistem dan perangkat operasionalnya terikat secara normatif dengan kontitusi yang menjadi dasar keberadaannya.

a. Relasi Nilai Kebebasan Diskresi Terhadap Sistem Legalitas

Secara umum sifat dilematis nilai kebebasan kekuasaan yang ada dalam tindakan diskresi, berakar pada pandangan-pandangan teoritis mengenai legalitas dalam tindakan pemerintah dan kebebasan sebagai abstraksi tindakan yang tak terbatas. Sehingga muncul kesan bahwa tindakan dikresi pemerintah berada di luar prinsip-prinsip legalitas.

Padangan teoritis pemikiran-pemikiran hukum diharapkan dapat memberikan gambaran tentang peranan dari aparatur pemerintah di dalam melaksanakan tugas. Pandangan hukum legalitas, hukum diidentikkan dengan undang-undang. Sistem hukum dipandang sebagai suatu struktur tertutup yang logis. Tidak bertentangan satu sama lain, hukum dipandang sebagai perangkat aturan-aturan yang diharapkan ditaati oleh para anggota masyarakat. Penerapan model pengkajian di dalam masyarakat, hanya terlihat dan menganggap hukum yang ada di masyarakat sudah diwadahi oleh norma-norma hukum yang memadai, dan hukum sudah dilengkapi dengan kelengkapan-kelengkapan teknis

dis yang sudah mapan. Dengan demikian tidak ada kemungkinan aparatur pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri untuk mengatasi persoalan yang muncul di tengah-tengah proses kehidupan



masyarakat, karena bagi aparat pemerintah tinggal mencocokkan antara persoalan yang muncul dengan aturan yang ada karena sebagaimana dijelaskan bahwa hukum adalah obat dari segala macam penyakit. Kebebasan bertindak pemerintah (diskresi) sudah jelas tak sesuai dengan pola pikir yang demikian (legalitas), karena pola pikir pada diskresi adalah pola pikir yang menyesuaikan antara kenyataan proses kehidupan dengan asas-asas dan politik hukum yang lebih luas, karena hukum itu untuk masyarakat bukan masyarakat untuk hukum.⁶⁹

Roscoe Pound berpendapat bahwa tujuan hukum harus ditelaah dalam kerangka kebutuhan atau untuk kepentingan sosial. Di dalam golongan kepentingan sosial tercakup antara lain kepentingan akan keamanan umum, kehidupan pribadi, perlindungan terhadap moral, konservasi sumber-sumber daya serta kepentingan-kepentingan dalam perkembangan ekonomi, sosial, budaya. Sehubungan *social jurisprudence* itu, menurut ajaran hukum fungsional, hukum dipandang sebagai instrumen untuk mengarahkan atau pencapaian tujuan masyarakat.⁷⁰

Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktifitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan Negara melalui



1991. Diskresi Kepolisian. PT. Pradnya Paramita. Jakarta: Hlm. 1

pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga Negara merupakan kemestian dalam konsepsi *welfare state*, tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan keharusan dalam Negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Nilai-nilai kebenaran dan keadilan inilah yang menjadi dasar bertindak pejabat administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai perwujudan dari Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL).⁷¹

Oleh karena itu menurut Khrisna Djaya Darumurti kekuasaan diskresi merupakan kekuasaan yang sah (*legitimate*) menurut hukum dan sekaligus merupakan kekuasaan sangat penting bagi pemerintah pada negara yang menyatakan diri tunduk terhadap asas negara hukum (*the Rule of Law*), yaitu “*government of laws not of men*”. Oleh sebab itulah maka yang menjadi aspek terpenting ialah klarifikasi keabsahan konsep kekuasaan diskresi pemerintah dalam perspektif hukum.⁷²



n Basah. 1995. Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi, Makalah
ntaran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya.

a Djaya Darumurti. 2016. Diskresi Kajian Teori Hukum. Genta Publishing.
i. Hlm. 1

Secara abstraktif, konsep kekuasaan diskresi dimaknai sebagai kekuasaan bebas; kekuasaan berdasarkan pertimbangan subjektif atau personal dari pemegang kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pemegang kekuasaan diskresi memiliki kebebasan bertindak dalam menghadapi suatu situasi kasuistik.⁷³ Konsep kekuasaan Diskresi bersifat kontras sangat tajam manakala dibandingkan dengan konsep kekuasaan berdasarkan “*general rule of law*”. Oleh karena itu, kekuasaan diskresi adalah kekuasaan yang bersifat pengecualian terhadap “*general rule of law*”.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hakikat dari kekuasaan diskresi adalah kekuasaan bebas, yaitu dijalankan tidak lagi menurut atau mengikuti pertimbangan pengaturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya. Pemegang kekuasaan diskresi dalam bertindak tidak perlu mendasari undang-undang secara ketat karena bersifat pengecualian maka kekuasaan diskresi hanya dapat digunakan secara kasuistik atau kontekstual.⁷⁴

Philipus M. Hadjon secara tegas menyebutkan diskresi sebagai wewenang pemerintahan merupakan wewenang bebas yang dimiliki oleh aparatur pemerintahan sekaligus sebagai lawan dari wewenang terikat



o Purbopranoto. 1975. Beberapa Catatan Hukum tata Pemerintahan dan Peradilan
asi Negara. Penerbit Alumni. Bandung. Hlm. 36.
n. 36

(*gebonden bevoegdheid*). Sifat dan karakter hukum tindakan pemerintah ini mengharuskan kekuasaan pemerintah tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang (*asas wetmatigheid van bestuur*), tetapi harus lebih mengedepankan “*doelstelling*” (penetapan tujuan) dan *beleid* (kebijakan). Tindakan pemerintah yang mengedepankan “*doelstelling*” dan “*beleid*” merupakan kekuasaan yang aktif.⁷⁵

Dalam konteks kekuasaan diskresi ini sebagai tindakan Negara atau pemerintah yang sah menurut hukum, linear atau sejalan dengan konsep Negara hukum. Bahwa kekuasaan Negara hukum itu mencegah timbulnya kesewenang-wenangan penguasa dalam rangka melindungi kepentingan warga Negara. Bahwa diskresi pada hakikatnya merupakan refleksi gagasan Negara hukum, karena tindakan diskresi yang dilakukan oleh pejabat Negara atau pemerintah sesungguhnya sudah diatur berdasarkan norma-norma regulatif tertentu.

Sebagaimana Pemikiran Plato bahwa Negara Hukum adalah untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak- hak rakyat dari tindakan pemerintahan yang tidak adil dan kesewenang- wenangan yang membuat penderitaan bagi rakyat.



Gagasaan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika di dukung oleh Aristoteles (murid Plato), yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Hal yang sama Bothling berpendapat bahwa, negara hukum adalah⁷⁶ *“de staat, waarin de wilsvriheid van gezagdragers is beperket door grnezen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara, *“Enerzids in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderjizds in een begrenzing van de bevoegdheden van wetgever”*, (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Oleh karenanya sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah.

ya ada perangkat Pemerintah Pusat dan ada perangkat Pemerintah



Daerah yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.⁷⁷

Berdasarkan konsep Negara hukum ini, maka seyogyanya konsep diskresi ini harus dipandang sebagai bagian integral pelaksanaan sistem dari Negara yang berbasis pada hukum. Sehingga tindakan diskresi tetap dapat dimaknai sebagai bagian dari tindakan sah oleh seorang pejabat Negara atau pemerintah karena kebebasan yang digunakan tersebut bukan dalam rangka kepentingan pribadi tetapi tetap dalam kerangka esensi kepentingan warga Negara secara keseluruhan dan sebagai refleksi dari tanggung jawab Negara.

b. Esensi Keadilan dalam Diskresi Negara Kesejahteraan

Disebutkan bahwa dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945 bahwa tujuan negara Indonesia adalah: "...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..." berimplikasi terhadap Pemerintah untuk dapat mewujudkannya. Dengan cakupan tujuan nasional demikian, maka dalam literatur Indonesia dikategorikan sebagai



2014. Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah. Yogyakarta: FHUII Press. Hlm.

negara kesejahteraan (*welfare state*).⁷⁸ Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), Pemerintah harus berdasar pada hukum dalam melaksanakan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan memerintah.⁷⁹

Kepastian hukum menjadi hal yang wajib dipegang sebagai acuan dasarnya. Di sisi lain, keadilan dan kemanfaatan juga harus diwujudkan oleh negara untuk mencapai tujuan hukum di samping pemenuhan terhadap kepastian hukum. Oleh karena itu pemenuhan terhadap kepastian hukum, dalam praktik penyelenggaraan negara perlu diakomodasikan nilai keadilan dan kemanfaatan sehingga sejalan dengan nilai dasar hukum yang menjadi tujuan hukum itu sendiri.⁸⁰

Pada sisi lain, dalam praktik *welfare state*, tindakan pemerintah tidak selalu harus berdasarkan asas legalitas.⁸¹ Dalam hal-hal tertentu pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas (diskresi) yang didasarkan pada asas *freies ermessen*, yakni kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-

⁷⁸ Muchsan. 1992. Pengawasan terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta: Liberty. hlm. 26.

⁷⁹ Paulus Effendi Lotulung. 1994. Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Bandung: Citra Aditya Bakti,

mad Aziz Zaelani, dkk. 2019. Antinomi Diskresi dalam Bentuk *Freies Ermessen* penyelenggaraan Pemerintahan Berwawasan Pancasila, JURNAL JURISPRUDENCE . 1, 2019. hlm. 64-80.

n Basah. 1985. Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Bandung: Alumni. hlm. 3.



tugas penyelenggaraan kepentingan umum.⁸² Diskresi hadir sebagai terobosan untuk mewujudkan kesejahteraan umum untuk masyarakat tanpa harus terhambat oleh keterlambatan gerak hukum dalam mengejar dinamika masyarakat. Kenyataan ini menimbulkan antinomi dalam pelaksanaan diskresi. Antinomi berpuncak pada kebebasan pemerintah dalam melakukan fungsi pemerintahan, dan pertentangannya dengan tanggung jawab dalam pelaksanaan inisiasi tersebut untuk melindungi hak-hak warga negara sebagaimana telah dinormakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.⁸³

Piet Thienes merumuskan tentang *welfare state* sebagai berikut:

The welfare state is form of society characterized by a system of democratic, government sponsors welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of capital system of production. Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan yang dituang oleh pemerintahan yang ditempatkan di atas landasan baru yang memberikan suatu jaminan perawatan sosial kolektif pada warganya dengan mempertahankan secara sejalan/beriringan dengan suatu sistem produksi kapitalis).⁸⁴

Kriteria negara kesejahteraan atau *welfare state* yang dianut

Indonesia dapat dibuktikan dengan refleksi Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia



Tahun 1945. Ditambah dengan tujuan untuk dapat “menciptakan kesejahteraan umum” dianggap sebagai kausa negara kesejahteraan. Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut paham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”⁸⁵

Dalam konteks inilah penting melihat hakikat keadilan dalam konsep Diskresi, karena tindakan itu secara esensial memiliki tujuan-tujuan ideal bagi perwujudan tanggungjawab Negara atau pemerintah bagi kesejahteraan kehidupan warga Negara, meskipun seolah-olah tindakan itu diasumsikan di luar jalur prinsip-prinsip legalitas dalam paradigma *rechstaat*. Sebelum lebih jauh menganalisa nilai keadilan dalam tindakan tindakan diskresi, maka terlebih dahulu harus merujuk kembali pada pemikiran tentang konsep diskresi secara teoritis.

Diskresi atau *discretion* bermakna kebijakan administrasi. Dalam *verwaltungsvorschrift*, diskresi disebut *Ermessen*. Penggunaan istilah



hin. 1959. Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, Jakarta: t Negara RI. hlm. 299.

diskresi tidak perlu dipertentangkan dengan *Ermessen*, Diskresi atau *Ermessen* digunakan oleh pejabat Pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan kebijakan (*beleid*) administrasi, lazim disebut *discretionary power (discretionaire bevoegdheden)*.⁸⁶ Konsep diskresi yang relevan dalam analisis ini adalah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.⁸⁷

Secara umum pemerintah melakukan dua jenis tindakan, yakni tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut: (1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri; (2) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; (3)



ca Marzuki dalam Kasman Abdullah. Op.Cit. Hlm 256
. 2014. Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah. Yogyakarta: FHUII Press. Hlm.

Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; (4) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Berkenaan pada unsur ke empat bahwa tindakan pemerintah senantiasa berorientasi pada pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat, maka sesungguhnya dalam setiap tindakan pemerintah baik dalam konteks tindakan hukum maupun tindakan biasa, terkandung didalamnya maksud legal yang bersendi nilai keadilan, karena berpangkal pada tujuan pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat. Berikut dapat dianalisis nilai keadilan dalam relasinya dengan tindakan bebas Negara atau pemerintah dalam membuat kebijakan. Bahwa dimensi nilai keadilan ini harus dapat dipahami dalam konteks ideology pancasila sebagai norma dasar dalam konstitusi, sehingga dengan demikian relevan dengan konstruksi gagasan mengenai diskresi sebagai bagian dari konsep Negara hukum, yang berbasis pada konstitusionalisme.

Sebagaimana disebutkan Bahder Johan Nasution bahwa pemahaman terhadap konsep keadilan harus diterjemahkan dalam

kaitannya dengan Pancasila, kemudian baru dikaitkan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang harus merasakan keadilan itu. Dalam kaitannya dengan pengaturan hukum menurut



konsep keadilan Pancasila, pengaturan tersebut dilakukan melalui pengaturan hukum yang sifatnya mengayomi bangsa, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dan memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Pengayoman dalam hal ini berarti rasa keadilan yang ada pada nurani manusia Indonesia harus terpenuhi. Dalam pengertian yang demikian ini konsep keadilan menurut pandangan bangsa Indonesia diartikan sebagai suatu kebajikan atau kebenaran.⁸⁸

Paling tidak beberapa argumen filosofi yang dapat diuraikan berkenaan dengan teori keadilan. Yang pertama Immanuel Kant mengungkapkan bahwa keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang paling besar. Dengan kata lain keadilan yang bersifat absolut adalah manifestasi dari wujud ketidakadilan. Dalam tatanan yang tidak terlalu dogmatis, yang antara lain mendalilkan bahwa polisi lalu lintas



Johan Nasution. 2014. Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran
mpai Pemikiran Modern, YUSTISIA vol. 3 no. 2 Mei - Agustus 2014, hlm. 118.

adalah hukum, karena kesemuanya itu kita taati, maka kita pun menemukan pengertian keadilan dari pengertian hukum.⁸⁹

Hal ini tidak jauh berbeda pada pemahaman yang berlaku pada sistem hukum common law, dimana terdapat suatu paradigma pemahaman hukum oleh *man on the street*. Adapun pemahaman yang dimaksud itu adalah terdapat suatu pemikiran bahwa hukum adalah pengadilan, jaksa, hakim, polisi, dan perangkat hukum lainnya, yang berbentuk konkrit. Lebih lanjut Padmo Wahyono menyatakan bahwa keadilan adalah masalah hidup dalam kaitannya dengan orang lain atau masalah hidup berkelompok.⁹⁰ Di samping itu pembahasan tentang keadilan, harus dikaitkan dengan kehidupan yang nyata, yang dikhususkan dalam hal ini keadilan dari segi pengertian hukum, dengan hukum positif negara kesatuan Republik Indonesia. Dimana ditambahkan bahwa mengaitkan masalah keadilan dengan arti hukum, yaitu dengan bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berarti keadilan harus terkait pada dua hal di dalam kehidupan berkelompok di Indonesia yaitu Keadilan terkait dengan ketertiban bernegara dan keadilan terkait dengan kesejahteraan sosial.⁹¹



o Wahyono. 1992. Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila. Rajawali Press. Hlm. 129
n. 130
Johan Nasution, Op.cit. Hlm. 119

Teori keadilan dari Plato yang menekankan pada harmoni atau keselarasan. Plato mendefinisikan keadilan sebagai *“the supreme virtue of the good state”*, sedang orang yang adil adalah *“the self diciplined man whose passions are controlled by reasson”*. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya. Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan: *“let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller”*.⁹² Meski begitu, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Plato hanya melihat keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.



ng Gie. 1982. Teori-teori Keadilan. Yogyakarta : Sumber Sukses. Hlm. 22

Jika mendudukan nilai keadilan platoini sebagai harmoni atau keselarasan antara dimensi individualistik dan Negara dalam upaya penyesuaian-penyesuaian siutasi kehidupan masyarakat dalam kerangka tindakan diskresi, maka konsep diskresi dapat dikatakan sebagai tindakan rasional dari seorang pejabat Negara atau pemerintah dalam rangka penyesuaian-penyesuaian kondisi yang dibutuhkan sebagai kepentingan masa depan masyarakat atau warga Negara, bukan sebagai tindakan yang merefleksikan kepentingan hasrat pribadi sebagai pejabat, sebab dalam konteks pelaksanaan diskresi di Indonesia, terdapat beberapa peraturan perundangan yang memberi dasar-dasar normatif bagi pelaksanaannya.

Hal berikutnya, diskresi harus dapat mencerminkan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. Keadilan harus menjadi tolok ukur yang harus dicapai oleh pembuat diskresi sebagaimana menjadi inti dari rasa kemanusiaan yang beradab. Diskresi yang dihasilkan harus memenuhi rasa keadilan yang sejatinya ditujukan kepada rakyat. Keadilan itu sendiri menyiratkan beberapa makna. Gustav Radbruch mempunyai isian yang paling menarik mengenai definisinya dikaitkan dengan peran keadilan, yaitu ditempatkan sebagai cita hukum

chtsidee), yang mempunyai posisi sama dengan Grundnorm uraian en yang sama-sama mengandaikan adanya norma atau nilai yang ampai dan berada di atas tata hukum positif. Bedanya disini,



Rechtsidee sudah ditentukan isinya secara limitatif, yaitu memajukan kebaikan hidup manusia yang menjadi ukuran bagi adil atau tidak adilnya suatu tata hukum.⁹³

Selain itu, sila kelima Pancasila yaitu Kemanusiaan yang Adil dan Beradab juga menekankan harkat dan martabat manusia dalam bingkai keadilan. Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada diri manusia sejak lahir. Sebagai negara hukum (*rechtstaat*), hak asasi manusia menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Setiap orang berhak untuk mendapatkan hak keadilan. Oleh sebab itu negara hukum yang dikembangkan bukanlah *absoluterechtsstaat* melainkan *democratischechtsstaat*.⁹⁴

Diskresi diharapkan mampu membuka ruang untuk menyelesaikan persoalan mendesak dalam masyarakat dengan tetap menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia sebagai bentuk pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam lingkup Kemanusiaan yang Adil dan Beradab⁹⁵.

Terakhir sebagai tujuan, maka diskresi harus memenuhi tujuan berupa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perlu pahami bahwa hal ini sangat berkaitan dengan konsepsi *welfare state* yang



d L. Tanya dan Theodorus Yosef Parera, Samuel F. Lena. Pancasila Bingkai Indonesia, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, hlm. 15.

ad Sinal. 2017. Pancasila Konsesnsus Bangsa-Bangsa Indonesia. Malang: Madani,

mad Aziz Zaelani, dkk, Op.cit, hlm. 77.

menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama. Bermula dari perwujudan Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disertai dengan tujuan menciptakan kesejahteraan umum yang dianggap sebagai kausa negara kesejahteraan. Hal ini menggambarkan kewajiban pemerintah dalam mencapai kesejahteraan berupa Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Oleh sebab itu diskresi harus sejalan dengan pengkonkritisasian nilai yang dalam perjalanannya diskresi diharapkan hadir dan mampu menjadi sarana ringkas dan ideal pemerintah dalam mengatasi permasalahan dalam mencapai tujuan negara tersebut.

