

Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com.
M. Roehman Zainur Riedho, M.KP.

DISKRESI BIROKRASI

DARI REGULASI KE IMPLEMENTASI DI ERA DIGITAL



DISKRESI BIROKRASI

Dari Regulasi ke Implementasi di Era Digital

**Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com.
M. Roehman Zainur Riedho, M.KP.**

DISKRESI BIROKRASI

Dari Regulasi ke Implementasi di Era Digital

Penulis:

Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com.
M. Roehman Zainur Riedho, M.KP.

Copyright © Desember 2025
All rights reserved

ISBN: 978-634-274-010-1

Layout: Nimas Brantandari

Penerbit:

PT. Pustaka Saga Jawadwipa
Jl. Kedinding lor Gang Delima No.4A Surabaya
Nomor Kontak: 085655396657

Anggota IKAPI:

No. 367/JTI/2023

Buku ini dilindungi oleh Pasal 113 UU Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Diskresi birokrasi merupakan salah satu paradoks fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Di satu sisi, sistem administrasi negara menuntut kepatuhan rigid terhadap hierarki regulasi dan prosedur baku. Di sisi lain, kompleksitas permasalahan publik yang dinamis meniscayakan fleksibilitas pengambilan keputusan oleh aparatur negara. Ketegangan ini semakin tajam dalam konteks Indonesia pasca-reformasi, di mana desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah berlangsung simultan dengan penguatan mekanisme akuntabilitas dan tuntutan pelayanan publik yang responsif. Buku ini berangkat dari premis bahwa diskresi bukanlah anomali atau celah hukum yang harus dieliminasi, melainkan instrumen kebijakan yang inheren dalam praktik administrasi publik dan harus dikelola secara profesional dan bertanggung jawab.

Dalam tataran konseptual, diskresi birokrasi sering kali dipahami secara keliru sebagai bentuk penyimpangan atau pintu masuk bagi penyalahgunaan wewenang. Padahal, dalam sistem pemerintahan yang efektif, diskresi merupakan keniscayaan operasional yang memungkinkan birokrasi merespons situasi konkret yang tidak terantisipasi dalam kerangka regulasi. Dilema yang dihadapi pemerintah daerah di Indonesia mencerminkan ketegangan struktural antara kebutuhan akan inovasi kebijakan dengan risiko maladministrasi. Praktik empiris menunjukkan bahwa ketiadaan ruang diskresi yang memadai justru menghambat efektivitas pelayanan publik,

sementara diskresi tanpa batas dapat bermuara pada *arbitrariness* dan korupsi.

Transformasi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan membawa implikasi fundamental terhadap anatomi diskresi birokrasi. Digitalisasi layanan publik melalui sistem seperti Online Single Submission, interoperabilitas basis data pemerintahan, dan penggunaan algoritma dalam pengambilan keputusan administratif tidak mengeliminasi diskresi, melainkan mengubah lokus dan karakternya. Diskresi yang semula berada pada titik interaksi langsung antara aparatur dan warga kini tertanam dalam desain sistem, arsitektur data, dan logika pemrograman. Fenomena ini menuntut kerangka analisis baru yang mampu mengidentifikasi dan mengelola diskresi dalam konteks *digital governance*.

Buku ini menyajikan analisis komprehensif yang mencakup fondasi teoretis birokrasi dan diskresi dalam perspektif administrasi publik, relasi antara diskresi dengan sistem responsibilitas dan akuntabilitas, kerangka konstitusional dan regulasi di Indonesia, praktik diskresi di tingkat pemerintah daerah dalam domain kebijakan, administratif, dan keuangan, serta tantangan dan peluang diskresi di era pemerintahan berbasis teknologi. Kontribusi analitis buku ini terletak pada upaya menjembatani kesenjangan antara teori administrasi publik dengan realitas empiris penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekaligus mengantisipasi dinamika *governance* di era digital.

Buku ini ditujukan bagi akademisi, mahasiswa, peneliti, aparatur sipil negara, pembuat kebijakan, serta pemerhati

reformasi birokrasi yang berkepentingan terhadap pengelolaan diskresi secara etis dan akuntabel. Harapan penulis, buku ini dapat menjadi rujukan kritis dalam membangun kerangka pengelolaan diskresi birokrasi yang profesional, responsif, dan bertanggung jawab dalam konteks tata kelola pemerintahan Indonesia kontemporer.

Surabaya, Januari 2026

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Birokrasi dan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah... 1	
1.2. Realisasi Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah.....	4
1.3. Birokrasi dalam Lingkaran Politik Lokal	8
1.4. Dilema Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi.....	14
BAB II BIROKRASI DAN DISKRESI BIROKRASI	29
2.1. Birokrasi dan Kewenangan Birokrasi	29
2.2. Definisi dan Asal-Usul Konsep Birokrasi.....	32
2.3. Dasar Teoretis Keputusan Organisasi dan Rasionalitas Terbatas.....	36
2.4. Diskresi: Definisi, Tipe, dan Ruang Lingkup	40
2.5. Mekanisme yang Membentuk Diskresi Birokrasi.....	46
BAB III RESPONSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS	57
3.1. Konsep Responsibilitas dan Akuntabilitas.....	57
3.2. Diskresi Birokrasi dalam Konteks Sistem Akuntabilitas Publik.....	66
BAB IV KERANGKA HUKUM KONSTITUSIONAL DAN REGULASI ATAS DISKRESI BIROKRASI DI INDONESIA	77
4.1. Landasan Konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia	80
4.1.1. Prinsip Negara Hukum dan Kedudukan UD 1945.....	80
4.1.2. Asas Legalitas dan Kepastian Hukum.....	81

4.1.3. Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Implikasinya terhadap Diskresi	83
4.1.4. Hak Warga Negara atas Pelayanan Publik dan Posisi Diskresi	85
4.2. Regulasi Utama yang Mengatur Diskresi Birokrasi	86
4.2.1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.....	86
4.2.2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus Law)	88
4.2.3. Peraturan Pelaksana dan Standar Operasional Prosedur (SOP).....	89
4.2.4. Peraturan Daerah dan Dinamika Pusat-Daerah....	91
4.3. Ruang Diskresi, Pengawasan, dan Akuntabilitas Konstitusional	92
4.3.1. Instrumen Pengawasan: Ombudsman, Pengadilan TUN, dan Pelaporan Publik.....	92
4.3.2. Pengujian Diskresi di Pengadilan.....	94
4.3.3. Keadilan Administratif dan Perlindungan Hak Warga	96
4.4. Kekosongan Norma dan Multi-Tafsir.....	97
4.4.1. Fenomena Kekosongan Norma dan Implikasi Konstitusional.....	97
4.4.2. Multi-Tafsir dan Fragmentasi Regulasi	98
4.4.3. Risiko Penyalahgunaan dan Korupsi	99
4.4.4. Tekanan Politik Lokal dan Informalitas.....	100
4.5. Arah Perkembangan Hukum Konstitusional Diskresi Birokrasi.....	101
4.5.1. Reformasi Hukum Administrasi Negara.....	101
4.5.2. Adaptasi terhadap Pemerintahan Digital.....	102
4.5.3. Harmonisasi Regulasi Pusat-Daerah.....	103
4.6. Kesimpulan	104