2. Prinsip-prinsip Kebijakan Inovasi Daerah

Wilson menyebutkan bahwa reformasi pemerintahan pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business proses*) dan sumber daya manusia aparatur.⁹⁶ Reformasi pemerintahan (khususnya pelayanan publik) di beberapa daerah di Indonesia relatif beragam bentuknya. Bentuk reformasi itu antara lain dengan menciptakan program dan kebijakan



J., & Stapleton, K. 2007. The discourse of resistance: Social change and policing orthern Ireland Language in Society, (Vol. 36). org/10.1017/S0047404507070194. Hlm. 5.

yang dirancang oleh pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kemudahan ekonomi, kemampuan teknis & kemudahan administratif bagi organ pelaksana yang juga harus mempertimbangkan kelayakan etika yang ada dan berkembang dalam masyarakatnya.

Reformasi pemerintahan seperti yang disebutkan oleh Triana adalah menciptakan program dan kebijakan yang dirancang oleh pemerintah daerah dalam konteks pembaharuan. Pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintah adalah inovasi daerah.⁹⁷ Sebagaimana yang dinyatakan Rogers bahwa Inovasi adalah gagasan, tindakan, atau barang yang dianggap baru oleh seseorang. Dalam hal ini, kebaruan inovasi diukur secara subjektif menurut pandangan individu yang menerimanya. Jika suatu ide dianggap baru oleh seseorang maka ia adalah inovasi untuk orang itu. Konsep 'baru' dalam ide yang inovatif tidak harus baru sama sekali. Tujuan dari adanya inovasi ini adalah dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan yang ada di daerah.⁹⁸

Dinamika pembangunan di daerah merupakan suatu gambaran progresivitas dari upaya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah di daerah. Progres ini adalah wujud dari daya dan kemampuan



R. W. 2010. Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata
ntahan dan Pelayanan Publik. Unair Journal. Hlm. 20
, E. M. Diffusion of Innovations. 1995. Elements of Diffusion. [https://doi.org/
article-id:126680](https://doi.org/article-id:126680). Hlm. 4.

pemerintah daerah dalam mengelola potensi daerahnya masing-masing. Di era reformasi ini, kemampuan pemerintah daerah memang dipicu secara regulatif agar memiliki *skill-skill* baru yang mampu membangun dan mengembangkan suatu produk inovasi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki daya dan kemampuan dalam beberapa aspek pembangunan antara lain menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Selain itu dimensi kepemimpinan juga menjadi kunci utama, terutama memunculkan ide-ide progresif yang mengandung sifat inovatif, yang dapat memecah kebuntuan upaya pembangunan yang direncanakan dan akan dilaksanakan, atau sedang terlaksana.

Dalam menghadapi tuntutan organisasi publik baik di lingkup Pemerinta Pusat maupun Pemerintah Daerah, inovasi menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan. Pemerintah dituntut agar melakukan perubahan menjadi lebih baik terutama dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu upaya srategis organisasi publik untuk dapat terus melakukan perubahan tersebut adalah dengan menciptakan

uk baru (baik dalam arti barang maupun jasa), struktur baru,



hubungan baru dan kultur baru.⁹⁹ Pelayanan yang dituntut adalah pelayanan yang efektif, efisien dan produktif yang dibaluri dengan profesionalisme yang tinggi.

Dalam melakukan upaya membangun kebijakan inovatif ini, pemerintah daerah mendasarkan diri pada prinsip-prinsip dasar kebijakan inovasi daerah. Esensi prinsip-prinsip ini dapat memandu secara moral dan normatif sehingga kebijakan inovasi pemerintah daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Prinsip itu adalah: peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi pada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Pasal 386 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya, dalam Pasal 387, dijelaskan bahwa dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah mengacu pada prinsip: peningkatan efisiensi, perbaikan



Sururi. 2017. Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju
ya Good Public Policy Governance, JURNAL Spirit Publik Volume 12, Nomor 2,
2017, hlm. 14-31

efektifitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi pada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri. Jika dipersandingkan secara diametral, teori Wilson tentang hakikat reformasi pemerintahan sebagai upaya pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur, maka prinsip-prinsip dasar kebijakan inovatif pemerintah daerah dapat dilihat secara sederhana pada tabel berikut:

Tabel 2. Prinsip-prinsip Utama Kebijakan Inovasi Pemerintah Daerah

No	Aspek Utama Perubahan Mendasar Sistem	Prinsip-prinsip Utama Kebijakan inovasi
1	Kelembagaan (Organisasi)	- Peningkatan Efisiensi,
2	Ketatalaksanaan (Business Proses)	- Perbaikan Efektifitas, - Perbaikan Kualitas Pelayanan,
3	Sumber Daya Manusia Aparatur	- Tidak Ada Konflik Kepentingan, - Berorientasi Pada Kepentingan Umum, - Dilakukan Secara Terbuka, - Memenuhi Nilai-nilai Kepatutan, - Dapat Dipertanggungjawabkan Hasilnya



	- Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri.
--	---

Sumber: Wilson 2007 dan UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan tabel tersebut dapat dikatakan bahwa keberhasilan kebijakan inovasi pemerintah daerah dalam usaha perubahan mendasar pada tiga aspek sistem yang antara lain aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya, secara normatif sangat bergantung pada penerapan prinsip-prinsip utama yang dikehendaki undang-undang; bahwa kebijakan itu haruslah berorientasi kepada prinsip : (1) Peningkatan Efisiensi, (2) Perbaikan Efektifitas, (3) Perbaikan Kualitas Pelayanan, (4) Tidak Ada Konflik Kepentingan, (5) Berorientasi Pada Kepentingan Umum, (6) Dilakukan Secara Terbuka, (7) Memenuhi Nilai-nilai Kepatutan, (8) Dapat Dipertanggungjawabkan Hasilnya dan (8) Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri.

Dalam dinamika pembangunan masyarakat daerah, secara umum dikenal teori difusi inovasi dalam usaha memajukan kehidupan daerah dalam beragam konteks perubahan inovatif. Teori Difusi Inovasi senantiasa dikaitkan dengan proses pembangunan masyarakat. Inovasi merupakan awal untuk terjadinya perubahan sosial, dan perubahan sosial pada dasarnya merupakan inti dari pembangunan masyarakat. Rogers dalam

Suhendra menjelaskan bahwa proses difusi merupakan bagian dari proses perubahan sosial. Perubahan sosial adalah proses dimana



perubahan terjadi dalam struktur dan fungsi sistem sosial. Perubahan sosial terjadi dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) Penemuan (*invention*), (2) difusi (*diffusion*), dan (3) konsekuensi (*consequences*). Penemuan adalah proses dimana ide/gagasan baru diciptakan atau dikembangkan. Difusi adalah proses dimana ide/gagasan baru dikomunikasikan kepada anggota sistem sosial, sedangkan konsekuensi adalah suatu perubahan dalam sistem sosial sebagai hasil dari adopsi atau penolakan inovasi.¹⁰⁰

Menurut Suwarno, inovasi biasanya erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang.¹⁰¹ Pengertian dan pandangan serta teori inovasi sendiri sangat beragam dan multipersepsi. Rogers menjelaskan bahwa inovasi adalah sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya. Sedangkan menurut Damanpour bahwa sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produk yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi.¹⁰²



dhendra. 2018. Inovasi Daerah dalam Reformasi Pemerintahan Kota Tangerang dan Magelang, Jurnal Mitra Pembaharuan, Vol. 2 (1). hlm. 43

no, Yogi. 2008. Inovasi di Sektor Publik. STIA-LAN Press, Jakarta, hlm. 25

s, Everett M., Diffusion of Innovations. London: The Free Press, 1961, hlm. 4

Sesuai dengan pemikiran Rogers¹⁰³, dalam proses difusi inovasi terdapat 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

1. Inovasi; gagasan, tindakan, atau barang yang dianggap baru oleh seseorang. Kebaruan sebuah inovasi diukur menurut pandangan individu yang menerimanya secara subjektif. Sebuah ide dianggap sebuah inovasi jika merupakan ide baru bagi orang tersebut. Konsep kebaruan dalam ide yang inovatif tidak harus baru sama sekali.
2. Saluran komunikasi; "alat" untuk menyampaikan pesan-pesan inovasi dari sumber kepada penerima. Dalam memilih saluran komunikasi, hal yang perlu diperhatikan adalah tujuan diadakannya komunikasi dan karakteristik penerima. Jika komunikasi dimaksudkan untuk memperkenalkan suatu inovasi kepada khalayak yang banyak dan tersebar luas, maka saluran komunikasi yang lebih tepat, cepat dan efisien, adalah media massa. Tetapi jika komunikasi dimaksudkan untuk mengubah sikap atau perilaku penerima secara personal, maka saluran komunikasi yang paling tepat adalah saluran interpersonal.



i Ade Febrina, Inovasi Daerah dari Perspektif Regulasi, Konseptual, dan Empiris terhadap pasal Pasal 386 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang (han Daerah), JURNAL Kajian Pemerintahan, Vol. 4. No. 1, Maret 2018, hlm. 47-48

3. Jangka waktu; proses keputusan inovasi, dari mulai seseorang mengetahui sampai memutuskan untuk menerima atau menolaknya, dan pengukuhan terhadap keputusan itu sangat berkaitan dengan dimensi waktu. Paling tidak dimensi waktu terlihat dalam proses pengambilan keputusan inovasi, keinovatifan seseorang: relatif lebih awal atau lebih lambat dalam menerima inovasi, dan kecepatan pengadopsian inovasi dalam sistem sosial.
4. Sistem sosial; kumpulan unit yang berbeda secara fungsional dan terikat dalam kerjasama untuk memecahkan masalah dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya, teori ini memiliki hubungan dan argumen yang cukup signifikan dalam proses pengambilan keputusan inovasi. Variabel yang berpengaruh terhadap tingkat adopsi suatu inovasi serta tahapan dari proses pengambilan keputusan inovasi tersebut mencakup (1) atribut inovasi (*perceived attribute of innovation*), (2) jenis keputusan inovasi (*type of innovation decisions*), (3) saluran komunikasi (*communication channels*), (4) kondisi sistem sosial (*nature of social system*), dan (5) peran agen perubah (*change agents*)¹⁰⁴.

Urgen untuk menguraikan prinsip-prinsip dasar pembuatan kebijakan inovasi oleh pemerintah daerah ini agar dapat menopang secara nilai



terhadap teori-teori yang sering digunakan dalam upaya pembuatan kebijakan inovatif, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai teori difusi inovasi. Uraian ini hanya akan mengedepankan beberapa prinsip yang dianggap signifikan bagi penelitian ini, dalam konteks obyek penelitian diskresi, meskipun disadari bahwa keseluruhan prinsip-prinsip tersebut sesungguhnya tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena merupakan satu kesatuan nilai yang saling topang menopang. Yang pertama adalah prinsip Berorientasi Pada Kepentingan Umum, kedua Memenuhi Nilai-nilai Kepatutan dan ketiga Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri.

1) Berorientasi Pada Kepentingan Umum

Terminologi kepentingan umum dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Menurut John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan amnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan



mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹⁰⁵

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah meliputi: kepentingan bangsa, kepentingan Negara, kepentingan bersama rakyat, kepentingan pembangunan.

Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung. Selain itu, juga perlu ditentukan “siapakah” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.¹⁰⁶

Guna negara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yakni dikuasai dan dimiliki oleh Negara, tidak boleh diprivatisasi, tidak untuk mencari keuntungan, untuk kepentingan lingkungan hidup, untuk tempat ibadah / tempat suci lainnya, ditetapkan dengan undang undang. Sedangkan argumentasi Kitay menyebutkan kepentingan umum



mengandung tiga unsur esensial: dimiliki oleh pemerintah, dilakukan oleh pemerintah, dan nonprofit.¹⁰⁷

Berdasarkan uraian tentang kepentingan umum ini, maka dapat dimaknai bahwa prinsip ini merupakan prinsip utama yang dapat menjadi pegangan pemerintah sebagai nilai moral dalam melaksanakan tindakan diskresi dalam menentukan kebijakan inovasi di daerah.

2) Memenuhi Nilai-nilai Kepatutan

Kepatutan itu sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan kesesuaian atau kecocokan, dimana dimaksudkan atas segala yang kita lakukan hendaknya sesuai dengan batas – batas yang berlaku di masyarakat. Menurut Mariam Darus, kepatutan adalah yang dapat dirasakan sebagai sopan, patut dan adil. Jadi rumus kewajaran dan kepatutan meliputi semua yang dapat ditangkap, baik dengan intelek maupun perasaan”. Kepatutan yang dimaksud Riduan Syahrini disini ialah, kepatutan yang merupakan perpanjangan dari pada asas itikad baik pada ketentuan yang tertuang dalam KUHPerdara. Dimana kepatutan yang dimaksudnya merupakan sebuah bentukan yang



no (tanpa tahun), Tinjauan Yuridis-Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam n Tanah Untuk Pembangunan.

adil dan seimbang diantara para pihaknya yang saling mengikatkan diri atas sebuah kepentingan.¹⁰⁸

Nilai kepatuan dapat ditemukan konsepnya dalam hukum perjanjian sebagai suatu nilai utama yang memungkinkan suatu kontrak menjadi bermoral. Seperti yang dikatakan Badruzaman bahwa asas kepatutan dalam perjanjian harus dipertahankan karena melalui asas ini ukuran tentang hubungan ditentukan juga oleh rasa keadilan dalam masyarakat.¹⁰⁹ Asas kepatutan harus dikaitkan dengan kepatutan yang hidup dalam masyarakat, sehingga mencerminkan nilai-nilai keadilan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.¹¹⁰

Merujuk pada uraian tersebut diatas, dapat dilihat bahwasannya kepatutan yang dimaksud disini ialah kepatutan yang sifatnya merupakan keadilan atau keseimbangan sehingga menciptakan suatu kesesuaian, yang dirasa baik dan tidak melanggar ketentuan serta pandangan kebiasaan yang baik dan tumbuh berkembang di masyarakat.¹¹¹ Kepatutan dalam konteks ini adalah suatu yang merujuk pada suatu itikad yang bersifat baik. Itikad baik merupakan dasar atas nilai kepatutan. Dan

¹⁰⁸ Syahrini,Riduan, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 216.

¹⁰⁹ Darus Badruzaman, dkk, 2001. Kompilasi Hukum Perikatan, PT Citra Aditya Bandung. Hlm. 89

¹¹⁰ wanKhairandy, HukumKontrak Indonesia DalamPerspektifPerbandingan (Pertama), FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 89



jika merujuk pada posisi jabatan negara, maka sesungguhnya jabatan itu merupakan wujud dari suatu fungsi moral tertentu berdasarkan suatu norma baik yang tertuang dalam suatu konstitusi maupun Undang-undang. Bahwa jabatan ini diadakan untuk menjalankan nilai-nilai moral tertentu dalam kaitannya antara kekuasaan negara dengan obyek yang menjadi kekuasaannya, terutama terhadap kehidupan warga negara.

Bahwa pejabat negara diadakan dalam rangka mewujudkan nilai-nilai dasar konstitusi yang telah menetapkan tujuan-tujuan bernegara, yang secara umum tujuan-tujuan itu bersifat ideal baik dari segi nilai moral maupun normatif. Dalam pandangan ideal, konstitusi sesungguhnya juga adalah 'kontrak sosial' sebagaimana yang digagas J.J Roesoe, yang mana pada tingkat politik hukum, konstitusi ini menjadi dasar pengangkatan seorang pejabat oleh negara, yang secara obyektif menjadi wakil negara sebagai pihak yang berkuasa 'berjanji' kepada pihak yang dikuasai yang disebut sebagai warga negara dalam suatu 'sumpah jabatan', dalam sumpah jabatan inilah terdandung itikad baik yang menjadi dasar dari nilai kepatutan bagiseorang pejabat dalam menjalankan jabatannya secara moral, baik dalam kerangka tugas mewujudkan keadilan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat.

3) Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri

Istilah kepentingan diri sendiri ini selaras dengan egoisme. Menurut Magnis Suseno inti pandangan egoisme adalah bahwa tindakan



dari setiap orang pada dasarnya bertujuan untuk mengejar pribadi dan memajukan dirinya sendiri.¹¹² Satu-satunya tujuan tindakan moral setiap orang adalah mengejar kepentingan pribadi dan memajukan dirinya. Egoisme ini baru menjadi persoalan serius ketika ia cenderung menjadi hedonistis, yaitu ketika kebahagiaan dan kepentingan pribadi diterjemahkan semata-mata sebagai kenikmatan fisik yg bersifat vulgar.

Egoisme merupakan motivasi untuk mempertahankan dan meningkatkan pandangan yang hanya menguntungkan diri sendiri. Egoisme berarti menempatkan diri di tengah satu tujuan serta tidak peduli dengan penderitaan orang lain, termasuk yang dicintainya atau yang dianggap sebagai teman dekat. Istilah lainnya adalah “egois”.¹¹³

Prinsip Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri sama maknanya tidak menempatkan tujuan pribadi atau diri sendiri sebagai tujuan suatu tindakan karena akan menimbulkan penderitaan bagi orang lain. Tindakan dilaksanakan atas pertimbangan kebijaksanaan obyektif bukan karena motif subyektif. Oleh karena itu prinsip Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri sebagai prinsip dasar pelaksanaan atau pembuatan kebijakan inovatif mengandung sifat atau nilai kemanfaatan atau utilitarianisme.



o, Fransis Magniz. 1997. Pustaka Filsafat 13 Tokoh Etika, Sejak Zaman Yunani abad Ke 19. Yogyakarta. kanisius. Hlm. 179.

Aliran utilitarian dicetuskan oleh filosof Inggris, yakni Jeremy Bentham (1748-1832) dan John Stuart Mill (1806-1873). Kata “utility” bermakna “berguna” atau “kegunaan”. Menurut teori ini, suatu perbuatan adalah baik jika membawa manfaat pada masyarakat secara keseluruhan atau banyak orang, dan bukan pada satu atau dua orang saja. Kriteria untuk menentukan baik buruknya suatu perbuatan adalah, *the greatest happiness for the greatest number*, yakni kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Jadi perbuatan yang mengakibatkan orang banyak bahagia adalah perbuatan terbaik.¹¹⁴

Maka oleh karena itu nilai kemanfaatan yang terkandung dalam terminologi Prinsip Tidak untuk Kepentingan Diri Sendiri menjadi urgen artinya bagi pejabat yang ingin mengambil kebijakan inovatif, karena maksud utama dari kebijakan tersebut tidak lain adalah nilai kegunaan dan kemanfaatannya bagi khalayak ramai, bukan karena dorongan kegunaan dan kemanfaatan kepentingan pribadi, karena pribadi disini lebih bermakna sebagai pribadi pejabat yang mengemban amanah untuk memberikan pengabdianya kepada kehidupan warga masyarakat.

Demikian uraian tiga prinsip-prinsip dasar pembuatan kebijakan inovasi dari delapan prinsip yang dapat direduksi dari UU. Ketiga prinsip

cara memadai dianggap memenuhi arah kajian dalam penelitian ini

s, K. 2000. Pengantar Etika Bisnis, Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 66.



terutama dalam konteks tindakan diskresi, meskipun secara keseluruhan prinsip-prinsip ini pokok bagi pembuatan kebijakan inovatif.

Secara regulasi sebenarnya Pemerintah Pusat menjamin perlindungan kepada kepala daerah yang melakukan diskresi untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat melalui inovasi daerah. Kementerian Dalam Negeri, menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menjamin diskresi oleh kepala daerah. Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 menjadi pedoman kepala daerah untuk berinovasi dan melakukan diskresi tanpa ragu dan takut.

Hal ini berkenaan dengan konsep wewenang dan kewenangan. Bahwa pejabat publik memiliki kewenangan berdasarkan legalitas tertentu yang dengan itu jabatannya beroperasi. Seperti yang dinyatakan Prajudi Atmosudirdjo bahwa wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan dari kekuasaan legislative (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan

terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap satu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil saja. Di dalam



kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹¹⁵ Dan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, pejabat publik bertindak sesuai kewenangan yang dimiliki, termasuk dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, khususnya dalam bentuk suatu keputusan-keputusan yang bersifat administratif sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan¹¹⁶.

Secara umum, kewenangan pemerintah ada dua jenis, yakni kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan pada organ pemerintah untuk melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang tanpa kemungkinan untuk mengambil keputusan lain dari yang telah ditentukan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan bebas adalah kewenangan organ pemerintah untuk mengambil keputusan tertentu berdasarkan inisiatif atau penilaiannya sendiri dan menginterpretasikan norma yang samar.¹¹⁷ Kewenangan atau wewenang pejabat publik dalam membuat suatu keputusan dan/atau tindakan merupakan dasar berpijak atau sebagai kekuasaan yang diberikan berdasarkan hukum



Atmosudirdjo. 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm.

Effenddi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba, Jakarta, Hlm. 28

Pudyatmoko, Op.cit. Hlm. 96

(*legal authority*). Kewenangan mengandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dengan kata lain, perbuatan (melakukan atau tidak melakukan) bukan untuk dirinya sendiri melainkan ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan mengatur.

Tindakan Ini dapat dikatakan sebagai refleksi dari nilai keadilan. Tindakan diskresi karena kewenangan legal merupakan suatu keputusan moral dalam mewujudkan dan menempatkan keadilan secara proporsional, sehingga dapat keadilan itu dapat terwujud dalam kehidupan masyarakat secara kontekstual. Asumsi ini dapat dirujuk pada pandangan Jhon Rawls tentang keputusan moral. Rawls mengatakan bahwa “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif.¹¹⁸

Terminologi moral secara esensial dapat dipahami sebagai akumulasi dari tiga elemen utama manusia, yakni nilai, sikap dan perilaku. Elemen ini terikat pada pandangan dunia atau kebenaran tertentu yang hidup dalam masyarakat dan secara terus-menerus memengaruhi



Shuri Fattah, Teori Keadilan Menurut John Rawls, Jurnal TAPIs Vol.9 No.2 Juli-2013, hlm. 32.

kehidupan masyarakat secara kontinyu. Dari segi aspek nilai, moral dekat dengan ajaran atau doktrin religius, meskipun ada juga nilai moral yang berbasis pada kearifan kultur tertentu (adat). Namun jika dilacak, nilai-nilai moral-adat itu, juga dipengaruhi ajaran keagamaan tertentu yang secara general menempatkan kebenaran transendental sebagai awal dan sumber kebaikan moral. Bahkan jika moralitas adat itu bersifat murni, tetap dimensi sakralitas dunia adikodrati menempati posisi fundamental dalam sistem adat tersebut. Ini menunjukkan hakikat moral secara esensial berkaitan dengan ajaran-ajaran kesucian, kemuliaan, dan kebaikan kehidupan dunia sekarang dan dunia yang akan datang¹¹⁹.

Lebih jauh Rawls mengemukakan tiga macam kebenaran bagi prinsip keadilan yang ia bangun, dua diantaranya pada daya penilaian moral yang sungguh dipertimbangkan, dan yang ketiga berdasar apa yang ia sebut sebagai interpretasi Kantian terhadap teorinya. Dasar kebenaran pertama bersandar pada tesis: “Jika sebuah prinsip mampu menerangkan penilaian dan keputusan moral kita yang sungguh dipertimbangkan tentang apa itu adil dan tidak adil, maka prinsip tersebut dapat diterima”. Menurut dasar kebenaran kedua: “Jika menurut



ddin Muhtamar, Dikotomi Moral Dan Hukum Sebagai Problem Epistemologis Dalam Modern, Jurnal Filsafat WISDOM UGM, Vol. 30, No. 1 (2020), hlm. 123-149.

keputusan moral kita sebuah prinsip dipilih di bawah kondisi yang cocok untuk pemilihan, maka prinsip keadilan dapat diterima”. Prinsip tersebut akan cocok dengan pertimbangan moral kita. Kedua dasar kebenaran yang cocok dengan pertimbangan moral kita mengacu pada apa yang disebut adil dan tidak adil serta kondisi-kondisi yang sesuai dengan prinsip keadilan. Antara pertimbangan-pertimbangan moral tentang adil dan tidak adil dengan kondisi bagi pemilihan prinsip terdapat penyesuaian timbal balik. Rawls menyebutnya sebagai keseimbangan refleksi (*reflective equilibrium*). Seperti ditunjuk Lois I. Katzner, keseimbangan refleksif tercapai jika ada kecocokan antara syarat-syarat pemilihan dan konsep intuitif kita tentang keadilan. Jika terjadi diskripansi antara prinsip-prinsip yang akan dipilih dengan pertimbangan-pertimbangan moral kita tentang masalah khusus, kita harus mengambil prinsip sebagai berikut : Refleksi atas prinsip-prinsip dan kondisi dimana prinsip-prinsip akan dipilih harus membawa kita untuk memperbaiki pertimbangan moral kita. Kondisi-kondisi awal bagi pemilihan prinsip keadilan ini oleh Rawls disebut sebagai “posisi asli” (*original position*).¹²⁰

Maka berdasarkan teori keputusan moral oleh Rawls ini, dapat dikatakan secara teoritis bahwa tindakan diskresi pejabat negara

berdasarkan prinsip-prinsip kebijakan inovatif dapat dibenarkan secara



ideal karena keputusan ini merupakan hasil pertimbangan rasional-moral dari seorang pejabat negara yang melaksanakan kewenangan diskresinya.

Implementasi Kebijakan Diskresi Inovasi Daerah

Kebijakan diskresi dalam rangka mewujudkan inovasi daerah menjadi urgen dalam konteks perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik. Setelah pergeseran kekuasaan yang bersifat sentralistik di era pemerintahan orde baru, era reformasi memberi peluang baik secara signifikan terutama kepada pemerintah daerah secara otonomi untuk mengelola secara mandiri urusan daerahnya. Kebijakan-kebijakan inovatif di era sekarang makin besar peluangnya dilakukan, jika dibandingkan pada era sebelumnya. Oleh karena itu kebijakan diskresi juga mendapat peluang yang sama untuk secara konstruktif dilaksanakan terutama dalam kondisi-kondisi spesifik, dimana suatu keadaan yang membutuhkan penanganan di luar jalur-jalur legalitas yang ada. Hanya masalahnya salah satunya adalah ketidakmampuan birokratis untuk menjalankan diskresi tersebut secara profesional, seperti misalnya rendahnya kualitas pelayanan publik disebabkan karena rendahnya profesionalisme birokrasi.

Adapun penyebab dari rendahnya kualitas pelayanan publik disebabkan masih rendahnya profesionalisme birokrasi sehingga birokrasi tidak mampu memanfaatkan ruang diskresi yang seharusnya



dapat digunakan dalam rangka meningkatkan responsivitas terhadap tuntutan masyarakat. Diskresi birokrasi pemerintah daerah ternyata belum digunakan sebagaimana mestinya. Masih ada ditemukan kebijakan maupun peraturan yang dilaksanakan di daerah yang kurang sesuai dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat secara faktual. Faktor penyebab ketidaksesuaian itu bukan saja karena kebijakan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga karena pejabat penyelenggara pemerintahan daerah belum dapat sepenuhnya melaksanakan visi dan komitmen untuk kesejahteraan rakyat.¹²¹

Oleh karenanya, implementasi diskresi inovasi daerah perlu mendapat perhatian dan penangangan khusus baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah itu sendiri, sehingga kebijakan diskresi ini dapat menjadi salah satu pendorong peningkatan kesejahteraan daerah. Diperlukan adanya pemberdayaan kekuasaan birokrasi, karena kekuasaan birokrasi yang besar tanpa pemberdayaan yang tepat juga akan melemahkan secara keseluruhan potensi kekuasaan birokrasi itu sendiri.



dan Teguh Yuwono. 2003. Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Lokal. Puskodak-Undip, Semarang, hlm.81.

Menurut Ikmal jaya¹²², bahwa besarnya kekuasaan birokrasi ternyata tidak identik dengan tingginya pelaksanaan diskresi birokrasi. Jika pelayanan publik dalam keadaan mendesak dan segera harus dilakukan, kadangkala kewenangan diskresi diperlukan walaupun tidak diatur dalam undang-undang atau kebijakan tertentu, bahkan dapat bertentangan dengan undang-undang yang sudah ada. Hal itulah yang biasa disebut sebagai hak prerogatif eksekutif. Kewenangan diskresi diperlukan karena tidak ada undang-undang yang mampu mengantisipasi setiap kejadian dan konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. Oleh karenanya eksekutif perlu mendapat ruang dimana mereka dapat mengambil keputusan atau melakukan tindakan diantara alternatif-alternatif yang bisa dilakukannya.

Birokrasi dengan diskresi yang dimiliki tersebut secara signifikan mendorong peningkatan profesionalisme dan kualitas pelayanan publik. Konsep *reinventing government* yang tengah banyak diadopsi di Indonesia, yang penekanannya pada aspek pentingnya otonomi dan diskresi ternyata tidak serta merta menghasilkan perubahan yang signifikan dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal ini tidak lain karena upaya *reinventing government* melalui otonomi masih



aya. 2014. Implementasi Kebijakan Diskresi pada Sistem Pelayanan Publik di Kota
nal Pembaharuan Hukum Volume i No. 2 Mei – Agustus 2014, hlm. 201.

memerlukan serangkaian prasyarat pendukung yang perlu terlebih dahulu dikembangkan melalui program-program pembangunan kapasitas (*capacity building*) yang tentunya memerlukan waktu dan proses yang relatif panjang.

Otonomi daerah sebagai upaya mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat sudah berjalan hampir 20 (dua puluh) tahun dan dalam kenyataan masih jauh dari harapan. Diperlukan inovasi atau terobosan-terobosan cerdas oleh seorang kepala daerah dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Namun dalam prakteknya, kepala daerah sering mengalami kendala dan tidak bisa berbuat banyak karena belum adanya atau ketidakjelasan peraturan. Oleh sebab itu, diskresi diharapkan dapat menjadi salah solusi inovatif yang diharapkan mampu untuk mengatasi kebutuhan, kebuntuan, kekosongan hukum, kebijakan dan regulasi yang belum atau tidak tegas. Diskresi dapat dikatakan sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara dengan mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum atau



kewenangan yang sah untuk turut campur dalam melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum¹²³.

Inovasi selalu memiliki makna kebaruan (*novelty*). Sifat kebaruan ini mengandung dua aspek yaitu terciptanya nilai (*value*) yang baru dan kedua terdapat pengetahuan (*knowledge*) yang baru. Suatu produk, proses, atau metode organisasi dikatakan inovatif bila menimbulkan nilai yang baru. Kehadiran produk, proses atau metode tersebut memunculkan sesuatu yang lebih berharga, atau lebih bernilai bagi pihak-pihak lain. Seringkali nilai itu adalah bersifat ekonomik, seperti dalam kasus inovasi di organisasi bisnis. Tetapi dalam kasus inovasi pemerintahan daerah, menurut Orange, et al.,¹²⁴ nilai sosial menjadi pusat perhatian.

Mulgan dan Albury¹²⁵ menyatakan bahwa "*Innovation should be a core activity of the public sector: it helps public services to improve performance and increase public value; respond to the expectations of citizens and adapt to the needs of users; increase service efficiency and minimise costs.*" Uraian Mulgan dan Albury di atas dapat dimaknai bahwa inovasi adalah inti dari semua aktivitas di sektor publik. Inovasi

¹²³ Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina. 2018. Perkembangan Konsep atau Pemikiran Teoritik tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi di Daerah. Mimbar Hukum volume 1, Februari 2018. halaman 156-170

Orange, Graham. Et al.,. 2007. "local government and social or innovation transforming government: people, process and policy. Vol. 1 no. 3, hlm. 242-254.

Mulgan, g. & Albury, d. 2003. innovation in the public sector. working paper version 1.9, strategy unit uk cabinet office. Hlm. 2



membantu meningkatkan kinerja dan nilai-nilai public. Inovasi juga bermakna untuk meningkatkan daya tanggap terhadap harapan dan keperluan warga masyarakat serta kebutuhan pengguna layanan. Inovasi dengan demikian bisa meningkatkan efisiensi dan meminimalisir biaya.

Dalam argumen Mulgan dan Albury disebutkan beberapa alasan mengapa sektor publik harus melakukan inovasi meliputi: (1) inovasi dilakukan untuk merespon secara lebih efektif perubahan dalam kebutuhan dan ekspektasi publik yang terus meningkat; (2) untuk memasukkan unsur biaya dan untuk meningkatkan efisiensi; (3) untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk di bagian-bagian di masa lalu hanya mengalami sedikit kemajuan; (4) untuk mengkapitalisasikan penggunaan ICT secara penuh, karena hal ini telah terbukti meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan.

Sementara Farazmand¹²⁶ pun mengakui dalam bukunya berjudul: *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, tentang arti penting suatu inovasi sebagai berikut:

“Innovation is key to sound governance, and innovation in policy and administration is central to sound governance as well. Without



Farazmand, Ali (ed.). 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Praeger. Hlm. 20.

innovations, governance falls into decay and ineffectiveness, loses capacity to govern, and become a target of criticism and failure. Sound governance demands continuous innovations in policy and governance processes, structures and values system. Policy innovations in governance are essential to the adaptation and adjustment to the rapidly changing environment of the world under globalization.”

Dari pandangan Farazmand, akhirnya dimengerti bahwa inovasi merupakan faktor kunci untuk *sound governance*. Inovasi sebagai faktor, baik terhadap inovasi kebijakan maupun inovasi administrasi menjadi pusat dari sistem *sound governance*. Pemerintahan akan terjebak dalam kerusakan dan ketidakefektifan tanpa inovasi. Pemerintah akan kehilangan kemampuan untuk memerintah dan selalu menjadi sasaran dari krisis dan kegagalan, tanpa inovasi. Olehnya itu, *sound governance* memerlukan inovasi secara terus menerus baik dalam kebijakan maupun proses, serta struktur dan sistem nilai pemerintahan. Inovasi kebijakan (*policy innovations*) merupakan basis penyesuain dengan perubahan lingkungan yang cepat akibat dinamika globalisasi. Vigoda-Gadot, et al¹²⁷ berpendapat bahwa pada dasarnya konsep inovasi sudah ada di era pemikiran *classic public administration*. Walaupun pemahaman inovasi di



era pemikiran administrasi klasik tersebut, inovasi masih dipahami dalam pengertian yang terbatas. Inovasi hanya dimaknai sebatas mekanisme internal organisasi. Inovasi sangat didominasi oleh top menajer sehingga inovasi lebih bersifat topdown dan hanya bertujuan mempertahankan kekuasaan.

USAID¹²⁸ Pada tahun 2009 memberikan laporan terdapat beberapa program inovasi manajemen pelayanan publik dilaksanakan pemerintahan di tingkat lokal. Program inovasi itu adalah program-program yang diasistensi oleh Local Government Support Program (LGSP), meliputi: (1) One-stop-Service di Kabupaten Pinrang (Sulawesi Selatan) dan Kabupaten Tebing tinggi (Sumatera Utara); (2) Citizen Charter di Kabupaten Deli Serdang (Sumatera Utara) dan Kabupaten Boyolali (Jawa Tengah); (3) Electronic Citizen Information Service di Kabupaten Aceh Barat (Aceh); (4) Customer Information Management System di Kota Madiun (Jawa Barat); dan (5) Electronic Government Procurement di Provinsi Jawa Barat.

Kelima jenis inovasi yang diasistensi oleh USAID tersebut dinilai sukses dan berpredikat *good practices*, karena memenuhi beberapa hal antara lain: (1) bentuk program sudah sukses dilakukan di negara lain



2009. Innovations in local service management: challenges and opportunities in good governance in indonesia. good governance brief. Lgsp-usaid.

(*having been previously applied in other countries*); dan diadaptasi secara meluas pada pemerintahan lokal di Indonesia (*been adapted to the circumstances of local governance in Indonesia*); (2) program tersebut sudah melibatkan *multi-stakeholder, pro-customer and pro-poor orientation*; (3) inovasi *focus on low costmanagement solutions to overcome service bottlenecks*, and (4) mitrakonsultasi dengan *client local government agencies*.

INDOPOV-The World Bank pada tahun 2006, telah meneliti program-program Inovasi Pelayanan Pro-Miskin: Sembilan Studi Kasus di Indonesia. Kesembilan kasus tersebut meliputi: (1) Pembatasan Jumlah Siswa Perkelas dan Penguatan Insentif bagi Praktisi Pendidikan diKabupaten Tanah Datar, Sumatra Barat; (2) Kupon Pelayanan Bidan di Kabupaten Pematang, Jawa Tengah; (3) Pembangunan Komunitas Belajar bagi Anak di Di beberapa daerah otonom lain pun, praktek inovasi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan banyak dikembangkan¹²⁹.

Daerah otonom yang sukses seringkali menjadi rujukan bagi beberapa daerah otonom lainnya, sebagai *best practices* penerapan inovasi pemerintahan seperti Provinsi Gorontalo¹³⁰, Kabupaten Sragen¹³¹



dan Kabupaten Jembrana¹³². Fenomena Provinsi Gorontalo, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Jembrana ini dapat dianggap sebagai pelajaran bernilai, karena pada daerah-daerah tersebut, kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan inovasi di daerahnya tampak berkorelasi positif dengan dukungan masyarakat terhadap pemerintah daerah masing-masing. Dukungan itu bentuknya yang paling nyata adalah terpilihnya kembali pemangku jabatan Gubernur, Bupati atau Walikota untuk periode berikutnya dalam kepemimpinan, ini merupakan wujud kepuasan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Juga dipublikasikan kisah sukses sejumlah Kepala Daerah dalam menahkodai pemerintahan di daerah masing-masing. Dalam rubrik Kompasiana¹³³, menarik sebab kepemimpinan daerah tidak saja mengenai besarnya dukungan politik dan legitimasi. Tetapi lebih dari itu, karena beberapa daerah di tanah air sukses menapaki otonomi daerah mereka memiliki Kepala Daerah visioner. Hal Ini menggambarkan kreativitas dan kekuatan inovasi pemimpin di daerah sangat urgen. Sehingga kemampuan inovasi didukung kemampuan mengelola segenap

¹³¹ Meiqiah e-indonesia. 2010. Artikel kabupaten sragen edisi 22/1.melalui laheindonesia.com
¹³² Eko. 2006. "Reformasi Birokrasi di Indonesia: beberapa catatan kritis", Jurnal Birokrasi, Vol.XIV/No.1/januari. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI.
¹³³ pas. 2011. Kisah sukses para pemimpin daerah. Kompasiana: 12 juni. pas.com



potensi daerah secara maksimal menjadi tanda progresifitas kemajuan daerah dalam menggapai sukses meraih kesejahteraan rakyat.