BAB V DERAJAT DISKRESI BIROKRASI	110
5.1. Ruang Diskresi Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Manajerial Dan Organisasional	110
5.2. Konteks Dan Perubahan Fundamental Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	118
5.3. Analisis Pasal Demi Pasal - Kategori Diskresi Kebijakan	121
5.4. Analisis Pasal Demi Pasal – Kategori Diskresi Administratif	129
5.5. Analisis Pasal Demi Pasal - Kategori Diskresi Keuangan	136
5.6. Pemetaan Diskresi dan Risiko pada Pasal-Pasal Kunci UU Pemda	142
BAB VI DISKRESI DI ERA DIGITAL: E-GOVERNANCE, DATA, DAN ALGORITMA.....	147
6.1. Digitalisasi Layanan Publik: Tujuan, Platform, dan Arsitektur Layanan.....	151
6.1.1. Tujuan Digitalisasi	151
6.1.2. Platform dan Arsitektur Teknis.....	154
6.1.3. Hubungan Arsitektur Teknis dengan Batasan dan Ekspansi Ruang Diskresi	160
6.2. OSS dan One-Stop Services: Pengaruh pada Ruang Diskresi <i>Front-Line</i>	168
6.2.1. Konsep <i>One-Stop Service</i> dan Evolusinya.....	169
6.2.2. Kerangka Teoretis Dari <i>Street-Level</i> ke <i>System-Level Bureaucracies</i>	169
6.2.3. Mekanisme Transformasi Diskresi dalam OSS .	171
6.2.4. Dampak OSS pada Praktik Diskresi di Indonesia.....	175
6.2.5. Pergeseran Lokus Kontrol dan Akuntabilitas	176
6.2.6. Implikasi untuk <i>Front-Line Workers</i>	177

6.2.7. Desain untuk Keseimbangan Hasil Pembelajaran dan Rekomendasi.....	178
6.3. Tata Kelola Data (<i>Data Governance</i>), Interoperabilitas, dan Privasi Administratif.....	180
6.3.1. Konsep <i>Data Governance</i> dalam Konteks Sektor Publik	180
6.3.2. Interoperabilitas Teknis dan Hukum.....	182
6.3.3. Konflik Fundamental Antara Interoperabilitas dan Proteksi Data.....	184
6.3.4. Implikasi untuk Diskresi Administratif.....	187
6.3.5. Strategi untuk Menyeimbangkan Interoperabilitas dan Proteksi Data.....	189
6.3.6. Tantangan Spesifik untuk Indonesia	190
6.4. Otomasi dan Algoritme: Mengurangi atau Memindahkan Diskresi? Implikasi Etis dan Peran AI	192
6.4.1. Konsep dan Mekanisme: Dari <i>Rule-Based Systems</i> ke <i>Machine Learning</i>	192
6.4.2. Teori <i>Automation Bias</i> dan <i>Algorithmic Decision-Making</i>	194
6.4.3. Isu Etika: Bias, Akuntabilitas, dan Dapat Dijelaskan (<i>Explainability</i>).....	196
6.4.4. AI dalam Pelayanan Publik: Potensi dan Tantangan Global	199
6.4.5. Tantangan Khusus AI untuk Indonesia	201
6.4.6. Rekomendasi Menuju Penerapan Kecerdasan Artifisial yang Bertanggung Jawab dalam Administrasi Publik Indonesia.....	203
6.5. Strategi Mitigasi Melalui Audit Algoritma, Log Keputusan, dan Transparansi	205
6.6.1. Audit Algoritmik melalui Pemeriksaan Independen atas Sistem Keputusan	206
6.6.2. <i>Decision Logging</i> dan <i>Explainability</i> dalam Keputusan Algoritma.....	208

6.6.3. Dewan Tata Kelola dan Partisipasi Pemangku Kepentingan dalam Sistem AI Publik	210
6.6.4. Peta Jalan Implementasi Praktis untuk Indonesia.....	213

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Birokrasi dan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah

Perjalanan birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia telah mengalami perubahan mendasar sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pada tahun 2001. Otonomi daerah dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mempercepat pengambilan keputusan, serta memperkuat akuntabilitas pemerintahan lokal. Paradigma ini menandai pergeseran dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju desentralisasi, di mana pemerintah daerah memperoleh kewenangan luas untuk mengatur dan mengurus urusan publik berdasarkan kepentingan masyarakat setempat. Sebagaimana dinyatakan oleh Widianingsih & Morrell (2007), otonomi daerah membuka ruang bagi munculnya inovasi pelayanan publik yang lebih adaptif terhadap kebutuhan lokal, meskipun dalam praktiknya masih menghadapi tantangan struktural dan budaya birokratis yang kuat.

Berbagai inovasi telah diperkenalkan dalam dua dekade terakhir, seperti pelayanan satu atap, *Mall Pelayanan Publik* (MPP), digitalisasi perizinan, dan penerapan *Smart Governance*. Pada tahun 2025, arah kebijakan nasional melalui *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029* menekankan transformasi pelayanan publik berbasis digital dan kolaboratif, dengan sasaran utama peningkatan kepuasan masyarakat hingga 90% melalui integrasi sistem data dan layanan lintas sektor. Studi (Darusalam et al., 2023; Rohayati & Abdillah, 2024; Setyawan et al., 2025)

menunjukkan bahwa digitalisasi pelayanan publik di Indonesia telah meningkatkan efisiensi birokrasi hingga 27%, terutama dalam sektor perizinan usaha dan administrasi kependudukan. Namun demikian, ketimpangan kapasitas antardaerah masih menjadi kendala utama dalam mewujudkan pemerataan kualitas layanan.

Di sisi lain, pelaksanaan otonomi daerah juga menimbulkan dinamika baru dalam tata kelola birokrasi. Pemerintah daerah kini tidak hanya dituntut menyediakan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, tetapi juga diwajibkan mengembangkan sektor unggulan daerah secara demokratis dan partisipatif. Tantangan ini semakin kompleks di tengah meningkatnya ekspektasi publik terhadap transparansi, efisiensi, dan integritas birokrasi. Smith (2016) dan Amancik et al. (2024), keberhasilan pelayanan publik daerah sangat ditentukan oleh kemampuan birokrasi dalam berinovasi sambil tetap menjaga prinsip legalitas dan akuntabilitas. Birokrasi tidak cukup hanya “patuh aturan”, tetapi juga harus “cerdas aturan”, mampu menafsirkan regulasi untuk menghasilkan kebijakan yang responsif dan solutif terhadap kebutuhan warga.

Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa pelayanan publik yang “memuaskan” masih jauh dari harapan. Fenomena *bureaucratic inertia* dan ketakutan pejabat publik untuk mengambil keputusan diskresioner sering kali membuat proses administrasi berjalan lamban (Congleton, 1982; Jovita & Nurmandi, 2022). Menurut penelitian Wibowo (2024), banyak pejabat daerah menyatakan enggan menggunakan diskresi karena khawatir dikriminalisasi atas keputusan administratifnya.

Akibatnya, inovasi pelayanan publik terhambat, dan kecepatan respons terhadap masalah masyarakat menjadi rendah. Kondisi ini menimbulkan paradoks: di satu sisi birokrasi didorong untuk inovatif dan fleksibel, tetapi di sisi lain dibatasi oleh regulasi yang rigid dan tumpang tindih.

Selain itu, koordinasi antarlembaga pemerintahan dari pusat hingga desa masih menghadapi persoalan serius. Padahal, keberhasilan pelayanan publik yang berkualitas sangat bergantung pada sinergi lintas level pemerintahan. Pemerintah pusat berperan dalam penetapan standar, sedangkan pemerintah daerah bertanggung jawab pada implementasi dan penyesuaian terhadap konteks lokal. Ketidaksinkronan regulasi, lemahnya interoperabilitas data, serta minimnya integrasi sistem informasi menjadi hambatan utama. Hal tersebut menegaskan pentingnya kolaborasi *multi-level governance* untuk mengatasi fragmentasi kebijakan publik yang sering menyebabkan tumpang tindih program dan pemborosan anggaran.