Dalam tulisannya Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani¹³⁴ menyebutkan bahwa penggunaan diskresi bagi pelaksana kebijakan misalnya pemanfaatan budaya lokal, penggunaan sumberdaya lokal, atau penggunaan bahasa daerah pada kelompok masyarakat tertentu sebagai bahasa pengantar dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Beberapa diskresi yang diduga diperkenankan pada pelaksanaan kebijakan pembangunan misalnya dengan pemilihan prioritas pada pembangunan yang berwawasan lingkungan, mengingat setiap pembangunan harus memperhatikan aspek keberlanjutan.

Pada bidang pertanian contohnya, model pertanian organik dapat digunakan dengan melihat efektivitas, efisiensi, dan konsumsi komoditi pertanian. Pada pengembangan industri kecil diprioritaskan pada pengembangan produk yang memiliki proses produksi yang memperhatikan kesehatan lingkungan, yang bisa dilakukan dengan memanfaatkan rekayasa proses biologi.

Diskresi pada program peningkatan pelayanan publik dapat dilakukan dengan mengimplementasikan sistem informasi. Penggunaan



ah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani. 2017. Konsep Umum Pelaksanaan Publik. Jurnal Publik Vol. 11; no. 01; 2017; hal. 1-12

sistem informasi telah terbukti meringankan pekerjaan yang kompleks menjadi lebih sederhana serta mampu memberikan pelayanan lebih cepat dan tepat. Penggunaan Sistem Information Geografis (SIG) sebagai pengendalian program pembangunan berdasarkan pemetaan lokasi juga dapat dilakukan untuk memberikan pembangunan yang lebih adil dan merata.

1. Aspek Legalitas

Dari sisi aspek yuridis atau regulasi sesungguhnya Pemerintah Pusat telah memberikan jaminan perlindungan kepada Kepala Daerah yang melakukan tindakan diskresi dalam rangka percepatan pembangunan demi kesejahteraan masyarakat melalui inovasi daerah. Melalui Kementerian Dalam Negeri, saat ini sudah ada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menjamin diskresi oleh Kepala Daerah. Pada prinsipnya, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 menjadi pedoman Kepala Daerah untuk berinovasi. Dengan tegas dinyatakan pada Pasal 386 UU Pemerintahan Daerah, dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah

ah dapat melakukan inovasi. Kemantapan yuridis tentang inovasi wab sudah dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 un 2017 tentang Inovasi Daerah. Peraturan Pemerintah ini menjadi



jawaban atas ketakutan Kepala Daerah untuk melakukan inovasi di daerahnya.

Beberapa uraian pokok mengenai implementasi diskresi dalam UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat dijelaskan berikut ini: dalam Pasal 1 Angka 9 dijelaskan 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. Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Dalam konteks ini yang dimaksud dengan pejabat pemerintahan yang ada dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 30 Tahun 2014, adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Pokok-pokok urgen menyangkut diskresi dalam UU ini adalah:
(**Pertama**) Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan



yang berwenang¹³⁵ (**Kedua**) Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk: (1) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; (2) mengisi kekosongan hukum; (3) memberikan kepastian hukum; dan (4) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan¹³⁶, dapat diberi contoh, misalnya: gejolak politik atau keadaan bencana alam. (**ketiga**) lingkup diskresi pejabat pemerintahan meliputi¹³⁷ (1) pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; (2) pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; (3) pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan (4) pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.



pasal 22 ayat (1) UU 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

pasal 22 ayat (2) dan penjelasan, UU 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

pasal 23, UU 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

(*keempat*) Syarat Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi¹³⁸ :

a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.¹³⁹

Jadi sesungguhnya praktik diskresi dalam sistem pemerintahan nasional secara yuridis telah dimungkinkan oleh beragam regulasi atau kebijakan hukum. sehingga dengan demikian hal ini dapat dimaknai bahwa diskresi adalah tindakan pejabat publik yang memiliki dasar legalitas. Legalitas ini menunjukkan secara ideal tindakan diskresi yang dilakukan oleh seorang pejabat publik pada pemerintahan di daerah, apalagi khususnya dalam rangka mengembangkan suatu inovasi di daerah, secara substansial merupakan tindakan yang berada dalam



asal 24], UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan.

asal 25 ayat (1) dan (2), UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan.

kerangka legalitas suatu negara hukum. Menurut asas legalitas, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Asas legalitas erat kaitannya dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut setiap tindakan bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kenegaraan harus didasari undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.

Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut Sjahrin Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.¹⁴⁰

Asas legalitas, yakni *nullum delicta nulla poena sine praevia lege* yang dulu dicetuskan oleh sarjana hukum pidana Jerman bernama von



Feurbach (1775 – 1833) yang termuat dalam bukunya *Lehrbuch des peinlichen Recht*.¹⁴¹ Asas legalitas tersebut mengandung tiga pengertian :¹⁴² (1) Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang- undang. (2) Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kiyas). (3) Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Atas dasar aspek legalitas inilah kemudian, tindakan diskresi ini secara substansial dapat dipahami sebagai suatu upaya dari suatu sistem negara hukum yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam proses pembangunan di daerah, terutama khususnya pada daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya baik alam, sosial dan manusia yang belum terkelola dengan memadai, melalui program-program inovatif. Melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah, sebagai usaha implementatif dari ketentuan Pasal 390 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah membuat jalur legalitas bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha-usaha inovatif.



no. 1993. *Asas-asas hukum pidana*. Jakarta. Penerbit rineka cipta. Hlm.23
m. 25

Secara substansial Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Tujuan dan Sasaran Inovasi Daerah. Inovasi Daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud, maka sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui: a. peningkatan Pelayanan Publik; b. pemberdayaan dan peran serta masyarakat; dan c. peningkatan daya saing Daerah.
- b. Bentuk Inovasi Daerah, yang meliputi: inovasi tata kelola Pemerintahan Daerah; inovasi Pelayanan Publik; dan/atau Inovasi Daerah lainnya sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- c. Kriterianya Inovasi: mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi; memberi manfaat bagi daerah dan atau masyarakat; tidak mengakibatkan pembebanan dan / atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; dan dapat direplikasi.

Usulan inisiatif Inovasi Daerah dapat berasal dari: kepala Daerah; anggota DPRD; ASN; Perangkat Daerah; dan anggota masyarakat. Selanjutnya, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala



Daerah mengenai Inovasi Daerah disertai dengan penetapan Perangkat Daerah sesuai bidangnya untuk ditugaskan melaksanakan uji coba Inovasi Daerah. Ditegaskan dalam PP ini, Keputusan kepala Daerah sebagaimana dimaksud disampaikan oleh kepala Daerah kepada Menteri. Selanjutnya, Menteri melakukan pendataan terhadap Inovasi Daerah sebagai dasar pembinaan dan pengawasan pelaksanaan Inovasi Daerah.

- e. Penerapan hasil Inovasi Daerah, menurut PP ini, ditetapkan dengan: (a) Perda, untuk penerapan Inovasi Daerah yang mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan/atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah; atau (b) Perkada, untuk penerapan Inovasi Daerah yang berkaitan dengan tata laksana internal Pemerintah Daerah dan tidak mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan / atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah. Peraturan Pemerintah ini juga menyebutkan, Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dapat memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada Pemerintah Daerah terhadap Inovasi Daerah sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya setelah berkoordinasi dengan Menteri. Dalam hal insentif diberikan dalam bentuk fiskal, PP ini menegaskan,



pemberian insentif dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu kebijakan inovatif yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan di bidang sistem pendidikan adalah kebijakan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan. Pemerintah Kabupaten Gowa sejak tahun 2013 telah membuat kebijakan inovatif, yang dilaksanakan di atas Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan yang selanjutnya disebut SKTB. Pada era kepemimpinan Bupati Gowa Ichsan Yasin Limpo, Pemerintah Kabupaten Gowa mengeluarkan kebijakan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB). SKTB ini disosialisasikan sejak tahun 2011 dan dilaksanakan secara menyeluruh pada tahun 2013 di semua jenjang pendidikan, mulai dari SD, SMP, maupun SMA/SMK di Kabupaten Gowa.

Pada awalnya, SKTB dijalankan di 50 sekolah percontohan di Kabupaten Gowa yang meliputi tingkatan SD, SMP dan SMA/SMK. Pertimbangan dilaksanakannya kebijakan ini adalah untuk memajukan kualitas pendidikan dan memenuhi hak masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas. Karena dirasakan begitu banyak

manfaatnya bagi masyarakat, maka program ini terus berlanjut di bawah kepemimpinan Kepala Daerah selanjutnya yaitu Adnan Purictha Ichsan dan Limpo. Saat ini, implementasi SKTB telah merata di setiap



tingkatan pendidikan dasar, mulai SD, SMP, hingga SMA/SMK di Kabupaten Gowa.

Penekanan SKTB sebagai sebuah kebijakan yang ditempuh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan adalah untuk melaksanakan pelayanan pendidikan secara komprehensif dan tuntas, menempatkan peserta didik sebagai subjek dalam belajar, dan memberikan pengalaman belajar yang mampu mengembangkan potensi peserta didik secara maksimal. Kebijakan tersebut ditempuh karena pemerintah daerah Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan menyadari bahwa sistem pendidikan, terutama pendidikan dasar adalah pondasi dari semua jenjang pendidikan yang ada. Juga disadari bahwa Pendidikan dasar merupakan kekuatan yang dapat mengantarkan peserta didik ke jenjang pendidikan selanjutnya dan mengembangkan peserta didik menjadi manusia seutuhnya¹⁴³. SKTB adalah kebijakan program pendidikan pemerintah Daerah Kabupaten Gowa yang berupaya memberikan pelayanan pendidikan secara optimal kepada peserta didik melalui



strategi penuntasan semua tagihan standar kompetensi dan kompetensi dasar pada setiap mata pelajaran secara berkelanjutan¹⁴⁴.

Kebijakan inovatif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Gowa sejak tahun 2013 ini merupakan terobosan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah terhadap kondisi real yang dihadapi warga masyarakatnya dalam bidang pembangunan sistem pendidikan. Kebijakan ini kemudian menjadi semacam *pilot project* dan beberapa pemda lainnya kemudian menjadikan kebijakan inovatif SKTB pemda Gowa ini menjadi percontohan yang perlu direplikasi di daerah masing-masing. Terobosan ini bukanlah sesuatu yang melanggar sistem legalitas, karena meskipun kebijakan ini bukan merupakan kebijakan nasional, namun kebijakan ini tetap mengacu kepada regulasi yang ada, khususnya yang berkaitan dengan sistem pendidikan nasional serta hak dan kewajiban Negara serta warga Negara dalam konstitusi RI.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB), dapat diketahui rujukan legalitas atas kebijakan inovasi SKTB ini, yakni UUD NRI tahun 1945, UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan



Kabupaten Gowa Nomor 10 tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB).

beberapa regulasi yuridis lainnya yang terkait, menjadi dasar legalitas pelaksanaan kebijakan inovatif SKTB ini.

Selain di Provinsi Sulawesi Selatan berkaitan kebijakan inovatif, di Kota Tegal provinsi Jawa Tengah, juga terdapat praktek kebijakan inovatif yang dilakukan secara diskresi, khususnya di bidang pelayanan kesehatan masyarakat. Kebijakan inovatif tersebut di namakan oleh Pemda Tegal sebagai Jaminan Kesehatan Masyarakat Semesta. Kebijakan diskresif ini dilaksanakan untuk memberikan pelayanan kesehatan bermutu dan berkeadilan khususnya dalam pembiayaan bagi warga yang belum mendapat tanggungan jaminan kesehatan.

Jaminan Kesehatan Masyarakat Semesta adalah suatu kebijakan dari pemerintah Kota Tegal lainnya. Implementasi kebijakan diskresi ini apabila ditelaah dan dikaji dari berbagai sudut pandang melalui beberapa analisis dapat ditinjau dari beberapa aspek sebagai berikut:

(**Pertama**) Aspek Yuridis Formal. Tinjauan yuridis formal atas pembiayaan kesehatan tidak dapat dilepaskan dari Undang-undang Dasar 1945 pasal 26H yang menyatakan bahwa kesehatan adalah hak dasar bagi setiap warga negara. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan secara rinci dalam Pasal 4

paik dengan Pasal 8 dijelaskan bahwa mengenai hak-hak masyarakat akan kesehatan yang meliputi hak mendapatkan akses ber daya kesehatan, hak untuk mendapatkan layanan kesehatan



yang terjangkau dan bermutu, hak mendapatkan informasi dan edukasi yang benar dan bertanggungjawab serta hak mendapatkan data kesehatan dirinya dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan. (**Kedua**) Aspek Sosiologis Aspek ini lebih mencermati pada budaya atau perilaku pencarian pengobatan pada kultur masyarakat perkotaan demikian pula sosio kulturenya. (**Ketiga**) Aspek Sumber Daya Kesehatan. Aspek sumber daya kesehatan lebih dikaji sebagai suatu kekuatan yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang pelaksanaan program Jamkesta. Dari sisi fasilitas, jumlah sarana prasarana kesehatan maupun penunjang sarana kesehatan adalah sangat memadai untuk memberikan pelayanan terhadap 249.741 jiwa. (**Keempat**) Aspek Upaya Kesehatan Bersumberdaya Masyarakat (UKBM). Sumber daya kesehatan berbasis masyarakat juga menjadi satu kekuatan yang dapat dimanfaatkan untuk pelaksanaan Jamkesta. Peranan unit-unit UKBM seperti Kelurahan Siaga, Posyandu dan lain sebagainya dapat dijadikan jaringan informasi melalui para kadernya. (**Kelima**) Aspek Pembiayaan. Ketepatan perhitungan biaya yang akan ditanggung untuk masyarakat sangat penting. Perhitungan dapat didasari pada jumlah sasaran, prediksi utilisasi, kajian epidemiologi dan besaran

sis berkunjung ke Puskesmas dan rumah Sakit dan biaya pengobatan
tai standar yang ada yang digunakan oleh Puskesmas dan Rumah
t serta pertimbangan pemanfaatan anggaran dari Program Jamkesta



tahun sebelumnya. (**Keenam**) Infrastruktur dan Sistem Kendali Infrastruktur di sini adalah satu organisasi yang akan mengelola pembiayaan maupun mengendalikan sistem pelayanan kesehatannya.

Berdasarkan pada dua sampel pelaksanaan diskresi kebijakan inovatif baik yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Gowa maupun Pemda Kota Tegal, dapat ditekankan bahwa pelaksanaan tindakan diskresi yang mereka lakukan tetap merupakan jalur legalitas, sehingga secara yuridis formal tindakan Pemerintah daerah tersebut merupakan tindakan yang masih dalam kerangka sistem negara hukum sebab kebijakan itu berbasis pada regulasi dari sistem hukum yang ada. Secara komparatif bahwa kedua kebijakan tersebut berbasis legalitas dapat dilihat pada tabel berikut:



Tabel 3. Legalitas Tindakan Diskresi Kebijakan Inovatif Pemda Kabupaten Gowa dan Pemda Kota Tegal

NO	PELAKSANA TINDAKAN DISKRESI	NAMA KEBIJAKAN	PIJAKAN LEGALITAS
1	Pemda Kabupeten Gowa	Program SKTB (Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-undang Dasar 1945 2. UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional 3. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
2	Pemda Kota Tegal	Program Jamkesta (Jaminan Kesehatan Masyarakat Semesta)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-undang Dasar 1945 pasal 26H 2. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan secara rinci dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 8

Sumber: Uraian Penulis

2. Aspek Kapasitas Kelembagaan

Kapasitas kelembagaan merupakan salah satu isu pokok dalam implementasi kebijakan inovatif di pemerintah daerah yang dilakukan secara diskresi. Kapasitas kelembagaan ini sudah menjadi permasalahan



sepanjang sejarah pembangunan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah sejak masa kemerdekaan awal hingga masa reformasi saat ini. Diakui, terutama karena posisi negara kita sebagai negara berkembang dan siap untuk maju, problem kapasitas organisasi birokrasi pemerintahan adalah masalah mendasar yang dihadapi oleh negara ini dalam proses pembangunannya. Apalagi jika dikaitkan dengan fenomena era reformasi saat ini, dimana berbagai usaha pembangunan dilaksanakan, khususnya yang terkait dengan pengembangan kebijakan inovasi pemerintah daerah.

Terdapat bermacam permasalahan yang terdapat dalam pengembangan inovasi pemerintahan daerah, misalnya antara lain seperti apa yang disampaikan Fadel Muhammad¹⁴⁵ bahwa permasalahan pengembangan inovasi pemerintahan daerah dapat dilihat dalam perspektif *reinventing local government*. Dalam perspektif tersebut, permasalahan pengembangan inovasi pemerintahan daerah terajut dalam beberapa hal yang perlu mendapat perhatian serius yang meliputi: Persoalan *leadership*. Kepemimpinan harus menjadi pendorong perubahan. Pemimpin yang memiliki visi jelas akan mendorong pengikutnya untuk mewujudkan visi tersebut melalui daya kreatif dan



Muhammad. 2009. *Reinventing Local Government: Pengalaman dari Daerah*. Gramedia. Hlm.396

daya inovasi yang dimilikinya. Pemimpin yang punya visi tentu tidaklah cukup tetapi dibutuhkan pula kemauan politik, karena kepemimpinan di sektor publik bernuansa politik. Tanpa kemauan politik yang kuat dari pimpinan pemerintahan daerah hampir mustahil suatu inovasi akan berhasil.

Kemudian, berkaitan dengan budaya organisasi. Sebagian besar organisasi publik saat ini masih berorientasi pada budaya kelompok dan budaya hierarki, orientasi budaya ini cenderung menghambat inovasi¹⁴⁶.

Selanjutnya, berkaitan persoalan insentif dan *reward*. Para pegawai harus diberikan ruang untuk melakukan eksperimen dan mencari solusi baru untuk memenuhi tuntutan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Eksperimen yang berhasil harus diberi insentif dan reward sehingga mereka termotivasi untuk terus melakukan inovasi.

Kemudian, permasalahan yang berkaitan dengan kapasitas inovasi, baik kapasitas individu maupun kapasitas sistem. Kapasitas pada tingkatan individual dan organisasional adalah penting dan menjadi kunci bagaimana organisasi dan orang di dalamnya itu mengelola input kreatif dalam proses inovasi¹⁴⁷. Juga bahwa masalah inovasi bersangkutan dengan perspektif konsumen. Masalah yang sering muncul pada aspek



o, Eko. 2006. "Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis", Jurnal Birokrasi, Vol.XIV/No.1/Januari. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI. Muhammad, Opcit. Hlm. 340

ini adalah tidak adanya informasi yang lengkap tentang apa kebutuhan pengguna yang dimiliki oleh penyedia sehingga sulit untuk mendorong inovasi pelayanan publik. Inovasi juga berkaitan dengan kolaborasi yang masih terbatas di sektor publik. Padahal kolaborasi dapat menjadi pendorong inovasi seperti halnya di sektor swasta yang sudah biasa melakukannya¹⁴⁸.

Selanjutnya berhubungan dengan kurang keberanian untuk bereksperimen. Padahal ruang bereksperimen suatu ide atau kebijakan dapat memberikan petunjuk bahwa hasilnya akan baik atau buruk. Dan yang terakhir, inovasi pemerintahan daerah berkait belum disadarinya akan pentingnya investasi inovasi. Padahal investasi inovasi ini dilakukan untuk mencari terobosan-terobosan bagaimana mengidentifikasi masalah, melihat wawasan pelanggan, pengembangan kapasitas, dan eksperimentasi lokal¹⁴⁹.