Dalam konteks ini, birokrasi dituntut tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai aktor strategis dalam merancang inovasi pelayanan publik yang berkeadilan, inklusif, dan berkelanjutan. Peran diskresi birokrasi menjadi sangat penting untuk menjembatani kesenjangan antara idealisme kebijakan dan realitas implementasi di lapangan. Namun, agar diskresi tidak berubah menjadi penyalahgunaan wewenang, diperlukan sistem pengawasan, akuntabilitas, dan etika administrasi yang kuat. Sebagaimana disampaikan oleh R. B. Denhardt & Denhardt (2000) dan J. V Denhardt & Denhardt (2015), birokrasi modern harus menempatkan warga bukan

sebagai pelanggan semata, tetapi sebagai warga negara yang berhak dilayani dengan martabat dan keadilan.

Dengan demikian, memahami dinamika birokrasi dan pelayanan publik di era otonomi daerah bukan hanya soal menilai efektivitas administratif, melainkan juga menelaah bagaimana birokrasi menggunakan ruang diskresinya secara bertanggung jawab. Buku ini berupaya menghadirkan analisis komprehensif tentang birokrasi dan diskresi birokrasi di Indonesia pasca dua dekade otonomi daerah, dengan menyoroti tantangan, praktik terbaik, serta arah reformasi ke depan menuju birokrasi yang adaptif, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

1.2. Realisasi Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik melalui kedekatan pengambilan keputusan dan pemahaman yang lebih baik terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Namun, setelah lebih dari dua dekade pelaksanaan otonomi, capaian reformasi pelayanan publik belum sepenuhnya memuaskan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2024) menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di banyak pemerintah daerah cenderung stagnan, bahkan menurun dalam beberapa aspek, menyerupai hukum ekonomi *the law of diminishing returns*. Fenomena ini terjadi karena lemahnya motivasi aparatur, budaya kerja yang

masih birokratis, serta rendahnya kapasitas institusional dalam mengelola perubahan dan inovasi.

Dwiyanto (2021) dan Dwiyanto (2007) yang menilai kinerja pelayanan publik di berbagai daerah menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat menilai kualitas layanan “sama saja” bahkan ada yang “lebih buruk” dibanding sebelum otonomi. Dua dekade kemudian, hasil serupa masih ditemukan. Rohayatin et al. (2017) menunjukkan bahwa pelayanan publik masih belum responsif terhadap kebutuhan warga, terutama dalam bidang kesehatan, administrasi kependudukan, dan perizinan usaha kecil. Di sisi lain, daerah dengan kapasitas fiskal tinggi dan adopsi digital lebih baik, seperti Jawa Barat dan Jawa Timur menunjukkan peningkatan kepuasan publik hingga 82%, menandakan adanya kesenjangan spasial dalam kualitas layanan publik.

Rendahnya kinerja pelayanan publik ini juga disebabkan oleh lemahnya penerapan prinsip-prinsip *strategic management* di lingkungan pemerintah daerah. Seperti disampaikan oleh Zulkifli & Tahir (2023), peningkatan kinerja birokrasi tidak dapat dicapai hanya melalui reformasi struktural, tetapi memerlukan perencanaan strategis, pengelolaan perubahan (*strategic change management*), serta orientasi pada pelanggan (*customer focus*). Banyak instansi daerah masih berfokus pada prosedur administratif dibandingkan pada hasil (*outcome*) dan kepuasan publik. Kondisi ini menghambat pencapaian standar pelayanan minimal (SPM) yang seharusnya menjadi tolok ukur utama kinerja daerah dalam memberikan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Selain persoalan manajerial, persoalan moral dan motivasional aparaturnya juga turut berpengaruh. Studi Manubawa et al. (2025) menemukan bahwa banyak pegawai daerah merasa tidak terdorong untuk berinovasi karena sistem insentif yang tidak adil, keterbatasan dukungan pimpinan, dan ketidakjelasan ukuran kinerja. Faktor-faktor ini menyebabkan rendahnya akuntabilitas individu dan institusi dalam pelayanan publik. Akibatnya, masyarakat masih menghadapi prosedur berbelit, waktu pelayanan lama, serta biaya tidak resmi yang menggerus kepercayaan publik terhadap birokrasi.

Namun, beberapa daerah berhasil menunjukkan praktik baik. Kota Surabaya, misalnya, berhasil mempertahankan indeks kepuasan masyarakat di atas 85% selama tiga tahun berturut-turut melalui sistem *Surabaya Single Window* dan *e-Lapor Warga* (Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya, 2024). Keberhasilan tersebut sejalan dengan hasil penelitian Jumalia Mannayong et al. (2024), yang menyebutkan bahwa transformasi digital dan pendekatan partisipatif masyarakat terbukti meningkatkan transparansi dan efisiensi layanan publik di tingkat lokal. Praktik semacam ini menunjukkan bahwa desentralisasi dapat berhasil jika disertai dengan tata kelola inovatif dan dukungan politik yang kuat terhadap reformasi birokrasi.

Meskipun begitu, secara nasional, reformasi birokrasi masih menghadapi tantangan struktural dan kultural. Setiawan et al. (2022) menyoroti tiga persoalan utama: pertama, ketimpangan kapasitas fiskal dan kelembagaan antar daerah; kedua, lemahnya integrasi data dan sistem pelayanan; dan ketiga, rendahnya akuntabilitas pejabat publik dalam pengambilan

keputusan berbasis bukti. Ketiga faktor ini memperlambat pencapaian target *Transformasi Pelayanan Publik 2025* yang ditetapkan Kementerian PAN-RB, yakni meningkatkan skor *Public Service Quality Index* nasional menjadi 4,25 (dari skala 5).

Otonomi daerah pada hakikatnya bukanlah tujuan akhir, melainkan sarana demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat (Harris, 2000). Tujuan utama desentralisasi adalah mendekatkan pelayanan kepada warga negara agar lebih efektif, efisien, dan sesuai konteks lokal (Usman & Mawardi, 2003). Namun dalam praktiknya, seperti dikemukakan oleh Frederickson (1980), administrasi publik dihadapkan pada dilema antara memenuhi tuntutan efisiensi dan menjaga nilai-nilai keadilan sosial dalam masyarakat yang semakin kompleks dan terfragmentasi. Di era otonomi yang sarat dinamika politik lokal dan tekanan birokrasi, dilema tersebut semakin tajam, menuntut hadirnya birokrasi yang mampu mengelola diskresi dengan penuh tanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan publik.

Dengan demikian, realisasi pelayanan publik di era otonomi daerah tidak hanya menuntut desentralisasi kewenangan, tetapi juga transformasi cara berpikir birokrasi. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih adaptif, berbasis data, dan akuntabel terhadap publik. Reformasi pelayanan publik yang sejati tidak cukup dengan membangun sistem, tetapi juga dengan membangun integritas, etos kerja, dan keberanian moral untuk menggunakan diskresi secara profesional dalam menghadapi kompleksitas kebijakan publik kontemporer.

1.3. Birokrasi dalam Lingkaran Politik Lokal

Seiring berkembangnya era otonomi daerah, tuntutan terhadap pelayanan publik yang lebih responsif dan adaptif makin menguat di kalangan masyarakat. Pemerintahan sentralistik yang dulu dominan kini dianggap kurang mampu menangani kompleksitas lokal, sehingga memicu pergeseran ke arah desentralisasi. Desentralisasi diharapkan membawa birokrasi berlaku lebih fleksibel dan lebih dekat dengan kebutuhan rakyat. Namun dalam pelaksanaannya, perubahan ini tidak selalu diikuti oleh pembaruan cara pandang birokrat dan politisi lokal terhadap peran dan tanggung jawab administratif. Akibatnya, muncul dinamika politik lokal yang memengaruhi keputusan birokrasi secara signifikan.

Ruman (2011) mengungkapkan bahwa elit politik lokal di banyak daerah masih memiliki basis sosial historis yang kuat, yang memengaruhi dominasi kekuasaan secara informal. Konflik kepentingan antara birokrat dan politisi lokal mengarah pada pengambilan kebijakan yang bersifat oportunistis, bukan publisistik. Kekuasaan politis di DPRD maupun pemerintah daerah dipergunakan untuk memperkuat posisi elit, bukan selalu untuk kesejahteraan warga. Dalam banyak kasus, peraturan daerah (Perda) dijadikan instrumen untuk meraup PAD melalui retribusi atau pajak lokal tanpa kajian mendalam terhadap dampak sosial maupun ekonomi masyarakat. Fenomena ini menunjukkan bahwa kekuasaan lokal belum sepenuhnya dijalankan dengan semangat demokrasi dan pelayanan publik.

Noer (2024) menggambarkan bahwa birokrasi di tingkat lokal tidak jarang terpolitisasi secara terbuka menjelang dan

sesudah pemilihan kepala daerah. Pejabat birokrasi terkadang terlibat dalam kampanye atau *lobbying* politik, yang kemudian memengaruhi netralitas dan independensi keputusan administratif. Intervensi politik ini dapat terjadi melalui pengaturan anggaran yang mengutamakan kepentingan elektoral, alih-alih kebutuhan pelayanan publik yang mendesak. Praktik semacam ini melemahkan kepercayaan publik terhadap birokrasi, sebab warga melihat keputusan birokrasi lebih dipengaruhi faktor politik daripada pertimbangan teknis dan kepentingan umum.

Hamdhani & Susilo (2024) memperlihatkan bahwa kolaborasi antara politisi, pengusaha, dan birokrat lokal dalam kasus korupsi memanfaatkan kedekatan institusional untuk kepentingan pribadi. Dalam kasus tersebut, proyek-proyek publik menjadi alat penguat patronasi politik, di mana keuntungan ekonomi dan posisi politik saling dipertukarkan. Birokrat lokal yang seharusnya menjadi pelaksana pelayanan publik justru menjadi bagian dari jaringan kepentingan yang melemahkan akuntabilitas dan transparansi. Praktik korupsi ini tidak hanya merugikan keuangan daerah, tetapi juga memperlebar jurang ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintahan di daerah.

Peran sentral dan daerah masih sering tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan regulasi, sehingga ruang interpretasi politik birokrasi daerah menjadi besar (Widiarto et al., 2025). Ketidakjelasan pembagian kekuasaan ini memungkinkan para elit daerah untuk menggunakan diskresi administratif dengan cakupan yang luas dan terkadang manipulatif. Dalam konteks regulasi lokal, pembuatan Perda

menjadi salah satu arena di mana legislator dan birokrat lokal sering saling bernegosiasi kepentingan. Proses legislasi lokal yang tidak transparan dan kurang partisipatif memperkuat persepsi bahwa regulasi lebih melayani kepentingan elite daripada masyarakat luas.

Ramadhani & Adiazmil (2025) menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi administratif seharusnya mempercepat layanan, banyak daerah belum memiliki kapasitas manajerial dan sumber daya manusia yang memadai. Ketidaksetaraan kapasitas antara daerah kaya dan daerah yang masih banyak bergantung dana dari pusat menjadi pemicu birokrasi yang lamban dan tidak responsif. Pemerintah daerah di luar pusat sering mengalami kesulitan dalam menyusun program yang efektif, evaluasi yang terus-menerus, maupun monitoring atas pelaksanaan kebijakan publik. Akibatnya, beberapa kebijakan yang dibuat untuk kepentingan pelayanan publik berubah menjadi prosedur birokrasi yang panjang dan tidak efisien.

Bahwa inovasi layanan berbasis digital di Surakarta berhasil meningkatkan akses dan kecepatan pelayanan bagi penduduk non-tetap (Al - Muttaqin & Nugroho, 2025). Meskipun demikian, efisiensi tersebut belum menjamin pemerataan, karena daerah jauh dari pusat layanan dan dengan infrastruktur digital yang lemah masih menghadapi hambatan besar. Pelayanan digital juga rentan terhadap masalah literasi pengguna, keandalan jaringan, serta kesiapan birokrasi lokal dalam hal dukungan teknis dan regulasi pelaksana. Temuan ini mengindikasikan bahwa kebijakan inovasi digital tidak boleh dipandang sebagai solusi tunggal, tetapi sebagai bagian dari paket reformasi birokrasi yang lebih besar.

Dalam konteks tersebut, menurut Siswoyo & Khumayah (2020), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi pembentukan peraturan, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran. Di antara ketiganya, fungsi pembentukan peraturan memiliki posisi strategis karena peraturan daerah merupakan bentuk konkret dari kebijakan publik di tingkat lokal yang menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan daerah. Kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi tersebut diukur melalui tingkat produktivitasnya dalam merancang dan menetapkan peraturan daerah. DPRD dinilai berkinerja baik apabila mampu menghasilkan dan menyelesaikan banyak rancangan peraturan daerah hingga menjadi peraturan resmi. Sebaliknya, kinerja DPRD dianggap kurang baik apabila produktivitasnya rendah dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Namun demikian, produktivitas DPRD di berbagai daerah di Indonesia masih belum optimal. Hambatan tersebut disebabkan oleh sejumlah faktor, seperti keterbatasan sumber daya, lemahnya komunikasi antar aktor, rendahnya disposisi kelembagaan, permasalahan struktur birokrasi, substansi kebijakan yang belum ideal, serta dinamika politik yang memengaruhi proses pembentukan regulasi (Siswoyo & Khumayah, 2020). Selain itu, ketidakjelasan persepsi mengenai batas kewenangan antara eksekutif dan legislatif di tingkat daerah juga sering menimbulkan konflik institusional.

Beberapa kota besar menunjukkan bahwa DPRD kerap kali mengintervensi aspek administratif atau pelaksanaan

kebijakan, yang sebenarnya berada di ranah eksekutif (Fauzan et al., 2025; Maulana, 2019; Salomo & Rahmayanti, 2023). Pola intervensi ini menimbulkan ketidakseimbangan dalam sistem *checks and balances*, di mana kekuasaan politik legislatif berkembang melampaui fungsi yang seharusnya dijalankan secara administratif. Baik peran legislatif yang terlalu lemah maupun yang terlalu dominan dapat berdampak negatif terhadap akuntabilitas publik. Jika terlalu lemah, eksekutif berpotensi menumpuk kekuasaan; namun jika terlalu kuat, legislatif dapat menghambat inovasi dan mengurangi fleksibilitas pelayanan publik.

Fenomena “*elite capture*” atau penangkapan kekuasaan oleh kelompok elit politik lokal menjadi ancaman serius bagi demokrasi lokal (Dasgupta & Beard, 2007; Fritzen, 2007; Lund & Saito-Jensen, 2013). Dalam konteks tersebut, aspirasi masyarakat kurang terwakili, karena keputusan kebijakan publik lebih banyak dibuat untuk menguntungkan kelompok yang memiliki akses ke kantor pemerintahan atau struktur kekuasaan lokal. Praktik ini diamati dalam banyak kasus ketika proyek pembangunan diinformasikan terlebih dahulu kepada pihak-pihak yang dekat dengan elit, sedangkan kelompok yang lemah secara sosial dan ekonomi tertinggal dari distribusi manfaat pelayanan publik. Kondisi ini melemahkan legitimasi institusi pemerintahan daerah dan menimbulkan ketidakpuasan sosial.

Meskipun demikian, dalam beberapa kasus, pemerintahan lokal telah menunjukkan kesadaran dan upaya memperkuat transparansi dan akuntabilitas. Sebagai contoh, kebijakan inovatif di beberapa kota besar memasukkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan daerah,

keterbukaan publik terhadap rancangan Perda, dan mekanisme pengaduan *online*. Transformasi digital dan keterlibatan publik berpotensi menjadi *counterbalance* terhadap dominasi politik lokal yang tidak terkendali Prasodjo (2025). Namun, efeknya masih belum merata dan banyak daerah belum mampu memanfaatkan kesempatan ini secara optimal.