Permasalahan kelembagaan tersebut jika disederhanakan maka dapat disebutkan beberapa poin yang paling mendasar yakni kepemimpinan, budaya organisasi, insentif dan reward, kapasitas individu maupun kapasitas sistem, kurang keberanian untuk bereksperimen, dan belum disadarinya akan pentingnya investasi inovasi. Permasalahan ini



Khairul. 2008. Knowledge Management; Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan
Malang: Bayu Media.
Muhammad, Op.cit.

dihadapi oleh pemerintah daerah yang akan membuat suatu kebijakan yang bersifat inovatif dalam kerangka diskresi, terutama dalam konteks tata kelola (governansi) layanan publik.

Menurut Leach & Percy-Smith dalam Deddy Mulyadi, *governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah”.¹⁵⁰ Hal ini menjelaskan bahwa dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Makna tersebut dijabarkan oleh IIAS sebagai “*the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning publik life, economic and social development.*” Atau dengan kata lain bahwa *governance* merupakan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Karenanya, analisis mengenai *governance* kemudian berfokus pada aktor-aktor dan struktur atau sistem, baik formal maupun informal, yang terlibat dalam proses pembuatan dan pengimplementasian sebuah keputusan. Pemerintah hanyalah salah satu



p. 2009. *Good Governance dan Clean Good Governance*. Taruma Negara. University Press. Jakarta.

actor tersebut, sementara aktor-aktor lain di luar pemerintah dan militer biasa dikelompokkan sebagai bagian dari *civil society*.¹⁵¹

Di era yang memberikan kemandirian khusus kepada pemerintah daerah dalam tata kelola, maka prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik harus dikedepankan dengan terutama melibatkan partisipasi serta mengutamakan kepentingan publik secara substansial. Termasuk dalam hal ini pemerintah daerah di era otonomi sekarang ini memiliki kebebasan untuk mengembangkan kapasitas organisasinya dalam usahanya untuk membangun kehidupan masyarakat agar lebih baik dalam kesejahteraan dan keadilan.

Kapasitas pemerintah daerah dalam perspektif otonomi daerah, terkandung maksud, bahwa pemerintahan daerah memiliki kompetensi dan kapabilitas yang berkelanjutan, sehingga dalam memainkan peran institusi tata pemerintahannya memang secara konkrit ditujukan untuk melayani kepentingan publik (*public services*). Maka eksistensi kapasitas pemerintah daerah, tentunya bisa dilihat dari sejauhmana peran pemerintahan daerah yang didukung oleh prinsip-prinsip pelayanan nyata bagi kemasyarakatan, seiring pula dengan potensi tata pemerintahan yang memiliki kapasitas dalam menyelenggarakan tata



Mulyadi. 2016. Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik. Konsep dan Aplikasi Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untu Pelayanan Publik. Bandung: CV. a hlm. 40

pemerintahan dengan semua tata kelola yang baik (*good governance*). Semua itu menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik ternyata pula ditentukan oleh sikap dan komitmen individu dalam struktur pemerintahan daerah. Pengembangan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu keharusan dan hendaknya diarahkan pada kemampuan untuk menjalankan wewenang dan tanggung jawab yang dimiliki dengan memanfaatkan sumber daya/ faktor pendukung yang tersedia seefektif mungkin¹⁵².

Sehubungan dengan hal ini dapat ditegaskan bahwa tingkat keberhasilan program Pemerintah diantaranya sangat dipengaruhi oleh kapasitas pemerintah daerah itu sendiri. Pengembangan kapasitas (*Capacity Building*) menurut Grindle (1997) dan UNDP (1999) bermuara pada tiga level pengembangan kapasitas kelembagaan yakni: 1) level sistem, 2) level organisasi, dan 3) level individu/aparatur. Pada level sistem, yaitu: menyangkut pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan serta kebijakan sistem pemerintahan. Pada level ini, pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan dan menerapkan tata aturan yang dituangkan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP)



n Ilato, 2017. Capacity Building Pemerintah Daerah Menuju Good Governance: Mewujudkan Keseimbangan Politik, Akuntabilitas Pemerintah, dan Tanggungjawab Pemerintah Lokal, Ideas Publishing, Gorontalo, hlm. 2-5.

dan atau Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang baik dan terarah untuk kepentingan dan pelayanan prima terhadap kebutuhan masyarakat, menuju pada akuntabilitas pelayanan yang baik dan terukur. Pada level organisasi, meliputi: struktur organisasi pemerintahan daerah, proses pengambilan keputusan pemerintahan daerah, serta prosedur dan mekanisme kerja SKPD.

Bahwa organisasi pemerintahan daerah (SKPD) memang dibentuk berdasarkan potensi dan kepentingan masyarakat dalam hal kemudahan pelayanan publik bagi kemasyarakatan, serta keberadaan organisasi pemerintahan daerah (SKPD) tersebut memang benar-benar untuk mendekatkan pelayanan/rentang kendali pemerintahan antara pemerintah di satu sisi dan masyarakat di sisi lainnya, tapi lebih jauh dari itu adalah tercipta kokohnya sinergitas antara pemerintah dan masyarakat serta kalangan swasta sebagai sesama stakeholders pembangunan daerah.

Pada level Individu/aparatur, meliputi: Tingkat pendidikan aparatur pemerintahan daerah, keterampilan aparatur pemerintahan daerah, dan tingkat pengetahuan aparatur pemerintahan daerah. Pada level ini, aparatur pemerintahan daerah harus memiliki kualitas sebagai pelayan

ik, dan memiliki standar kompetensi yang didukung oleh tingkat pendidikan yang memadai dan relevan dengan bidang tugas pokok dan si yang diemban oleh aparatur yang bersangkutan, sehingga secara



ideal bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan daerah memenuhi standard pelayanan minimal dan lebih penting lagi adalah untuk melayani seluruh kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya¹⁵³.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan inovatif yang dilaksanakan baik pada pemerintah kabupaten Gowa maupun pada Pemerintah Kota Tegal faktor utama dalam kaitannya dengan kapasitas kelembagaan yang mendorong lahirnya kebijakan inovasi tersebut adalah *leadership* atau kepemimpinan. Kepemimpinan yang inspiratif merupakan faktor dominan yang memungkinkan kedua program inovatif tersebut hadir bagi masyarakat di pemerintahan daerah masing-masing. Selain kepemimpinan faktor lainnya adalah regulasi yang menopang. Bahwa kebijakan ini dapat berlangsung karena dimulai dan dijalankan melalui suatu regulasi sehingga memberi kepastian-kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Dan karena dua faktor kapasitas kelembagaan ini paling tidak sudah mampu untuk mewujudkan suatu kebijakan yang bersifat inovatif dan tentu dengan maksud ideal yakni demi kemajuan, kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat dan merupakan suatu usaha dapat dikatakan bersungguh-sungguh, karena dilakukan dengan

akan diskresi. Dua program ini merupakan kebijakan inovasi yang



bersumber pada daya kepemimpinan yang menginspirasi dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, masyarakat di bidang pendidikan dan masyarakat di bidang kesehatan.

Menurut Sangkala¹⁵⁴ Level *innovative governance* dapat dilihat dari sejauh mana pelaksanaan dari *best practices* yang disusun oleh United Nations, salah satu diantaranya adalah Kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat (*leadership dan community empowerment*) yakni : (1) Kepemimpinan yang menginspirasi bagi adanya tindakan dan perubahan termasuk di dalamnya perubahan dalam kebijakan publik; (2) Pemberdayaan masyarakat, rukun tetangga dan komunitas lainnya serta penyatuan terhadap kontribusi yang dilakukan oleh masyarakat tersebut. (3) Penerimaan dan bertanggung jawab terhadap perbedaan sosial dan budaya. (4) Kemungkinan bagi adanya transfer (*transferability*) pengembangan lebih lanjut dan replikasi. (5) Tepat bagi kondisi lokal dan tingkatan pembangunan yang ada.

Dalam konteks pelaksanaan program SKTB di Kabupaten Gowa, menurut Nur Wahid, penerapan SKTB di Kabupaten Gowa di dukung oleh faktor-faktor yakni: Adanya Hukum atau Regulasi, dukungan Pemerintah Daerah, Adanya Tujuan Yang Jelas, Ketersediaan Sumber



Sangkalan, 2014. Innovative Governance: Konsep dan Aplikasi. Surabaya: Publishing. Hlm. 8

Daya Manusia, Ketersediaan dana yang cukup besar, Ketersediaan Beasiswa bagi Putra dan Putri Daerah. Sedangkan faktor yang menjadi penghambat meliputi: Lemahnya skill tim teknis SKTB di bidang ICT, lemahnya mindset Guru terhadap kinerja sebagai seorang pendidik, dan adanya multi Implementasi Kurikulum¹⁵⁵. Selain itu, faktor yang turut menjadi penghambat dari kebijakan ini ialah mindset para orang tua dan siswa yang menyatakan bahwa semua anak pasti akan naik kelas tanpa syarat tertentu.

Sementara tindakan diskresi dalam kebijakan bidang kesehatan kota Tegal juga terlahir karena suatu sikap kepemimpinan yang visioner dari walikota tegal, karena kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat Semesta yang di kukuhkan justeru mendahului program pemerintah pusat tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Ini menunjukkan suatu sikap visioner seorang pejabat pemerintah daerah yang memiliki kepekaan lokalitas sehingga dapat mendahului kebijakan yang bersifat nasional. Kemampuan kepemimpinan yang mengisnpirasi dan visioner juga menjadi faktor pendorong utama kebijakan pemerintah kota Tegal ini.



ahid, 2015. Inovasi sistem kelas tuntas berkelanjutan Kabupaten Gowa. Universitas
in makassar.

Kebijakan yang bersifat semesta ini diterapkan pada tahun 2013 selaras dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional namun penerapannya mendahului Undang-undang tersebut. Dalam Undang-undang tersebut pelaksanaan sistem jaminan sosial nasional akan dimulai pada tahun 2014, namun demikian pemerintah Kota Tegal memandang bahwa upaya kesemestaan dalam pembiayaan adalah upaya dalam peningkatan pelayanan publik dalam pelayanan kesehatan yang secara empirik masyarakat sangat merasakan manfaatnya. Kebijakan ini juga sekaligus sebagai wujud memenuhi hak dasar masyarakat akan kesehatannya yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat¹⁵⁶.

Berikut gambaran dalam bentuk tabel dimensi Kapasitas kelembagaan dalam implentasi kebijakan inovasi pemerintah daerah dalam persandingannya antara pemerintah kabupaten Gowa dan Pemerintah Kota Tegal:

Tabel 4. Dimensi Kapasitas Kelembagaan dalam Kebijakan Inovatif Pemda Kabupaten Gowa dan Pemda Kota Tegal

NO	PELAKSANA KEBIJAKAN INOVATIF	DIMENSI POKOK KAPASITAS
----	------------------------------	-------------------------



aya, Op.cit. hlm. 207

1	Pemerintah Kabupaten Gowa	Kepemimpinan Inspiratif
2	Pemerintah Kota Tegal	Kepemimpinan Visioner

Sumber: Uraian Penulis

Faktor kepemimpinan ini dapat dikatakan sebagai pengaruh faktor yang bersifat politis-kekuasaan dalam pengertiannya yang ideal. Karena politik sesungguhnya hanya cara bagi penguasa untuk mewujudkan nilai-nilai atau harapan ideal manusiawi, cara membantu warga Negara untuk mewujudkan masa depan idealnya. Faktor kepemimpinan yang dominan dalam kapasitas kelembagaan yang mewujudkan kebijakan inovatif kedua pemerintah daerah tersebut dapat dikatan sejalan dengan konsepsi *governance* yang diperkenalkan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Lembaga Administrasi Negara¹⁵⁷ memberikan pengertian *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* (kebutuhan barang dan jasa pelayanan publik). Dengan demikian, istilah *governance* atau pemerintahan tidak hanya berarti suatu cara atau metode, tindakan, atau proses, dan system, tetapi juga berarti cara kekuasaan

 ja Administrasi Negara., 2008, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, LAN RI, Jakarta.



digunakan, penggunaan otoritas/kewenangan ekonomi, politik dan administratif sebagai instrumen kebijakan publik dan proses interaksi social politik. Dengan kata lain, *governance* adalah proses dengan cara apa lembaga Negara, entitas bisnis dan kelompok warga masyarakat mengungkapkan kepentingan, melaksanakan hak dan kewajiban, dan menengahi perbedaan mereka. Juga, *governance* bukanlah sesuatu yang dilakukan Negara (pemerintah) terhadap warga masyarakatnya, namun cara masyarakat itu sendiri dan individu di dalamnya mengatur semua aspek kehidupan bersama mereka.

3. Aspek Akuntabilitas

Aspek akuntabilitas memberikan perspektif bahwa para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

Jika melihat Pratik diskresi baik yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gowa maupun pemerintah Kota Tegal, aspek akuntabilitas ini nampak pada seluruh proses kebijakan yang dilakukan, sejak mulai awal

di akhir. Yakni bahwa keputusan kebijakan diskresi itu dilaksanakan dengan menggunakan seluruh mekanisme pengambilan kebijakan secara partisipatif, yang secara kelembagaan melibatkan seluruh sektor terkait



berdasarkan kapasitasnya masing-masing, serta tersusun dalam nilai akuntabilitas itu, melibatkan masyarakat secara demokratis melalui kelembagan-kelembagaan yang secara representative mewakili keberadaan public.

Tuntutan akuntabilitas muncul sejalan perubahan sistem pemerintahan dari monolitik-sentralistik menuju demokratik. Birokrasi dalam menjalankan tugas yang menjadi kewenangannya dan dalam menggunakan ruang diskresi untuk menjalankan kewenangan tersebut, dituntut untuk mempertanggungjawabkan tidak saja kepada atasannya tetapi juga kepada publik. Dalam paradigma *governance*, akuntabilitas berarti tanggungjawab dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat¹⁵⁸ dimana hasil (*output*) berupa pelayanan dan hasil-hasil pembangunan lebih ditentukan oleh penilaian publik (*public service orientation*) karena dampak dari keputusan tersebut akan selalu berimplikasi terhadap kepentingan publik¹⁵⁹.

C. Model Ideal Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah

Pelaksanaan kebijakan mengenai diskresi di Indonesia, dalam banyak situasi telah menimbulkan pro-kontra di tengah publik. Pada satu



tomato dalam Sri Juni Woro Astuti, Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi
http://journal.unair.ac.id/filerPDF/akuntabilitasdiskresibirokras_editedvia.pdf ,
(0/6/2020)
handler & Plano dalam Sri Juni Woro Astuti, ibid.

sisi, implementasi kebijakan diskresi sering menimbulkan implikasi koruptif, namun pada sisi yang lain juga memperlihatkan bahwa kebijakan diskresi ini sangat bermanfaat bagi terlaksananya tujuan-tujuan ideal pemerintahan, dalam kondisi tertentu ketika suatu keadaan membutuhkan pemecahan masalah secara tidak biasa, dan sifatnya mendasar maka diskresi menjadi elemen penentu kebijakan yang sangat baik.

Penelitian dan laporan dari United Nations pada tahun 2015 tentang Innovative Public Service Delivery: Learning from Best Practice dalam Lesmana Rian Andik menemukan bahwa governansi (tata kelola) merupakan elemen sentral dalam inovasi penyediaan layanan publik. Penyediaan layanan publik yang inovatif membutuhkan penguatan tata kelola dan kapasitas sektor publik, yang paling utama adalah masalah analisis kelembagaan, aktor kebijakan dan masyarakat dalam sistem tata kelola sebagaimana dapat diuraikan sebagai berikut¹⁶⁰

1. **Analisis Kelembagaan.** Lembaga pemerintah (*civilized organization*) bertugas dan menjadi penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Dalam konsepsi pelayanan publik lembaga pemerintah tersebut adalah organisasi yang memberikan, menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada BAB XXI pasal 386 ayat 1 menyebutkan



na Rian Andhik. 2018. Elemen dan Faktor Governansi Inovasi Pelayanan Publik h. Inovasi Pembangunan. Jurnal Kelitbang Volume 6 no. 3, hlm. 210

bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan:

- a. *Regulative systems*. Sistem regulasi yang baik akan meningkatkan dan mengawasi kinerja lembaga secara terus menerus dengan berbagai kebijakan sebagai landasan hukum.
- b. *Normative systems*. Nilai dan kepatuhan aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan berbagai keputusan dan kebijakan dapat mempermudah capaian tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Seperti misalnya komitmen pimpinan politik (Bupati, Wali Kota, Gubernur), kepemimpinan politik merupakan wujud dari seberapa besar pemimpin akan berpihak kepada rakyat, mewujudkan nilai-nilai keberpihakan untuk mensejahterakan masyarakat, dan seberapa besar politik akan menunjukkan kedekatannya dengan rakyat.
- c. *Cultural-cognitive systems*. Untuk memunculkan kreatifitas seseorang setidaknya seorang memenuhi syarat dalam pengetahuan. Bukan hanya dengan meningkatkan kapasitas kemampuan melalui pendidikan dan pelatihan sebagai sebuah proses kognitif. Kreativitas seseorang hanya akan muncul dengan mengeksplorasi kemampuan dengan pendidikan formal maupun informal. Di sisi lain, budaya inovasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari berbagai unsur dalam organisasi dan budaya inovasi dari masing-masing organisasi cenderung berbeda dalam berbagai hal.

2. **Aktor Kebijakan**. Konsepsi inovasi mengajarkan bahwa ekosistem inovasi penting untuk mendukung inovasi. Ketika inovasi diterapkan pada daerah berlainan belum tentu hasil yang diharapkan mendapatkan hasil yang sama. Tidak hanya konseptualisasi yang dituangkan dalam rencana kerja, namun implementasi inovasi dalam aktivitas pemerintah akan membutuhkan sumber daya. Budaya politik yang baik akan memberikan energi bersama untuk membangun perubahan, melahirkan berbagai kebijakan sebagai landasan hukum. Oleh sebab itu budaya pimpinan daerah akan mencerminkan bagaimana mereka akan melakukan dan menerapkan pola hubungan yang kondusif. Bagaimana mereka berinteraksi untuk mengambil keputusan dan memengaruhi orang lain. Semua itu akan mendorong



lahirkan budaya dalam memimpin, untuk memahami tujuan mereka dan organisasi yang mereka pimpin.

- 3. Masyarakat.** Tema partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat tidak berperan dalam sistem tata kelola, khususnya partisipasi langsung masyarakat dalam pelaksanaan isu-isu kebijakan publik, dan proses pelayanan untuk peningkatan kualitas pelayanan. Tidak hanya faktor pendorong dari masyarakat seperti sifat apatis, budaya, tingkat pendidikan yang menjadi sebab partisipasi masyarakat rendah. Bahkan beberapa studi terdahulu meneliti tentang keterlibatan masyarakat dalam inovasi sektor publik. Oleh sebab itu penyedia layanan (pemerintah) sering merasakan ketidakcocokan antara keahlian masyarakat dengan kompleksitas masalah. Kemampuan masyarakat yang rendah untuk memahami kompleksitas inovasi memang tidak dimungkinkan. Namun setidaknya dalam prinsip tata kelola pemerintah yang baik partisipasi masyarakat diperlukan untuk pengambilan keputusan dan pengawasan. Walaupun tata kelola pemerintah yang baik sudah sering disampaikan, namun pemerintah sebagai penyedia sering tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk ikut memberikan tanggapan, mengkritisi, memberikan saran apakah pelayanan yang mereka terima benar-benar sesuai dengan harapan.

Dalam argumen ini disebutkan paling tidak ada tiga hal pokok dalam kaitannya dengan permasalahan kapasitas kelembagaan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, bagi suatu upaya kebijakan yang bersifat inovatif, dapat dilakukan yakni yang pertama adalah *regulative systems*, harus adanya kepastian regulasi dalam pelaksanaannya, kedua adalah *normative systems*, berupa nilai-nilai yang diperlukan baik bagi pemimpin maupun penyelenggara teknis

dan agar tujuan inovasi dapat tercapai, dan ketiga adalah *cultural-normative systems*, budaya organisasi adalah menciptakan kebiasaan



baik orang-orang dalam organisasi untuk mendukung terwujudnya tujuan kebijakan inovatif. Sehingga dengan demikian dapat mewujudkan secara nyata apa yang disebut sebagai *good governance*. Dimana kebijakan inovatif ini merupakan refleksi dari tata kelola pemerintahan yang baik.

Terutama mengikat Negara kita termasuk yang berbasis nilai *welfare state* atau Negara kesejahteraan yang mana Negara bertujuan memajukan kesejahteraan umum. Hal ini tertuang secara eksplisit pada konstitusi kita UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di bagian pembukaan. Hal mana kemudian berimplikasi pada konteks penyelenggaraan pemerintahan bahwa negara memiliki kewajiban secara aktif dalam memajukan kehidupan sosial ekonomi warga negara, sehingga pemerintah memiliki salah satu fungsi sebagai pelayan publik, atau *public service*. Sehingga menurut SF Marbun, supaya pelayanan masyarakat oleh pemerintah dapat dilaksanakan sehingga hasilnya dapat maksimal, maka untuk pejabat administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif



yang kemudian dalam hukum administrasi negara diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.¹⁶¹

Diberikannya semacam kewenangan untuk melakukan kebebasan bertindak kepada pejabat administrasi publik, maka ini menjadi suatu jalan pemerintahan yang dapat mewujudkan cita-cita ideal Negara yang tertera dalam konstitusi sebagai Negara kesejahteraan atau *welfare state*. Tujuan dalam konsepsi negara kesejahteraan yang bersifat negara hukum materil, tidak hanya terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga untuk mewujudkan keadilan sosial/kesejahteraan (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Piet Thienes merumuskan tentang *welfare state* sebagai berikut:

The welfare state is form of society characterized by a system of democratic, government sponsorees welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of capital system of production. Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu system kesejahteraan yang demokratis dan yang dituang oleh pemerintahan yang ditempatkan di atas landasan baru yang memberikan suatu jamina perawatan sosial kolektif pada warganta dengan mempertahankan secara sejalan/beriringan dengan suatu system produksi kapitalis).¹⁶²



Oleh karena itu konsep ideal pelaksanaan kebijakan diskresi di Indonesia terutama harus bertumpu pada basis nilai utama dalam konstitusi kita yang menyebutkan hakikat eksistensi Negara Republik Indonesia salah satunya sebagai Negara kesejahteraan atau *welfare state*. Bahwa Negara atau pemerintah memiliki kewajiban konstitsuional untuk memajukan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat dalam usahanya melaksanakan pemerintahan, karena salah satu tujuan pemerintahan ini adalah kesejahteraan dalam berbagai situasi dan kondisi. Sehingga konsep kesejahteraan masyarakat menjadi konsep kunci dalam salah satu tujuan penyelenggaran pemerintahan melalui layanan public secara administrasi ini.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan obyek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general public*) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh masyarakat. Di dalam hukum administrasi Negara Indonesia, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh intansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat,



instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶³

Menurut Lutfil Ansori, Dengan diberikannya kebebasan bertindak (diskresi) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan *welfare state* diharapkan kesejahteraan masyarakat benar-benar tercipta. Karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.¹⁶⁴

Jadi sesungguhnya tumpuan dasar pelaksanaan model ideal diskresi dalam pengambilan kebijakan inovasi di daerah adalah pada nilai konstitusional, yakni Negara kesejahteraan. Dimana tujuan negara salah satunya yang paling utama adalah mendorong dan memajukan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga Negara dalam usaha pembangunan di segala bidang melalui layanan publik dalam struktur administrasi pemerintahan. Selain nilai kesejahteraan sebagai tumpuan dasar, maka tumpuan berikutnya adalah legalitas. Dalam kerangka asas legalitas, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika



li, Deddy. Op.cit, Hlm. 189

Ansori, 2015, Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam ggaraan Pemerintahan, JURNAL YURIDIS vol.2 no. 1 juni 2015, hal. 134 -150.

memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Hal ini sejalan dengan konsep negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara yuridis biasanya tertuang dalam bentuk formal peraturan perundangan-undangan. Maka dengan demikian pelaksanaan diskresi sebagai suatu tindakan bebas tidak terlepas dari dimensi hukum, bahwa tindakan itu berdasarkan pada kewenangan hukum tertentu.

Selanjutnya elemen utama lainnya dalam model ideal ini adalah secara implementatif harus mengedepankan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan aturan hukum. Fungsi dari asas ini adalah agar menjadi pegangan pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, sehingga dengan demikian pelaksanaan diskresi tetap dalam koridor asas bagaimana tata pemerintahan dijalankan secara ideal, meskipun dalam suatu kondisi yang bersifat *extra ordinary*. Perhatian terhadap asas ini dalam konteks model ideal menjadi urgen karena menyangkut prinsip dasar dari pelaksanaan pemerintahan dari sisi moral dan tata susila suatu pelaksanaan pemerintahan Negara. Sehingga dengan demikian

pelaksanaan kebijakan diskresi ini tetap berada dalam koridor pemerintahan yang baik atau *good governance*, sebagai suatu jalan ideal cita penyelenggaraan pemerintahan.



Elemen utama lainnya yang juga urgen pada tingkat yang lebih implementatif dalam model ideal ini adalah adanya suatu pelaksanaan kebijakan diskresi yang terpadu dan terarah dalam suatu kolaborasi yang apik antar pihak yang berwenang dan/atau kompeten dalam pelaksanaan kebijakan diskresi ini secara organisasional atau kelembagaan. Kolaborasi dibutuhkan pada setiap level organisasi, karena pada hakekatnya kolaborasi adalah suatu kerjasama. Kolaborasi dapat berlangsung dalam dua konteks, yaitu di dalam organisasi (internal organisasi) serta kerjasama eksternal organisasi atau *interorganizational relations* yang dilakukan beberapa organisasi (dua atau lebih) dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Hal ini sejalan dengan para ahli yang mengemukakan definisi kolaborasi menyangkut konteks kerjasama internal dan eksternal organisasi, Menurut Schrage dalam Dimas Luqito Chusuma, kolaborasi merupakan upaya penyatuan berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Kolaborasi membutuhkan berbagai macam actor, baik individu maupun organisasi, yang bahu-membahu mengerjakan tugas demi tercapainya tujuan bersama.¹⁶⁵



s Luqito Chusuma Arrozaq. 2016. *Collaborative Governance* (Studi Kolaborasi antar Stakeholders dalam Pengembangan Kawasan Industri di Kabupaten Sidoarjo). Thesis. Universitas Airlangga.

Dalam konteks kolaborasi ini, pelaksanaan diskresi harus mampu mengidentifikasi lembaga pelaksana, sehingga dapat memberikan jaminan secara professional terwujudnya visi dan misi kebijakan diskresi ini. Kesiapan SDM dan keahlian yang diperlukan patut mendapat pertimbangan utama dalam sistem kolaborasi terpadu ini, karena secara implementatif menjadi jaminan keberhasilan pelaksanaan kebijakan diskresi ini di tingkat teknis. Elemen ini secara kelembagaan dapat dianggap mendasar karena menyangkut kemampuan teknis kelembagaan dalam melaksanakan sebuah kebijakan yang bersifat diskresif.

Elemen Kolaborasi terpadu ini dimasukkan sebagai salah satu unsur penting dalam model ideal pelaksanaan diskresi bagi kebijakan inovasi di daerah, berdasarkan pertimbangan bahwa dalam pemberian penilaian atas suatu kebijakan inovatif yang bisa dijadikan sebagai *best practice* adalah adanya unsur kerjasama antar sektor terkait, tidak hanya secara internal kelembagaan tetapi dalam skala luas yang bersifat eksternal, lingkungan sosial. Sehingga konsep kerjasama atau kolaborasi yang dilakukan secara terpadu dapat menjadi pelengkap dasar dalam model ideal ini. Mengingat juga bahwa, seringkali kurangnya kolaborasi

di pihak, sebuah kebijakan inovatif menjadi tidak efektif karena proses implementasinya tidak memperhitungkan konsep kerja sama atau

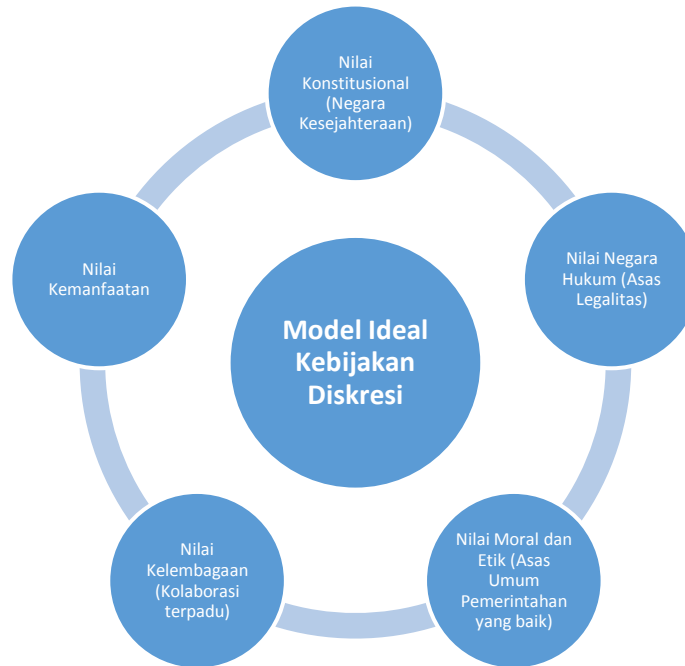


kolaborasi, sehingga kebijakan itu kelihatan berjalan di tempat, tanpa capaian maksimal.

Berdasarkan para uraian tersebut di atas maka dapat digambarkan model ideal diskresi inovasi pemerintah daerah yang dapat mewujudkan pelayanan kepada masyarakat adalah sebagai berikut:



Gambar 2. Model Ideal Diskresi dalam Pembuatan Kebijakan Inovasi di Daerah



Model ideal kebijakan diskresi bagi program inovasi dalam pemerintahan daerah secara konsepsi dapat dikatakan sebagai gambaran sistem dasar pelaksanaan diskresi untuk kebijakan yang bersifat inovatif, dimana tindakan hukum diskresi yang diambil pemerintah daerah berdasarkan pada suatu asas-asas ideal, sehingga menjadi jaminan dalam keputusan diskresi tersebut tidak bertentangan dengan seluruh elemen susila atau kebijaksanaan, moril, etik, yuridis dan

essional.

Model ini tidak bersifat struktural atau hirarkis, namun bersifat satuatuan yang bulat dengan masing-masing elemen dasarnya memiliki



kekuatan dan nilai kepentingan yang sama, sehingga seluruh elemen saling mengikat dengan kesamaan kekuatan dan kedudukan, baik dari elemen Nilai Konstitusional: Negara kesejahteraan; elemen Legalitas, elemen Asas Umum Pemerintahan yang baik serta elemen kolaborasi terpadu / *integrated collaboration* dan Nilai Kemanfaatan. 5 (lima) elemen dasar inilah yang membentuk model ideal diskresi, sebagai jawaban atas sikap dilematis yang sering nampak selama ini dalam lapangan administrasi publik ketika seorang pejabat menerapkan atau mengambil kebijakan yang bersifat diskresif ini.

Berikut ini adalah uraian satu persatu nilai dasar dari model ideal ini, dengan analisis deskripsi masing-masing indikator dari model, sehingga nampak secara memadai bahwa konsep ideal pelaksanaan diskresi untuk tujuan kebijakan daerah yang bersifat inovatif dapat dikedepankan dan dapat menjadi pilhan non-dilematik dalam usaha-usaha pembangunan daerah yang membutuhkan dorongan dan gebrakan yang bersifat inovatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

1. Nilai Konstitusional

Konsep Negara kesejahteraan yang tertera secara eksplisit dalam konstitusi Negara kita adalah elemen kunci secara mendasar dari akan hukum diskresi dalam model ideal ini. Karena diskresi sejak diadakan sebagai suatu tindakan hukum dimaksudkan sebagai



pengambilan keputusan oleh pejabat Negara adalah semata-mata sebagai rangkaian upaya perwujudan kepentingan dasar warga Negara, yang secara hakiki adalah kesejahteraan tidak hanya secara material namun tetapi juga secara sosial.

Keputusan diskresi yang diambil oleh seorang pejabat pemerintahan di daerah, pada hakikatnya adalah pelaksanaan dari tugas pemerintahan. Sementara sebuah pemerintahan terikat secara normatif oleh konstitusi dan peraturan perundangan yang dibuat berdasarkan suatu kewenangan tertinggi dalam suatu badan perwakilan yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan nilai-nilai pokok konstitusional dan aturan lain yang berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan Negara. Dimana tugas pokoknya adalah menjalankan tujuan-tujuan Negara, yang salah satunya adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Diskresi merupakan salah satu fasilitas atau alat kewenangan pemerintahan yang diadakan untuk tujuan pokok tersebut.

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan tugas yang sangat

Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan



Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, nilai utama dari model ideal diskresi bagi pengambilan kebijakan inovasi bagi pemerintahan di daerah adalah meneguhkan tujuan bernegara yaitu perwujudan kesejahteraan bagi warga Negara. Tujuan Negara kesejahteraan haruslah menjadi pokok dalam penyelengraan kebijakan inovasi di daerah yang diputuskan berdasarkan kewenangan diskresi oleh pejabatnya. Sehingga dengan demikian keputusan diskresi tetap pada jalur nilai konstitusional Negara.

Seluruh negara di dunia menempatkan kesejahteraan sebagai tujuan. Bahwa penyelenggaraan negara dengan berbagai sistem ataupun ideologi yang dianutnya akan bermuara pada satu tujuan yaitu kesejahteraan. Negara kesejahteraan (*welfarestate*) mengambil peran negara melalui pemerintah sebagai pemegang kekuasaan olehnya itu bertanggung jawab penuh untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan karenanya, pemerintah dibolehkan untuk turut campur dalam kehidupan masyarakat.¹⁶⁶ Konsep *welfare state* dalam praktiknya kini menjadi



Hidayat. Konsep Negara Kemaslahatan. Laros. Surabaya. Hlm.206

konsep sekaligus sebagai tujuan dari negara-negara modern. Hanya saja, tujuan kesejahteraan ini tidaklah mandiri, tetapi harus juga disertai dengan upaya pencapaian tujuan-tujuan negara sebelumnya yaitu keamanan dan ketertiban. Aman dan tertib dibutuhkan agar kegiatan perekonomian dapat berjalan dengan baik. Jika perekonomian dapat berjalan dan bertumbuh dengan baik, maka rakyat akan sejahtera, dan seterusnya.¹⁶⁷

Karakteristik yang dapat dilihat dari konsep negara kesejahteraan adalah ketika negara melalui pemerintahnya senantiasa mengupayakan kesejahteraan rakyatnya. Maka dalam kaitan dengan konsep negara berdasar atas hukum menurut Bagir Manan,¹⁶⁸ bahwa pada dimensi sosial ekonomi adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besar kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Jimly Asshiddiqie dalam Luthfi J. Kurniawan menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang



uddin. *Op.cit.* Hlm. 56

Manan. 1999. *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*. Makalah pada Temu Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Bandung, 6 April 1999. Hlm. 2

dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.¹⁶⁹

Esping-Andersen dalam Darmawan Triwibowo, mengemukakan bahwa negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan negara (pemerintah) kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal ini tidak tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara seperti ini selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.¹⁷⁰

Dalam konteks pelaksanaan tindakan hukum dikresi, sebagai bagian dari tidakan bebas pemerintah, maka titik tumpu utamanya yang harus diperhatikan adalah bahwa tindakan itu semata-mata



J. Kurniawan. 2012. *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*. Setara Press. Hlm. 51
wan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. LP3ES. Hlm. 11

dilaksanakan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat dalam segala pengertiannya, baik ekonomi maupun sosial, dimana kesejahteraan ini merupakan esensi dari keberadaan kehidupan masyarakat di Negara manapun mereka berada. Dan sudah menjadi tanggungjawab dan bahkan kewajiban Negara untuk aktif menciptakan kesejahteraan tersebut berdasarkan amanat konstitusi Negara.

Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfare state* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis. Dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat: *Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation*¹⁷¹.



m 9.

Pada argumen tersebut, Wilhelm Linstedt menggambarkan bahwa untuk sampai pada *social welfare*, yang pertama harus dipahami adalah apa yang mendorong masyarakat manusia dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan ideal mereka. Argumen Linsteds tentang *social welfare* ini kurang lebih sama dengan pendapat Roscou Pound, namun begitu dia hendak meneguhkan secara faktual hasrat sebagian besar manusia adalah hidup dan mengembangkan kehidupannya dengan layak.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *the risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*¹⁷²

Maka oleh karena itu berdasarkan pada isu pokok dari negara kesejahteraan ini, yakni dalam rangka menjamin kesejahteraan rakyat oleh Negara. Maka disinilah posisi kuat nilai konstitusi RI yang telah



anco Poggi. 1992. The Development of the Modern State "Sociological Introduction, Stanford University Press. hlm. 126.

secara eksplisit menentukan sifat eksistensi Negara RI sebagai Negara kesejahteraan atau *welfare state* menjadi tujuan utama dari keberadaan keputusan diskresi yang diambil oleh pejabat pemerintahan di daerah dalam rangka suatu kebijakan inovatif untuk memasukan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakatnya. Sehingga dengan demikian keputusan diskresi yang dilaksanakan berdasarkan nilai konstitusional ini menjadi penguat bagi kebijakan inovasi daerah sehingga akan terbebas dari kecenderungan penyalahgunaan kewenangan, yang mungkin saja menggunakan diskresi tetapi bukan dalam rangka kesejahteraan rakyat, tetapi untuk keuntungan pribadi.

2. Nilai Negara Hukum

Nilai-nilai negara hukum dianggap sebagai pilihan ideal dalam penyelenggaraan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Hukum, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan

mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.



Indonesia sebagai Negara yang berbasis pada hukum, maka setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya *due process of Law* atau asas legalitas, yaitu segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.¹⁷³

Dalam melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*), Pejabat/Badan administrasi pemerintahan memiliki instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintah yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan, mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-



sshiddique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. 128

undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya.¹⁷⁴

Maka dengan demikian, model ideal diskresi bagi pengambilan kebijakan inovasi di daerah, juga menempatkan nilai Negara hukum dalam konteks asas legalitas sebagai elemen utama, karena berkenaan dengan keabsahan suatu tindakan pemerintahan secara normative-yuridis. Ini juga bermakna bahwa alat kewenangan diskresi haruslah merupakan amanat suatu norma, jika dimungkinkan boleh dimasukkan sebagai salah satu suplemen dalam konstitusi yang berkenaan dengan kewenangan pemerintahan Negara, sehingga memiliki tingkat legalitas yang kokoh dan tidak perlu lagi dipolemikkan, mengingat bahwa keadaan pemerintahan tidak selalu berjalan dalam kondisi normal, namun seringkali juga berlangsung dalam keadaan tidak normal, yang membutuhkan alat kewenangan khusus untuk mengatasi keadaan tersebut, saat dimana belum ada norma yang mengatur mengenai keadaan tersebut secara khusus.