Interaksi politisi lokal, birokrat, dan masyarakat sipil membentuk lingkaran politik lokal yang kompleks di mana kekuasaan administratif dan diskresi birokrasi sering kali disandera oleh kepentingan pribadi atau kelompok. Kekuatan struktural, seperti kepemilikan ekonomi lokal dan jaringan patronasi, memperkuat posisi politik elit dan memperlemah kontrol publik. Masyarakat sipil dan media lokal di beberapa daerah mulai memainkan peran pengawas (*watchdog*) dan advokat transparansi, tetapi akses terhadap informasi dan kelembagaan pengawasan masih terbatas. Lingkaran ini menciptakan “politik lokal” bukan semata sebagai arena representasi publik, melainkan juga arena persaingan kekuasaan informal yang berdampak pada penggunaan diskresi birokrasi.

Peran pemilihan kepala daerah (PILKADA) dan politik elektoral memberi tekanan tambahan pada birokrasi daerah dalam hal loyalitas dan kepatuhan politik. Birokrat harus menyeimbangkan antara tuntutan teknis administratif dan tekanan politik elektoral agar tetap aman dalam jabatan. Potensi sanksi politik, seperti tidak diusung kembali atau dipinggirkan, mendorong birokrat untuk memilih jalan aman, yaitu mengikuti garis politisi lokal daripada mengambil diskresi yang berisiko namun mungkin lebih menguntungkan masyarakat. Kondisi ini

mengakibatkan birokrasi kurang inovatif dan lebih konservatif dalam menghadapi perubahan kebutuhan publik yang cepat.

Kebijakan pusat terbaru juga mempengaruhi dinamika politik lokal dan birokrasi. Misalnya pada 2025, pemerintah mengusung kebijakan pemangkasan dana transfer ke daerah dan mendorong optimalisasi PAD, yang memicu respons daerah untuk mencari sumber penerimaan baru, terkadang melalui kebijakan lokal yang kontroversial terkait pajak/retribusi atau izin usaha (Sulaiman & Teresia, 2025). Kebijakan ini memperkuat insentif bagi politisi dan birokrat daerah untuk memperluas ruang diskresi fiskal, namun tanpa kontrol dan pertanggungjawaban yang memadai risiko penyimpangan menjadi tinggi. Masyarakat menjadi rentan terhadap praktik pungutan liar, kebijakan retribusi yang tidak adil, dan perlakuan yang tidak konsisten antar daerah.

1.4. Dilema Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi

Meskipun ruang diskresi birokrasi dengan kemampuan pejabat publik untuk menggunakan wewenang secara fleksibel dalam menjalankan tugasnya yang secara inheren melekat dalam struktur pemerintahan, praktik nyata penggunaan diskresi masih menjadi objek perdebatan intensif dalam literatur administrasi publik dan hukum administrasi. Literatur tradisional hukum administrasi Inggris menekankan bahwa penggunaan *administrative discretion* harus senantiasa berada dalam kendali hukum agar tidak melampaui batas wewenang yang sah (Hill, 1997). Hal ini dikarenakan kekuasaan birokrat yang tersebar secara diskresioner berpotensi menabrak prinsip-prinsip kebebasan dan keadilan (*liberty and fairness*) sebagaimana

ditekankan oleh Wade (1967). Oleh sebab itu, muncul norma bahwa “*the notion of unlimited power has no place in the system*” (Wade, 1967: 50). Di Indonesia, dilema ini memperoleh relevansi baru dalam konteks otonomi daerah dan reformasi birokrasi, di mana birokrat daerah memiliki wewenang yang semakin luas.

Dalam konteks kebijakan di Indonesia, perkembangan regulasi seperti Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mengatur penggunaan diskresi pejabat birokrasi telah memunculkan pro dan kontra. Sebagai contoh, beberapa LSM seperti Indonesian Corruption Watch (ICW) dan organisasi lain menyatakan kekhawatiran bahwa pengalihan penindakan dari ranah pidana ke ranah administratif dapat melemahkan efektivitas pemberantasan korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan diskresi tidak hanya terkait efisiensi dan fleksibilitas, tetapi juga berada dalam lintasan nilai hukum, etika, dan akuntabilitas publik. Karena itu, diskresi birokrasi aktual berada di persimpangan antara kebutuhan inovasi pelayanan publik dan kebutuhan pengendalian kekuasaan.

Kajian empiris terkini memperkuat bahwa ruang diskresi birokrasi memiliki potensi besar namun juga risiko signifikan. Sadat et al. (2025) menemukan bahwa ketika kapasitas manajerial, kerangka hukum, dan teknologi informasi mendukung, diskresi dapat memperbaiki efisiensi dan responsivitas layanan publik. Namun penelitian yang sama juga mencatat bahwa kontrol dan akuntabilitas yang lemah membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, dilema penggunaan ruang diskresi muncul: fleksibilitas yang diperlukan

untuk inovasi versus perlindungan terhadap potensi kekuasaan yang disalahgunakan.

Lebih lanjut, studi Aulia & Andhini (2025) mengidentifikasi bahwa distribusi kewenangan ke daerah telah memunculkan ruang bagi praktik-praktik politik elit lokal untuk mengintervensi diskresi birokrasi. Dalam banyak kasus, kelebaran diskresi birokrasi digunakan untuk melayani kepentingan tertentu atau kelompok elit daripada kepentingan publik yang lebih luas. Oleh karenanya, meskipun tujuan otonomi daerah ialah mendekatkan pemerintah ke masyarakat, dalam praktiknya ruang diskresi yang tidak terkelola dengan baik justru bisa memperlebar jarak kepercayaan publik terhadap birokrasi.

Secara struktur, ruang diskresi birokrasi di level lokal dipengaruhi oleh tiga variabel utama: kerangka regulasi yang jelas, kapasitas aparat birokrasi, dan budaya politik daerah. Efriandi (2021) menunjukkan bahwa ketika regulasi tidak cukup operasional atau memiliki banyak ketidakjelasan, pejabat birokrat akan menggunakan diskresi secara lebih bebas dan terkadang secara arbitrer. Misalnya, artikel yang memeriksa desentralisasi pendidikan di Papua menunjukkan bahwa ketidakjelasan pembagian wewenang dan standar nasional memicu interpretasi lokal yang berbeda-beda (Efriandi, 2021). Ini menegaskan bahwa dilema diskresi juga bersumber dari kelemahan regulasi dan struktur birokrasi.

Dari perspektif politik lokal, birokrasi berada dalam lingkaran hubungan antara politisi, aparat administratif, dan kepentingan masyarakat. Hubungan ini mengubah karakter

diskresi birokrasi dari semula sebagai alat untuk merespons kebutuhan masyarakat menjadi arena negosiasi kepentingan politik dan ekonomi. Sebagai contoh, penelitian Berenschot & Mulder (2019)) menemui bahwa karakter politik lokal dan jaringan klienel memengaruhi cara birokrat memanfaatkan diskresi. Bila birokrat tergantung pada dukungan politisi lokal atau elit, maka diskresi yang seharusnya untuk pelayanan bisa berubah menjadi instrumen patronase.

Sementara itu, di era kebijakan nasional terbaru tahun 2025, muncul tekanan dari pusat terhadap daerah untuk meningkatkan kinerja dan integritas birokrasi. Misalnya, kebijakan pemangkasan dana transfer dan dorongan peningkatan PAD memperkuat insentif bagi daerah untuk menggunakan ruang diskresi fiskal dan administratif dengan lebih agresif (Ritonga & Harbowo, 2025). Kondisi ini menambah kompleksitas dilema diskresi: birokrat lokal memperoleh kewenangan lebih besar, tetapi juga berada dalam tekanan politik dan ekonomi yang makin intens. Fenomena ini menuntut analisis mendalam terhadap bagaimana diskresi digunakan, dan dalam konteks apa ia menjadi alat inovasi atau alat penyalahgunaan.

Dalam studi manajemen publik, diskresi juga dikaitkan dengan profesionalisme birokrasi dan *street-level bureaucracy*. Dalam pelayanan langsung kepada masyarakat, petugas birokrasi di level bawah sering dihadapkan pada situasi di mana aturan formal belum cukup menjawab kebutuhan praktis di lapangan. Dengan demikian, diskresi menjadi penting agar petugas dapat menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan lokal. Namun jika kultur organisasi masih bersifat hierarkis dan

patrimonial, ruang diskresi di tingkat pelaksana cenderung dibatasi atau dikontrol ketat, sehingga respons terhadap kebutuhan warga menjadi lamban atau tidak relevan.

Birokrasi dalam lingkaran politik lokal sering kali mengalami konflik antara tuntutan efisiensi administratif dan tekanan politik. Kepala daerah dan DPRD memiliki peran yang sangat besar dalam alokasi anggaran, mutasi pejabat, dan kebijakan lokal, sehingga birokrat harus mempertimbangkan posisi mereka dalam jaringan kekuasaan lokal. Proses pengambilan keputusan yang seharusnya didasarkan pada pertimbangan profesional kerap teralihkan ke pertimbangan politis. Keadaan ini menimbulkan dilema bagi birokrat: menggunakan diskresi untuk pelayanan publik atau menggunakan diskresi untuk mempertahankan posisi politik mereka.

Implikasi dari dilema diskresi birokrasi ini antara lain munculnya praktik penyalahgunaan wewenang seperti *detournement de pouvoir*, di mana pejabat memakai kekuasaan bukan untuk tujuan yang dimaksudkan oleh regulasi tetapi untuk kepentingan pribadi atau kelompok (Amerasinghe, 1994). Sebagaimana diungkap oleh Hunold & Peter (2008), penggunaan diskresi tanpa kontrol yang memadai bisa melanggar prinsip legalitas dan akuntabilitas. Karena itu, pengaturan dan pengawasan terhadap ruang diskresi menjadi sangat penting agar fungsi fleksibilitas birokrasi tidak berubah menjadi sumber risiko tata kelola pemerintahan.

Selain risiko penyalahgunaan, diskresi juga menghadirkan aspek positif yang tidak layak diabaikan. Ketika

digunakan dengan tepat, diskresi memungkinkan birokrat menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lokal, mempercepat layanan, dan meningkatkan inovasi. Daerah yang menerapkan diskresi dengan didukung sistem informasi yang baik dan partisipasi warga dapat meningkatkan efisiensi layanan publik secara signifikan (Sadat et al., 2025). Dengan demikian, dilema diskresi bukan soal apakah diskresi perlu atau tidak, tetapi soal bagaimana mengelola ruang diskresi agar produktif dan akuntabel.

Dari sudut regulasi, kerangka hukum Indonesia terkait birokrasi dan otonomi daerah terus mengalami perubahan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan revisi-revisinya memperjelas pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, namun implementasi di lapangan masih menghadapi tumpang tindih dan ketidakjelasan yang memberi ruang bagi diskresi birokrasi yang besar (Jumroh, 2017; Salmon & Lekipiouw, 2024). Ketidakjelasan regulasi ini memperkuat dilema: apakah diskresi dimaknai sebagai keleluasaan untuk inovasi atau sebagai celah penyalahgunaan.

Dalam budaya birokrasi Indonesia yang masih memiliki unsur hierarkis dan patrimonial, ruang diskresi sering dibatasi oleh struktur kekuasaan internal dan kepentingan eksternal politis. Hubungan antar pejabat struktur, patronase, dan kepentingan politik lokal menghambat penggunaan diskresi yang bersifat kreatif dan pro-pelayanan. Hal ini menegaskan bahwa manajemen diskresi tidak hanya soal aturan, tetapi juga soal budaya organisasi, kepemimpinan, dan nilai-nilai etika birokrasi.

Untuk mengatasi dilema ini, perlu ada mekanisme akuntabilitas eksternal yang kuat, partisipasi masyarakat, transparansi proses, serta penguatan kapasitas birokrasi lokal. Bovens & Zouridis (2002) menunjukkan bahwa diskresi yang didukung oleh sistem informasi, partisipasi publik, dan evaluasi terus-menerus dapat meminimalkan risiko penyalahgunaan dan meningkatkan efektivitas layanan publik. Dengan sistem pengawasan yang memadai, ruang diskresi bisa menjadi ruang inovasi bukan ruang penyalahgunaan.

Namun, tantangan yang muncul tidaklah kecil. Beberapa daerah masih mengalami kesenjangan kapasitas, baik dari sisi keuangan, sumber daya manusia, maupun infrastruktur digital, sehingga diskresi birokrasi tidak dapat dimanfaatkan secara optimal dan bahkan bisa memperlebar ketimpangan antar daerah. Studi Rivera & Knox (2023) dan Gargan (2019) menunjukkan bahwa ketimpangan kapasitas antar daerah merupakan salah satu akar dilema diskresi. Oleh karena itu, negara perlu menerapkan pendekatan asimetris dalam mendukung daerah-daerah yang lemah kapasitasnya.

Selain itu, tekanan politik elektoral dan pergantian elit lokal juga memperumit penggunaan diskresi birokrasi di tingkat daerah. Birokrat lokal sering merasa tertekan untuk mengambil keputusan aman yang mengakomodasi kepentingan politisi daripada pelayanan publik yang maksimal. Perubahan pimpinan yang cepat dapat menghambat kontinuitas kebijakan dan inovasi yang memerlukan ruang diskresi yang stabil dan dipercaya.

Dalam menghadapi era digital dan transformasi layanan publik, penggunaan diskresi birokrasi memperoleh dimensi baru.

Teknologi informasi dan sistem *e-governance* memberi peluang tambahan bagi birokrat untuk menggunakan diskresi dalam mempercepat dan mempermudah layanan publik. Namun, hal ini juga mengundang tantangan kontrol baru seperti keamanan data, literasi digital masyarakat, serta kesiapan organisasi dalam memanfaatkan teknologi dengan etis.

Lebih jauh, kajian sosiologi organisasi mengingatkan bahwa profesionalisme birokrat dan penggunaan diskresi yang tepat saling bergantung. Sebagaimana dikemukakan oleh Peters & Waterman (1982) dalam literatur klasik bahwa pekerja yang diharapkan menggunakan keahliannya secara mandiri membutuhkan lingkungan organisasi yang mendukung kreativitas dan tanggung jawab. Jika struktur birokrasi menekan inisiatif individu dan menekankan kepatuhan tanpa fleksibilitas, maka ruang diskresi akan tertutup dan pelayanan publik akan terhambat.

Berangkat dari pemahaman bahwa persoalan utama bukan terletak pada adanya ruang diskresi itu sendiri, melainkan pada bagaimana ruang tersebut dikelola, buku ini menawarkan pembacaan kritis mengenai dinamika diskresi birokrasi di Indonesia. Diskresi dapat menjadi motor inovasi pelayanan publik, namun sekaligus berpotensi berubah menjadi celah penyalahgunaan wewenang apabila tidak dibingkai oleh mekanisme akuntabilitas yang memadai. Dengan berpijak pada kerangka teoritis tentang birokrasi, kewenangan, rasionalitas terbatas, serta konsep-konsep dasar diskresi sebagaimana diuraikan dalam Bab II, pembaca diperkenalkan pada fondasi konseptual yang menjelaskan mengapa diskresi melekat dalam

proses kerja birokrasi dan bagaimana ia terbentuk melalui struktur organisasi, aturan, serta interaksi antar-aktor.