Hal ini juga berkenaan dengan kebijakan inovasi yang diperlukan pada pemerintahan di daerah untuk menyokong kemajuan masyarakat di daerah berdasarkan kondisinya masing-masing. Sehingga kebijakan

asi ini perlu mendapat topangan kewenangan diskresi, karena sifat

HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 95



kebijakannya yang baru dan mungkin belum pernah ada sebelumnya dan juga belum ada aturannya, sehingga keputusan diskresi sungguh-sungguh diperlukan, tentu saja mengikuti syarat-syarat normatif yang diperlukan bagi suatu tindakan hukum diskresi.

Asas legalitas ini dapat menjadi basis legitimasi tindakan hukum pemerintahan dan sebagai jaminan perlindungan hak-hak rakyat. Yang oleh Sjahran Basah, menyebutkan bahwa asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.¹⁷⁵

Postulat Asas legalitas yang berbunyi *nullum delicta nulla poena sine praevia lege* termuat dalam buku *Lehrbuch des peinlichen Recht*, yang diperkenalkan von Feurbach (1775 – 1833)¹⁷⁶, mengandung tiga pengertian:¹⁷⁷ (1) Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang. (2) Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kiyas). (3) Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.



no. 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta. Penerbit Rineka Cipta. Hlm.23
m. 25

Maka berdasarkan asas legalitas, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Norma legalitas atas tindakan hukum diskresi dapat ditemukan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana tujuan utama dari UU tersebut adalah untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas-asas



umum pemerintahan yang baik (AUPB), dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat. Pada Pasal 1 Angka 9 UU 30 Tahun 2014, tindakan diskresi ditetapkan sebagai 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.

Maka berdasarkan legalitas tersebut, tindakan hukum diskresi dipandang secara yuridis sebagai kewenangan yang legitimet secara yuridis, sehingga dalam model ideal tindakan diskresi ini elemen asas legalitas dimasukkan sebagai elemen pokok bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan dan secara berani untuk menggunakan kewenangan diskresi dalam membangun daerahnya dengan kebijakan yang bersifat inovatif, dengan tentu saja secara ketat mengikuti syarat-syarat yang diperlukan bagi tindakan hukum tersebut. Jika sebuah tindakan hukum pemerintahan sudah diputuskan, maka tindakan itu berkonsekuensi pada suatu wujud produk hukum tertentu.

Bahwa produk hukum dari Badan/Pejabat administrasi pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*Beschikking*), sedangkan



dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (*regeling*). Adapun perizinan (*vergunning*) merupakan suatu bentuk pengecualian dari larangan yang terdapat dalam suatu peraturan. Sedangkan peraturan kebijakan (*beleid regels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies ermessen*.¹⁷⁸

Artinya ketika *freies ermessen* atau diskresi ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia menjadi peraturan kebijakan, yakni peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung.¹⁷⁹

3. Nilai Moral dan Etik

Salah satu elemen kunci dalam model ideal tindakan hukum diskresi ini adalah dengan menjadikannya nilai moral dan etik yang terdapat dalam asas umum pemerintahan (AUPB) sebagai nilai yang integratif dalam mekanisme pelaksanaan tindakan hukum diskresi,



dengan demikian maka jika kewenangan diskresi ini dalam pelaksanaannya diletakkan diatas AUPB, maka akan menjadi jaminan operasional kewenangan ini tetap dalam bingkai pelaksanaan pemerintahan yang baik, tanpa membuat satu nilai baru yang masih bersifat sumir sebagai dasar pengoperasian pemerintahan dalam mekanisme diskresi.

Kerangka hukum positif di Indonesia, mendeskripsikan AUPB dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seperti yang dapat dilihat pada Pasal 58 disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: (1) kepastian hukum; (2) tertib penyelenggaraan Negara; (3) kepentingan umum; (4) keterbukaan; (5) Asas proporsionalitas; (6) profesionalitas; (7) akuntabilitas; (8) Asas efisiensi; dan (9) efektivitas; dan (10) Keadilan.

Jika melihat secara analitik, AUPB ini mengandung nilai moral dan etik politik yang bersifat ideal. 10 (sepuluh) asas ini masing-masing memberi corak moril dan etik yang tinggi bagi suatu pelaksanaan tatanan pemerintahan. Misalnya, pada asas pertama tentang kepastian hukum, konsep ini mencerminkan nilai mengenai urgensinya suatu tindakan pemerintah berpegang pada suatu kaidah atau norma yang bersifat dis. Sehingga tindakan ini tidak bias sebagai suatu tindakan yang



muncul sebagai murni kegiatan politik pemerintahan tanpa nilai-nilai universal, tetapi mengandung motif kepentingan pribadi atau kekuasaan semata-mata, karena keputusannya tidak berdasarkan pada hukum.

Demikian pula, misalnya asas yang ke 3 (tiga) asas kepentingan umum. Asas ini merefleksikan nilai demokrasi, pengutamaan hajat hidup orang banyak, manusia secara umum atau publik, bukan soal urusan kepentingan perorangan atau golongan semata pemerintahan itu diselenggarakan, tetapi harus berdiri di atas seluruh kepentingan manusia, yang dalam konteks Negara, berarti seluruh masyarakat yang menjadi warga dari Negara. Demikianlah bahwa asas kepentingan umum dalam hal ini mengandung kedalaman moral politik yang ideal bagi pelaksanaan tugas - tugas pemerintahan negara.

Oleh karena itu elemen nilai moral dan etik dari AUPB ini menjadi salah satu kunci dalam model ideal tindakan hukum diskresi, yang dapat dijalankan oleh pemerintah daerah dalam rangka membuat suatu kebijakan progresif dan keratif dengan maksud memajukan kehidupan warganya, dengan tetap bertumpu pada basis AUPB ini. Dengan demikian pula setiap keputusan yang bersifat diskresif dengan berbasarkan prinsip – prinsip pokok pada AUPB akan ketahuan bahwa

putusan ini telah berjalan berdasarkan format - format ideal dari dilaksanakan kewenangan diskresi. Termasuk sebagai pemilah atas



keputusan diskresi yang sebenarnya hanya sebuah kedok untuk melakukan suatu penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan. Oleh karena itu nilai-nilai ideal dalam AUPB ini juga sekaligus bisa menjadi mekanisme uji bagi pelaksanaan tindakan hukum diskresi bagi pemerintah daerah yang tengah menyelenggarakan kebijakan inovasi berdasarkan kewenangan diskresi saat ini.

Dalam konteks analisis yang lain bahwa sebuah keputusan diskresi tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), pengujiannya lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB). Adapun macam-macam AUPB adalah sebagai berikut:¹⁸⁰

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*principle of nonmisuse of competence*);



7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Sesungguhnya dengan menggunakan perangkat nilai-nilai dalam AUPB, suatu keputusan diskresi dapat diujinilai dengan mengukur setiap tindakan dikresi tersebut dengan asas-asas tersebut diatas, dalam suatu mekanisme penilaian baik di tingkat internal organisasi pemerintahan maupun di luar pemerintah, misalnya dalam mekanisme peradilan tata usaha Negara (PTUN). Tetapi dalam model ideal ini peneliti tidak menjadikan mekanisme peradilan sebagai bagian dari model, hanya

sebagai pelengkap analisis saja, karena model ideal ini dibangun dalam rangka mencegah terjadinya keputusan diskresi yang tersalahgunakan,



sehingga model ini bersifat preventif atau pencegahan, dengan menawarkan konsep bahwa model ideal dikresi sejak awal haruslah tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip moral dalam AUPB. Namun tidak menutup kemungkinan bagi masyarakat bisa menggunakan hak hukumnya jika merasa dengan suatu keputusan diskresi, kehidupan mereka sebagai warga Negara terganggu hak – hak kewarganegaraannya, baik dalam konteks HAM maupun hak sipil, hak politik serta hak budaya mereka.

Hal ini sebagaimana disebutkan Lutfil Ansori, bahwa apabila masyarakat merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan diskresi dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Terhadap keberatan masyarakat tersebut, pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut wajib menjawabnya. Apabila masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan tersebut masih belum puas terhadap jawaban pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib pula menjawab atas banding administrasi tersebut. Upaya

administrasi yang dapat ditempuh oleh masyarakat tersebut harus ditentukan secara implisit di dalam keputusan diskresi. Apabila atasan



langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut setuju dengan keberatan masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut diperintahkan untuk dicabut, namun bila atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut tidak setuju dengan keberatan masyarakat, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁸¹

Dalam konteks nilai-nilai moral dalam AUPB sebagai nilai dasar dari model ideal ini, terutama terkait dengan asas tentang akuntabilitas atau asas pertanggungjawaban, artinya penyelenggara kewenangan diskresi ini tidak akan menyelewengkan kekuasaannya dalam menjalankan keputusan diskresi itu dengan bertindak sewenang-wenang. Dan jika diskresi berjalan sesuai asas ini maka tentu akan berkesesuaian dengan amanat Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang merumuskan batasan - batasan terhadap tindakan diskresi, yang mengatakan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.



nsori, op.cit, hal. 138

Pernyataan regulatif ini sangat terang menunjukkan adanya rambu-rambu pemanfaatan tindakan hukum diskresi dengan mengacu kepada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Artinya suatu tindakan hukum dikresi akan disebut sebagai suatu tindakan penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan apabila ditemukan adanya unsur sewenang-wenang di dalam mengoperasikan keputusannya. Jika tindakan itu bertentangan asas kepentingan umum.

Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur willekeur jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).¹⁸²

Berdasarkan Pasal 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa penggunaan diskresi dapat

tegorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan

Mustamu, opcit, hal. 4-5



diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Dan berdasarkan pada Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berarti bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bukan hanya akan memberi batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi Pemerintahan, akan tetapi juga mengatur

genai pertanggungjawaban Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat



pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari masyarakat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada Pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.¹⁸³

4. Nilai Kolaborasi

David Strauss mengemukakan bahwa kolaborasi ada di dalam organisasi juga ada di antara dan di sekitar mereka yang melakukan kerjasama. Mereka menyediakan orang untuk bekerja bersama untuk merencanakan, memecahkan masalah, dan membuat keputusan sebelum mengambil tindakan. Dari pendapat David Strauss tersebut dapat dilihat bahwa dalam melakukan kolaborasi semuanya dilakukan dan diputuskan bersama-sama. Kolaborasi yang dikemukakan oleh Linden dan Strauss tersebut menjelaskan bagaimana hubungan yang terjadi antar organisasi pemerintah (*government to government*



. Iskandar, 2001, Normatifisasi Hukum Administrasi Negara, dalam SF Marbun
nsi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, hal.

cooperation) serta antara organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah (*public-private sector coordination*). Kemudian ahli lain seperti Agranoff & Mc Guire, mendefinisikan kolaborasi dengan menitikberatkan pada hubungan interorganisasi saja, sebagaimana dijabarkan dalam suatu definisi sebagai berikut: ¹⁸⁴

“Manajemen kolaboratif adalah sebuah konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pengoperasian dalam rencana multiorganisasional untuk memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan atau dipecahkan dengan mudah oleh satu organisasi. kolaborasi adalah desain relasi purposif untuk memecahkan masalah dengan menciptakan atau menemukan solusi dalam sebuah situasi yang mendesak. (misalnya: pengetahuan, waktu, uang, kompetisi, dan adat istiadat.”

Berkaitan dengan itu, menurut Sawitri, kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara mandiri. Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; (1) setiap organisasi pada awalnya adalah mandiri; (2) karena adanya kebutuhan



Agranoff dan Mc. Quire, dalam Sawitri B. Utami, Ramadhan Pancasilawan, i dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Buru Gunung Masigit Kareumbi awa Barat, *ibid*, hal. 62.

mencapai tujuan masing-masing yang terfokus pada tujuan obyek yang sama, organisasi melakukan kerjasama. Hubungan yang terjadi di dalam kolaborasi adalah relasi purposive, dimana tidak semua unit dalam organisasi melakukan usaha bersama hanya unit yang memiliki spesifikasi tugas tertentu yang sesuai dengan pencapaian tujuan.¹⁸⁵

Berdasarkan uraian tersebut maka elemen nilai kelembagaan, khususnya berkenaan dengan konsep kolaborasi secara terpadu, menjadi urgen dalam pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresif dalam pemerintahan di daerah. Sehingga proses fasilitasi dan pengoperasian dalam rencana multiorganisasional untuk memecahkan masalah-masalah dalam rangka suatu kegiatan yang sifatnya inovatif yang awalnya mungkin sulit jika dilakukan secara sendiri-sendiri, namun dengan kolaborasi terpadu masalah dapat dipecahkan atau terpecahkan dengan mudah oleh satu organisasi dalam rangka menciptakan suatu yang baru atau mengadakan pengembangan yang belum ada sebelumnya dan berguna bagi masa depan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Kolaborasi menurut Edward M Marshal, dalam bukunya *Transforming The Way We Work: The Power of the Collaborative Work*



l. 63.

Place, mengatakan bahwa: Kolaborasi adalah proses yang mendasar dari bentuk kerjasama yang melahirkan kepercayaan, integritas dan terobosan melalui pencapaian konsensus, kepemilikan dan keterpaduan pada semua aspek organisasi. *“It is a principlebased process of working together, which produces integrity and breakthrough result by building true concensus, ownership, and aligment in all aspects of the organization.”* Kolaborasi adalah pendekatan utama yang akan menggantikan pendekatan hirarki pada prinsip-prinsip pengorganisasian untuk memimpin dan mengelolalingkungan kerja pada abad 21. ¹⁸⁶

Lima Komponen Utama dalam Kolaborasi adalah (1) *Collaborative Culture*. Seperangkat nilai-nilai dasar yang membentuk tingkah laku dan sikap bisnis. Di sini yang dimaksudkan adalah budaya dari orang-orang yang akan berkolaborasi. (2) *Collaborative Leadership*. Suatu kebersamaan yang merupakan fungsi situasional dan bukan sekedar hirarki dari setiap posisi yang melibatkan setiap orang dalam organisasi. (3) *Strategic Vision*. Prinsip-prinsip pemandu dan tujuan keseluruhan dari organisasi yang bertumpu pada pelajaran yang berdasarkan kerjasama intern dan terfokus secara strategis pada kekhasan dan peran nilai tambah di pasar. (4) *Collaborative Team Process*. Sekumpulan proses

a non birokrasi dikelola oleh tim-tim kolaborasi dari kerjasama

www.slideshare.net/dciciolina/kolaborasi, diakses 4 Mei 2020.



profesional yang bertanggung jawab penuh bagi keberhasilannya dan mempelajari keterampilan-keterampilan yang memungkinkan mereka menjadi mandiri. (5) *Collaborative Structure*. Pembentukan diri dari sistem-sistem pendukung bisnis (terutama sistem informasi dan sumberdaya manusia), memastikan keberhasilan tempat kerja yang kolaboratif. Para anggotanya merupakan kelompok intern yang melihat organisasi sebagai pelanggan dan terfokus pada kualitas di segala aspek kerjanya.¹⁸⁷

Paling tidak terdapat lima komponen utama dalam kolaborasi terpadu yang dapat diterapkan dalam konteks penerapan kebijakan inovatif yang dilakukan dengan tindakan hukum diskresi, jika merujuk pada teori Edward M Marshal tersebut. Yang menurut peneliti, terutama dalam dua komponen utamanya yaitu yang berkaitan dengan kolaborasi kepemimpinan dan kolaborasi visi. Dalam pemerintahan daerah *leadership* yang kuat memang sangat dibutuhkan dalam rangka tindakan diskresi ini, apalagi berkenaan dengan suatu kebijakan yang baru dan belum memiliki preseden sebelumnya, sehingga membutuhkan kemampuan atau kapasitas kepemimpinan yang betul-betul kuat.



Lihat Endang Lestari dan Maliki, 2001, dalam w.slideshare.net/dciciolina/kolaborasi, diakses 4 Mei 2020, ibid.

Kepemimpinan kolaboratif adalah kepemimpinan yang efektif dalam menetapkan visi, menyiapkan energi, menanamkan rasa kebersamaan, mengoptimalkan potensi, serta menyadarkan setiap orang untuk bersatu padu dan saling bekerjasama untuk menghasilkan kinerja terbaik. Kolaborasi yang sempurna akan membuat organisasi mengorganisir dirinya sendiri melalui interaksi dan kreatifitas dalam perbedaan dan keragaman kepentingan kerja. Kejeniusan kepemimpinan untuk menjalankan organisasi atas dasar kekuasaan bersama dalam manajemen dua arah akan menciptakan lingkungan kerja yang produktif dan minim konflik.

Kepemimpinan yang bekerja dalam budaya kolaboratif akan menciptakan jaringan kolaboratif organisasi yang menyatukan setiap individu dan kelompok untuk memenuhi kebutuhan daya tahan organisasi. Model organisasi yang kolaboratif akan menghasilkan lingkungan kerja yang saling percaya antara satu otoritas dengan otoritas lain di internal organisasi, dan yang saling memunculkan nilai-nilai kerja positif untuk keunggulan organisasi. Di tempat kerja yang kolaboratif, pimpinan lebih menonjol sebagai fungsi daripada sebagai struktur yang hirarkis. Hal ini mengingat sifat kolaborasi itu sendiri yang lebih mementingkan rasa saling menghormati, keterbukaan, dan kepercayaan.



5. Nilai Kemanfaatan Langsung bagi Masyarakat

Sebagai tambahan dan menjadi elemen baru dalam model ideal ini adalah kemanfaatan langsung kebijakan tindakan diskresi. Perlu ditegaskan bahwa selama ini dalam pelaksanaan kebijakan inovasi pemerintah daerah selalu mengacu secara normatif legalitas formal, untuk menghindari terjadinya kemungkinan penyalahgunaan kewenangan. Namun berdasarkan analisis dan penelitian ini perlu ditambahkan satu elemen pokok yakni manfaat langsung bagi masyarakat atau dapat diistilahkan sebagai *direct public benefit*.

Artinya bahwa tindakan diskresi pemerintah daerah yang ingin mengeluarkan kebijakan yang bersifat inovatif, secara substansial harus melihat dulu nilai kemanfaatan langsung kebijakan itu bagi kehidupan nyata masyarakat. Artinya lebih jauh bahwa, kebijakan inovasi ini betul-betul berbasis pada kebutuhan real dari masalah yang dihadapi oleh masyarakat, atau paling tidak berdasarkan riset lapangan menunjukkan bahwa kebijakan tersebut bersentuhan langsung dengan problem pokok masyarakat, bukan sebagai kehendak dari pengambil kebijakan untuk menerapkan kebijakan tersebut, tanpa melihat masalah dan kebutuhan penyelesaian masalah yang ada dalam masyarakat.

leh karena itu penting untuk ditambahkan suatu elemen baru bagi model ideal pelaksanaan kebijakan inovasi daerah yang diputuskan



berdasarkan konsep diskresi. Karena sebenarnya nilai kemanfaatan ini sudah termasuk dalam determinasi filosofi dari tindakan diskresi itu sebagai tindakan yang bertujuan bagi kepentingan umum, yang tentu di dalamnya terdapat tujuan-tujuan kemanfaatan bagi kehidupan masyarakat. Kemanfaatan merupakan elemen pragmatis yang dapat diukur secara langsung dalam rangka menimbang apakah kebijakan diskresi pemerintah daerah dalam rangka suatu usaha inovasi itu betul-betul mengakar dan berbasis pada kehidupan nyata masyarakat.