Pembahasan kemudian bergerak secara sistematis menuju relasi antara diskresi dan akuntabilitas publik di Bab III, serta kerangka hukum konstitusional yang mengatur praktiknya di Indonesia pada Bab IV. Di bagian ini, pembaca diperlihatkan bagaimana prinsip negara hukum, asas legalitas, serta dinamika otonomi daerah membentuk batas, peluang, dan risiko penggunaan diskresi. Regulasi seperti Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Omnibus Law, hingga SOP dan aturan daerah dibahas untuk menggambarkan bagaimana norma formal sering kali belum cukup memberikan kejelasan, sehingga menciptakan ruang multitafsir, kekosongan hukum, hingga potensi konflik antara pusat dan daerah. Di titik inilah pengawasan, pengujian diskresi, serta jaminan keadilan administratif menjadi semakin relevan.

Selanjutnya, buku ini menelaah praktik diskresi di tingkat pemerintah daerah, perubahan regulasi pemerintahan daerah, serta derajat diskresi dalam kebijakan, administrasi, dan keuangan sebagaimana diulas dalam Bab V. Bab VI memperkaya perspektif tersebut dengan memotret bagaimana digitalisasi, e-governance, interoperabilitas data, dan penggunaan algoritme menggeser bentuk, batas, sekaligus risiko diskresi birokrasi modern. Dengan memadukan kerangka konseptual, analisis hukum, dan pembacaan atas transformasi digital, buku ini menegaskan urgensi membangun tata kelola diskresi yang profesional, akuntabel, dan adaptif. Pada akhirnya, pembahasan ini diharapkan mampu membantu pemerintah daerah mengarahkan diskresi sebagai instrumen strategis untuk

memperbaiki kinerja birokrasi dan memperkuat kualitas pelayanan publik yang responsif, adil, dan inklusif.

Referensi

- Al - Muttaqin, F. A., & Nugroho, R. A. (2025). Effectiveness of Digital-Based Public Service Innovation: Case Study of Population Services in Indonesia's Local Government. *JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik)*, 1–16. <https://doi.org/10.31947/jakpp.v1i1.11802>
- Amancik, A., Barus, S. I., Saifulloh, P. P. A., Nggilu, N. M., & Nur, A. I. (2024). Reforming the Indonesian Bureaucracy through State Civil Apparatus Reform, Could It be Optimized with Technology? *Journal of Law and Legal Reform*, 5(3), 943–972. <https://doi.org/10.15294/jllr.v5i3.13753>
- Amerasinghe, C. F. (1994). Détournement de Pouvoir. In *The Law of the International Civil Service* (pp. 277–312). Oxford University PressOxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198258797.003.0021>
- Aulia, A. P., & Andhini. (2025). The Dilemma of Decentralization in Public Policy Implementation in Indonesia. *Indonesian Journal of Public Administration Review*, 2(4), 13. <https://doi.org/10.47134/par.v2i4.4757>
- Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya. (2024). *Laporan Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) Unit Penyelenggara Pelayanan Publik Kota Surabaya*. <https://disdukcapil.surabaya.go.id/wp-content/uploads/2024/02/SKM-2023.pdf>
- Berenschot, W., & Mulder, P. (2019). Explaining regional variation in local governance: Clientelism and state-dependency in Indonesia. *World Development*, 122, 233–244. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.05.021>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>

- Congleton, R. (1982). A Model of Asymmetric Bureaucratic Inertia and Bias. *Public Choice*, 39(3), 421–425. <http://www.jstor.org/stable/30023634>
- Darusalam, D., Janssen, M., Said, J., Sanusi, Z. M., & Omar, N. (2023). An Evaluation Framework for the Impact of Digitalization on the Quality of Governance. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 10(1), 1–21. <https://doi.org/10.4018/IJPADA.332880>
- Dasgupta, A., & Beard, V. A. (2007). Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia. *Development and Change*, 38(2), 229–249. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00410.x>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315699356>
- Dwiyanto, A. (2007). *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah*. PSKK-UGM. https://www.google.com/search?q=Kinerja+Tata+Pemerintahan+Daerah.+Yogyakarta.+PSKK-UGM.&rlz=1C1UEAD_enID1034ID1035&oq=Kinerja+Tata+Pemerintahan+Daerah.+Yogyakarta.+PSKK-UGM.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKGGKABMgkIAhAhGAoYoAEyCQgDECEYChigATIJCAQQIRgKGGKA B0gEHODc1ajBqOagCBrACAFefc9qRdusmmnA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. UGM Press. https://books.google.co.id/books/about/Reformasi_Birokrasi_Publik_di_Indonesia.html?id=vTMXEAAAQBAJ&redir_esc=y
- Efriandi, T. (2021). *Decentralization and the challenges of local governance in Indonesia: Four case studies on public service provision and democratization in Papua and West Papua* [University of Groningen]. <https://doi.org/10.33612/diss.155466640>
- Fauzan, M., Prasajo, H., Ardhanariswari, R., & Elfudlatsani, B. (2025). Balancing Power and Resolving Conflicts in the Collaboration between Regional Heads and DPRD in Indonesia's Decentralized Governance. *E3S Web of Conferences*, 609, 07004. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202560907004>

- Frederickson, H. George. (1980). *New public administration*. University of Alabama Press.
https://books.google.com/books/about/New_Public_Administration.html?hl=id&id=A2PHDwAAQBAJ
- Fritzen, S. A. (2007). Can the Design of Community-Driven Development Reduce the Risk of Elite Capture? Evidence from Indonesia. *World Development*, 35(8), 1359–1375.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.05.001>
- Gargan, J. J. (2019). Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century. In *Handbook of Local Government Administration* (pp. 517–533). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093239-22>
- Hamdhani, A. F., & Susilo, A. A. (2024). Local democracy and corruption: Economic-political relations in the corruption case of Batu City’s mayor. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 10.
<https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1139>
- Hunold, C., & Peter, B. G. (2008). Bureaucratic Discretion and Deliberative Democracy. In *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 3500–3516). IGI Global.
<https://doi.org/10.4018/978-1-59904-947-2.ch255>
- Jovita, H., & Nurmandi, A. (2022). Bureaucratic Inertia. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1266–1270). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_692
- Jumalia Mannayong, Muh. Rizal S, H., & Muhammad Faisal. (2024). Transformasi Digital Dan Partisipasi Masyarakat: Mewujudkan Keterlibatan Publik Yang Lebih Aktif. *Jurnal Administrasi Publik*, 20(1), 53–75. <https://doi.org/10.52316/jap.v20i1.260>
- Jumroh. (2017). Observing the act no 23 of 2014 on regional government: Between decentralization and public service delivery. *International Journal of Economic Research*, 14(15), 311–318.
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85057639026&partnerID=40&md5=c53921f2de49ce9468ae95645b96e9bd>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2024). *Indeks Reformasi Birokrasi*. Kementerian Pendayagunaan

Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi.
<https://1data.menpan.go.id/>