BAB V PENUTUP

Beberapa kesimpulan dan saran berkenaan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat disebutkan sebagai berikut:

Kesimpulan

1. Diskresi dalam Pengambilan Kebijakan Inovasi Daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah pada hakikatnya harus dipandang sebagai bagian integral pelaksanaan sistem dari Negara yang berbasis pada hukum sehingga tindakan diskresi merupakan tindakan sah oleh seorang pejabat Negara atau pemerintah karena kebebasan yang digunakan bukan dalam rangka kepentingan pribadi tetapi tetap dalam kerangka esensi kepentingan warga Negara secara keseluruhan dan sebagai refleksi dari tanggung jawab Negara. Sebagai tujuan maka diskresi harus memenuhi tujuan berupa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu diskresi harus sejalan dengan pengkonkritasian nilai yang dalam perjalanannya diharapkan hadir dan mampu menjadi sarana ringkas dan ideal pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan dalam mencapai tujuan negara tersebut.

plementasi kebijakan inovatif pemerintah daerah melalui diskresi menjadi dalam tiga dimensi yakni Dimensi Legalitas, Dimensi Kapasitas



kelembagaan, dan Dimensi Akuntabilitas. Dimensi legalitas menunjukkan secara ideal tindakan diskresi yang dilakukan oleh seorang pejabat publik pada pemerintahan di daerah, khususnya dalam rangka mengembangkan suatu inovasi di daerah, secara substansial merupakan tindakan yang berada dalam kerangka legalitas suatu negara hukum. Dimensi kapasitas kelembagaan terutama aspek kepemimpinan sangat berpengaruh kuat terhadap kemunculan kebijakan inovatif pemerintah daerah yang dilaksanakan diskresi, sehingga capaian ideal tujuan bernegara dapat terselanggara dalam perwujudan kepentingan umum masyarakat dan rasa keadilan. Sedangkan dimensi akuntabilitas menunjukkan bahwa keputusan kebijakan diskresi itu dilaksanakan dengan menggunakan seluruh mekanisme pengambilan kebijakan secara normatif, yang secara kelembagaan melibatkan seluruh sektor terkait berdasarkan kapasitasnya masing-masing, serta melibatkan masyarakat secara demokratis melalui kelembagan-kelembagaan yang secara representatif mewakili keberadaan public.

3. Model ideal kebijakan diskresi bagi program inovasi dalam pemerintahan daerah secara konsepsi dapat dikatakan sebagai

gambaran sistem dasar pelaksanaan diskresi untuk kebijakan yang bersifat inovatif, yang menjadi jaminan dalam keputusan diskresi tidak bertentangan dengan susila atau kebijaksanaan, moril, etik, yuridis dan



professional. 5 (lima) Nilai dasar yaitu Nilai Konstitusional, Nilai Negara Hukum, Nilai Moral dan Etik, Nilai Kolaborasi Terpadu; serta Nilai Kemanfaatan bagi masyarakat. 5 (lima) nilai dasar inilah yang membentuk model ideal diskresi, sebagai jawaban atas sikap dilematis yang sering nampak selama ini dalam lapangan administrasi publik pemerintahan Negara ketika seorang pejabat menerapkan atau mengambil keputusan yang bersifat diskresif.

Saran

Berdasarkan beberapa kesimpulan tersebut diatas, maka penelitian ini merekomendasikan beberapa saran berikut ini:

1. Menyarankan kepada pemerintahan pusat untuk tetap memberikan ruang secara normatif-yudiris bagi pelaksanaan konsep diskresi dengan memberikan bobot kualitas dalam norma-norma yang berkenaan dengan tindakan diskresi pejabat pemerintahan daerah, sehingga pelaksanaan diskresi tetap menjadi bagian penting tindakan bebas Negara dalam kondisi tertentu yang dizinkan secara konstitusional.

2. Merekomendasikan kepada pemerintah daerah untuk menggunakan peluang regulasi berdasarkan asas legalitas untuk berani mengambil kebijakan inovatif melalui tindakan diskresi dengan mengembangkan apasitas kelembagaan masing-masing sehingga dapat menopang pelaksanaan kebijakan inovatifnya, khususnya mengembangkan



kapasitas kepemimpinan dan sumber daya aparatur pelaksana kebijakan inovatif di daerah.

3. Pemerintah daerah harus mengedepankan nilai-nilai dan elemen-elemen dengan baik, yaitu Nilai Konstitusional, Nilai Negara Hukum, Nilai moral dan etik, dan Nilai kolaborasi dalam pengambilan kebijakan diskresi inovasi daerah. Serta dengan senantiasa menjunjung Nilai manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, Graha ilmu
- Albury, David, 2003, *Innovation in the Public Sector, Discussion Paper*, London, The Mall.
- Asshiddiqie, Jimly 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia
- Badruzaman, Mariam Darus dkk, 2001. *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Basah, Sjachran 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- 1995. *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Bertens, K, 2000, *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta, Kanisius.
- Cohen, Morris L dan Kent C Olson, *Legal Research in A Nutshell*, West Publishing Company, St Paul Minnesota
- Darumurti, Krishna Djaya, 2016, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, Genta Publishing, Jogjakarta
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- John M. dan Hasan Shadily, 2006, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta



- Faal, M, 1991, *Diskresi Kepolisian*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta
- Farazmand, ali (ed.), 2004, *Sound governance: policy and administrative innovations*. London: praeger.
- Garner, Bryan A., 2004, *Blacks Law Dictionary, Eight edition*, Thomson west, USA,
- Gie, The Liang, 1982, *Teori-teori Keadilan*, Sumber Sukses, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M., *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Makalah, Seminar Nasional “Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi”, Semarang, 6-7 Mei 2004
- Halvorsen, Thomas, et al. 2005, *On the Differences between public and private sector innovations*. Publin Report. Oslo.
- Hidayat, Maskur, *Konsep Negara Kemaslahatan*, Laros, Surabaya.
- HR, Ridwan 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- , 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta,
- , 2010. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Yogyakarta. Penerbit Rajawali Pers
- Ibrahim, Johnny, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi*, Bayumedia Publishing, Malang
- IdeA., 2005, *Innovation in Public Service: Literatur Review*, IdeA Knowledge, September
- Ilato, Rosman, 2017, *Capacity Building Pemerintah Daerah Menuju Good Governance: Upaya Mewujudkan Keseimbangan Politik, Akuntabilitas Pemerintah, dan Pertanggungjawaban Pemerintah Lokal*, Ideas Publishing, Gorontalo.
- Indopov. 2007. *Inovasi pelayanan pro-miskin: sembilan studi kasus di indonesia. the world bank: poverty reduction and economic management unit east asia and pacific region.*
- an, Luthfi J. 2012, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*. etara Press. Malang.



- Lotulung, Paulus Effendi 1994. *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2013. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta
- Manan, Bagir. 1999. *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia. Makalah pada Temu Ilmiah Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Bandung.
- , 1990, *Disertasi Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan asas desentralisasi*, Universitas Padjajaran, Bandung
- Marbun, SF dkk, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Mardoto. 2009. *Good Governance dan Clean Good Governance. Taruma Negara*. University Press. Jakrta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta,
- Matutu, Mustamin Dg., 1972, *Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Tipe-tipe Negara Hukum Modern*, Pidato Lustrum ke IV Fakultas Hukum Universita Hasanuddin Makassar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Minzberg, Henry., 1979, *The Structuring of Organizations*, The Theory of Management Policy Series.
- Moeljatno. 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta. Penerbit Rineka Cipta.
- Muchsan, 1981. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta
- Muchsan, 1992. *Pengawasan terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Fadel. 2009. *Reinventing local government: pengalaman dari daerah*. Gramedia, Jakarta

Deddy, 2016, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik. Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untu Pelayanan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung



- Mustamu, Julista. 2015. *Disertasi Tanggungjawab Hukum Pejabat Pemerintah Terhadap Penggunaan Kewenangan Diskresi*, Makassar
- Pasolong, Harbani, 2013, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung
- Prasojo, Eko, 2006, “*Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis*”, Jurnal Bisnis & Birokrasi, Vol.XIV/No.1/Januari. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI.
- Pudjosewojo, Kusumadi, 1993, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Purbopranoto, Kuntjoro, 1975, *Beberapa Catatan Hukum tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Penerbit Alumni, Bandung.
- Putra, Febryanto Yugustiadi, 2018. *Analisis Keterlaksanaan Kebijakan Program Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB) di SMAN Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 tahun 2013 Pada Kecamatan Bajeng, Pattalassang dan Bontomarannu*, UIN Alauddin, Makassar.
- Poggi, Gianfranco 1992, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction*, California: Stanford University Press.
- Qamar, 2013. Nurul, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur,
- Santosa, Panji, 2008, *Administrasi Publik: Teor dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama
- Rahardjo, Satjipto, 1986. *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- Razak, Abdul. 2005. *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan di Bidang Perizinan dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi. Universitas Hasanuddin
- Rewansyah, Asmawi, 2010, *Reformasi Birokrasi dalam rangka Good Governance*. Jakarta: CV. Yusaintanas Prima
- Ridwan, 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FHUII Press
- Khairandy, 2013. *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif erbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta.



- Rogers, Everett M. 1961. *Diffusion of Innovations*. London: The Free Press.
- Salindeho, John 1987. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sangkala, 2013, *Innovative Governance: Konsep dan Aplikasi*, Capiya Publishing, Surabaya.
- Santosa, Panji. 2008. *Administrasi Publik: Teor dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama
- Sanusi, Anwar., 2009, *Best Practices Pemerintah Daerah: Inovasi Kelembagaan, Sistem dan Prosedur Kerja, Pengembangan SDM Aparatur, dan Pemantapan Budaya Organisasi*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara (PK3-LAN), Jakarta.
- Sinal, Mohamad 2017. *Pancasila Konsensus Bangsa-Bangsa Indonesia*, Madani, Malang.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta.
- Soemantri Sri. M, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bulan Bintang, Bandung,
- Sunarno (tanpa tahun), *Tinjauan Yuridis-Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*.
- Suryanto, Adi, Ed., 2008, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, LAN RI, Jakarta.
- Suseno, Fransis Magniz, 1997, *Pustaka Filsafat 13 Tokoh Etika, Sejak Zaman Yunani Sampai Abad Ke 19*, Kanisius, Yogyakarta.
- Suwarno, Yogi. *Inovasi di Sektor Publik*. STIA-LAN Press, Jakarta, 2008.
- Syahrini, Riduan, 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra ditya Bakti, Bandung.



- Tanya, Bernard L. dan Theodorus Yosef Parera, Samuel F. Lena, 2014. *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. LP3ES. Jakarta.
- United Nation., 2007, *Innovations in Government in the Middle East, North Africa, and Western Balkan: Making Government Work Better in the Mediterranean Region*, New York: United Nation Publication.
- Usaid, 2009. *Innovations in local service management: Challenges and opportunities in decentralized governance in Indonesia. Good Governance Brief*. LGSP-usaid.
- Utami, Sawitri B. Ramadhan Pancasilaawan, *Kolaborasi dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Buru Gunung Masigit Kareumbi Provinsi Jawa Barat*.
- Wahyono, Padmo, 1992. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*. Rajawali Press. Jakarta.
- Warsito dan Teguh Yuwono, 2003, *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak - Undip, Semarang.

Jurnal

- Adi Suhendra, *Inovasi Daerah dalam Reformasi Pemerintahan Kota Tangerang Selatan dan Magelang*, Jurnal Mitra Pembaharuan, Vol. 2 (1), 2018.
- Ahmad Sururi, *Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance*, JURNAL Spirit Publik Volume 12, Nomor 2, Oktober 2017.

Lutfil. 2015, *Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemerintahan*, JURNAL YURIDIS vol.2 no. 1 juni.



Azmi fendri. *Kebebasan bertindak pemerintah (diskresi) sebagai perwujudan nilai-nilai moral dan etika*. Jurnal ilmu hukum, volume 4 no. 3 september 2014-januari, 2015.

Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, YUSTISIA vol. 3 no. 2 Mei - Agustus 2014.

Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIS Vol. 9 No. 2 Juli-Desember 2013.

Febrian, Ranggi Ade, *Inovasi Daerah dari perspektif regulasi, konseptual, dan empiris (tinjauan terhadap pasal 386 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah)*, Jurnal Kajian Pemerintahan Volume IV Nomor 1 Maret 2018.

George L. Kelling, 1999, *"Broken Windows" and Police Discretion*, Research Report, National Institute of Justice, October, NCJ 178259 edition, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, Seventh Street N. W. Washington, DC 20531.

Ikmal Jaya, *Implementasi Kebijakan Diskresi pada Sistem Pelayanan Publik di Kota Tegal*, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume 1 No. 2 Mei - Agustus 2014, hlm. 201.

Junaidi, Muhammad & Bambang Sadono. 2018. *Rekonstruksi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah*. Jurnal Selat. Vol. 5 Nomor 2.

Kurniawaty, Yuniar. 2016. *Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum (The Use of Discretion In The Formation of A Legal Product)*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 12 No. 01.

Lesmana Rian Andhik, *Elemen dan Faktor Governansi inovasi Pelayanan Publik Pemerintah*, Inovasi Pembangunan – jurnal kelitbang Volume 6 no. 3, hlm. 210

Pratiwi, 2009. *Good Governance dan Clean Good Governance*. Tarumanegara. University Press. Jakarta.

Pratiwi, Julista. 2011, *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi pemerintahan*, JURNAL SASI Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni.



- Muhammad Aziz Zaelani, dkk, *Antinomi Diskresi dalam Bentuk Freies Ermessen untuk Penyelenggaraan Pemerintahan Berwawasan Pancasila*, JURNAL JURISPRUDENCE Vol. 9, No. 1, 2019.
- Orange, Graham. Et al,. 2007. *Local government and social or innovation values*. Transforming Government: People, Process and Policy. Vol. 1 no. 3.
- Ramdhani, Abdullah dan Muhammad Ali Ramdhani, *Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik*, Jurnal Publik vol. 11; no. 01; 2017
- Rogers, E. M. *Diffusion of Innovations. Elements of Diffusion*. <https://doi.org/citeulike-article-id:126680.1995>.
- Simmora, Janapatar. *Efektivitas Penggunaan Diskresi Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*. Jurnal Visi Hukum: Vol. 1, ISSN: 0853-0203.
- Syafruddin Muhtamar, *Dikotomi Moral Dan Hukum Sebagai Problem Epistemologis Dalam Konstitusi Modern*, Jurnal Filsafat WISDOM UGM, Vol. 30, No. 1, 2020.
- S. Prajudi dalam Lutfill Ansori. 2015. *Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Jurnal Yuridis Vo. 2 No. 1 Juni 2015
- Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina, *Perkembangan Konsep atau Pemikiran Teoritik tentang Diskresi berbasis percepatan investasi di daerah*, mimbar hukum volume 30, nomor 1, february 2018.
- Triana, R. W. *Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik*. Unair Journal. 2010.
- Vigoda-gadot, eran, aviv shoham, nitza schwabsky, & ayalla rui. 2005. *Public sector innovation for the managerial and post-managerial era: promises and realities in a globalizing public administration*. In international public management journal.8 (1).
- Muhammad Nur 2015. *Inovasi Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan Kabupaten Gowa*. Innovation Sustainable Class Completed System Gowa Agency, Universitas Hasanuddin Makassar.



Wilson, J., & Stapleton, K. *The discourse of resistance: Social change and policing in Northern Ireland Language in Society*, (Vol. 36).
<https://doi.org/10.1017/S0047404507070194>, 2007.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan

Per-Men-PAN-RB/30 Tahun 2014 tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik

Peraturan Bersama Menristek dan Mendagri No. 03-36/2012 tentang Sistem Inovasi Daerah

Perda Kabupaten Gowa No. 10 tahun 2013, tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB).

Sumber Lain:

http://www.kompasiana.com/hendra_budiman/landasan-hukum-inovasi-kota-cerdas

<http://inovasi.lan.go.id/index.php?r=post/read&id=36>

[https://portal.bandung.go.id/posts/2016/08/25/pND6/wali-kota-perlu-diskresi-untuk-berinovasi,](https://portal.bandung.go.id/posts/2016/08/25/pND6/wali-kota-perlu-diskresi-untuk-berinovasi)

<https://www.merdeka.com/peristiwa/ma-vonis-mantan-bupati-sragen-7-tahun-penjara.html> diakses pada tanggal 1 November 2019

<https://www.beritasatu.com/nasional/133220/ma-vonis-mantan-bupati-jembrana-diakes-pada-tanggal-1-november-2019>

www.kompasiana.com/hendra_budiman/landasan-hukum-inovasi-kota-cerdas diakses pada tanggal 1 November 2019

. 2011. Kisah sukses para pemimpin daerah. Kompasiana: 12 juni.
www.kompas.com



Majalah e-indonesia. 2010. Artikel kabupaten sragen edisi 22/1.melalui
www.majalaheindonesia.com
<https://www.slideshare.net/dciciolina/kolaborasi>, diakses 4 Mei 2020.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

1. Nama Lengkap : Deasy Mauliana
2. Tempat, Tanggal Lahir : Ujung Pandang, 5 Desember 1984
3. Alamat : Perumahan Dosen Unhas Tamalanrea Blok C No.2, Makassar
4. Status
 - a. Ayah : Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, SH., MH
 - b. Ibu : Hj. Suryana Hamid, SH., MH
 - c. Suami : Dian Apriadie, SE
 - d. Anak :
 1. Muhammad Yusuf Dzaky Apriadie
 2. Muhammad Dzuhairi Ramadiansyah
 3. Siti Dzakhirah Adinda Apriadie

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal (Tamat/Lulus)
 - a. SD Sudirman I, Makassar (1990 – 1996)
 - b. SLTP Negeri 12, Makassar (1996 – 1999)
 - c. SLTA Negeri 5, Makassar (1999 – 2002)
 - d. Sarjana (S1) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar (2002 – 2006)
 - e. Magister (S2) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar (2007 – 2010)
 - f. Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar (2015 – sekarang)



2. Pendidikan Non Formal

- a. Pengelolaan Laboratorium Inovasi (Champion Innovations), diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta 2015
- b. Assessment Center Assessor Certification, diselenggarakan oleh Lembaga Psikologi Progress, Makassar 2015
- c. Training of Facilitator Pelatihan Dasar CPNS, diselenggarakan oleh PKP2A II LAN Makassar, 2017
- d. Diklat Revolusi Mental, diselenggarakan oleh PKP2A II LAN Makassar, 2017
- e. Training Need Analysis, diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Nasional, Jogjakarta 2017
- f. Diklat Kepemimpinan Tingkat IV, diselenggarakan oleh PKP2A II LAN Makassar, Makassar 2018 (Peringkat Terbaik I)

C. Riwayat Pekerjaan

1. Pekerjaan : Dosen (Lektor) selaku Subkoordinator Administrasi Akademik pada Politeknik STIA LAN Makassar
2. NIP / NIDN : 198412052011012017 / 4905128401
3. Pangkat / Jabatan : Penata / III.c

D. Karya Ilmiah / Jurnal yang telah dipublikasikan

1. Discretion and Decentralization: Framing Government Policy in Regional Innovation Policies. Journal of Law, Policy and Globalization. Vol 97, 2020.

E. Makalah pada Seminar / Konferensi Ilmiah Nasional dan Internasional



Improving Accountability and Service Delivery: The Case of Ombudsman Makassar and Yogyakarta (Amir Imbaruddin, Deasy Mauliana). Seminar Nasional, diselenggarakan oleh Alumni

Reference Group Australian Awards Scholarships, 22 Agustus 2013

2. Strengthening Personnel Management Reform: Challenges to Implementing a Merit System (Muttaqin, Deasy Mauliana). International Seminar “Reconstructing Public Administration Reform to Build World Class Government”, diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia, Jakarta 21-22 Agustus 2017