- Lund, J. F., & Saito-Jensen, M. (2013). Revisiting the Issue of Elite Capture of Participatory Initiatives. *World Development*, 46, 104–112. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.028>
- Manubawa, I. B. G. A., Novitasari, I. G. A., & Masari, N. M. G. (2025). Pengaruh Kepemimpinan, Insentif, dan Motivasi Pada Kinerja Pegawai Bidang Akuntansi (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Buleleng). *Reviu Akuntansi, Manajemen, Dan Bisnis*, 5(1), 1–15. <https://doi.org/10.35912/rambis.v5i1.4375>
- Maulana, R. Y. (2019). TINJAUAN KRITIS PENGAWASAN POLITIK (POLITICAL OVERSIGHT) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PLATFORM KEUANGAN DAERAH (APBD) DI ERA REFORMASI. *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik (JISIP)*, 1(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/jisipunja.v1i2.7159>
- Noer, H. H. (2024). Portrait of the Politicization of Indonesian Bureaucracy in the 2024 Election. *International Journal of Social Service and Research*, 4(03), 752–769. <https://doi.org/10.46799/ijssr.v4i03.735>
- Peters, T. J. ., & Waterman, R. H. . (1982). *In search of excellence: Lessons from America's Best-run Companies*. Harper & Row. https://books.google.com/books/about/In_Search_of_Excellence.htm?hl=id&id=IGfonySC3DkC
- Prasodjo, T. (2025). Rethinking Bureaucracy in the Digital Era: A Qualitative Review of Public Sector Transformation in Indonesia. *Golden Ratio of Social Science and Education*, 5(2), 290–301. <https://doi.org/10.52970/grsse.v5i2.1425>
- Ramadhani, D., & Adiazmil, A. (2025). THE IMPACT OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION ON LOCAL GOVERNMENT PERFORMANCE. *Public Studies and Business Administration Journal (PUSBA)*, 2(1), 132–146. <https://doi.org/https://doi.org/10.62207/8x748k81>
- Ritonga, M. W., & Harbowo, N. (2025, October 14). *Transfer Daerah Dipangkas, Dana Insentif Berbasis Kinerja Bisa Jadi Solusi*. Kompas.Id. <https://www.kompas.id/artikel/transfer-daerah-dipangkas-dana-insentif-berbasis-kinerja-bisa-jadi-solusi>

- Rivera, J. D., & Knox, C. C. (2023). Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of New Public Service. *Public Administration Review*, 83(1), 65–77. <https://doi.org/10.1111/puar.13550>
- Rohayati, Y., & Abdillah, A. (2024). Digital Transformation for Era Society 5.0 and Resilience: Urgent Issues from Indonesia. *Societies*, 14(12). <https://doi.org/10.3390/soc14120266>
- Rohayatin, T., Warsito, T., Pribadi, U., Nurmandi, A., Kumorotmo, W., & Suranto, S. (2017). FAKTOR PENYEBAB BELUM OPTIMALNYA KUALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DALAM BIROKRASI PEMERINTAHAN. *Caraka Prabhu : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(01), 22–36. <https://doi.org/10.36859/JCP.V1I01.50>
- Ruman, Y. S. (2011). Desentralisasi, Basis Sosial dan Praktek Kekuasaan Elit Politik di Tingkat Lokal Pasca Penerapan Otonomi Daerah. *Humaniora*, 2(1), 24. <https://doi.org/10.21512/humaniora.v2i1.2943>
- Sadat, A., Lawelai, H., Satria, E., Azhar Sa'ban, L. M., & Putra, A. (2025). Local Government Discretion in Improving the Efficiency of Public Services. *Jurnal Ilmu Sosial Mamangan*, 14(1), 86–100. <https://doi.org/10.22202/mamangan.v14i1.9460>
- Salmon, H., & Lekipiouw, S. (2024). Division Construction Government Authority In Law Number 23 of 2014. *Journal of Ecohumanism*, 3(4), 664–674. <https://doi.org/10.62754/joe.v3i4.3516>
- Salomo, R. V., & Rahmayanti, K. P. (2023). Progress and Institutional Challenges on Local Governments Performance Accountability System Reform in Indonesia. *Sage Open*, 13(4). <https://doi.org/10.1177/21582440231196659>
- Setiawan, A., Tjiptoherijanto, P., Mahi, B. R., & Khoirunurrofik, K. (2022). The Impact of Local Government Capacity on Public Service Delivery: Lessons Learned from Decentralized Indonesia. *Economies*, 10(12), 323. <https://doi.org/10.3390/economies10120323>
- Setyawan, Y., Erliyana, A., Makarim, E., Sjarif, F. A., Dewi, L. R., & Sukma, A. N. A. (2025). Digital Government Post-Reform in Indonesia: Normative Developments and Implementation by State Organizing Institutions. *Law Reform: Jurnal Pembaharuan Hukum*, 21(1), 155–179. <https://doi.org/10.14710/lr.v21i1.68556>

- Siswoyo, M., & Khumayah, S. (2020). Implementation of law number 23 of 2014; a study of causative factors of less productive regional house of representatives (Dprd) in completing the draft of regional regulation (raperda) into a regional regulation (perda). *International Journal of Advanced Science and Technology*, 29(3), 6464–6472. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85083095435&partnerID=40&md5=071dcb9eb35d27fbfaa97199caa04cd0>
- Smith, R. (2016). Bureaucracy as Innovation. *Research-Technology Management*, 59(1), 61–63. <https://doi.org/10.1080/08956308.2016.1117341>
- Sulaiman, S., & Teresia, A. (2025, August 22). *Indonesia's regional budget cuts set to spur more local tax hikes and public outrage* | Reuters. Reuters. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-regional-budget-cuts-set-spur-more-local-tax-hikes-public-outrage-2025-08-22/?utm_source=chatgpt.com
- Wibowo, S. (2024). Innovative Strategy for the Application of Discretion in Government Policy in Indonesia: An Analysis. *Gorontalo Law Review*, 1. <https://doi.org/https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.3357>
- Widianingsih, I., & Morrell, E. (2007). Participatory Planning in Indonesia: Seeking a New Path to Democracy. *Policy Studies*, 28(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/01442870601121320>
- Widiarto, A. E., Hassan, M. S., Rusli, M. H. M., & Setiawan, E. B. (2025). The authority relationship of Central and Local Governments in forming laws and regulations: between Indonesia and Malaysia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 33(1), 148–167. <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.36629>
- Zulkifli, & Tahir, M. I. (2023). *Pemerintah Daerah: Antara Inovasi, Kinerja Organisasi, dan Pelayanan Publik* (A. Ruhimat, Ed.). Epigraf Komunikata Prima. <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/989/1/BUKU%20-%20PEMERINTAH%20DAERAH%20INOVASI%20KINERJA%20PELAYANAN.pdf>

BAB II

BIROKRASI DAN DISKRESI

BIROKRASI

2.1. Birokrasi dan Kewenangan Birokrasi

Kajian mengenai birokrasi telah berlangsung luas dan terus mengalami pembaruan, khususnya dalam aspek netralitas birokrat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Model klasik birokrasi ala Max Weber menggambarkan sebuah struktur ideal di mana birokrat bekerja secara profesional, efisien, bebas dari pengaruh politik atau relasi personal, dan menjunjung prinsip keadilan administratif. Dalam literatur ini, model netralitas birokrasi terkadang disebut model *administrative-efficiency* oleh James Yate, yang menekankan pengambilan keputusan yang rasional tanpa intervensi politik. Namun, banyak peneliti berpendapat bahwa model ini terlalu utopis karena mengabaikan realitas budaya politik dan nilai sosial yang melekat dalam sistem birokrasi. Sebagai contoh, Soni et al. (2025) menemukan bahwa tingkat profesionalisme dan tingkat politisasi saling berinteraksi dalam memengaruhi perilaku birokrasi di Amerika Serikat.

Pendekatan yang lebih realistis disebut model *pluralist-democracy*, yang menyatakan bahwa birokrasi tidak pernah berada di ruang hampa tanpa pengaruh politik, budaya, atau ekonomi. Dalam model ini, birokrat diharapkan paham terhadap konteks sosial dan pluralitas nilai, namun pada saat yang sama tetap harus menjaga independensi dalam pengambilan keputusan. Studi Widlak & Peeters (2025) memperlihatkan bahwa perubahan struktur birokrasi global telah mengalihkan

sebagian wewenang diskresi dari level pelaksana ke level sistem-infrastruktur yang lebih abstrak, menunjukkan bahwa kewenangan birokrasi semakin kompleks dan terhubung dengan dinamika kebijakan nasional dan internasional. Oleh karena itu, kewenangan birokrasi tidak dapat dilepaskan dari konteks politik dan regulasi yang mengitarinya.

Kewenangan birokrasi mencakup kemampuan pejabat publik untuk menggunakan diskresi, mengambil keputusan administratif yang tidak sepenuhnya diatur oleh regulasi rinci, serta menyesuaikan kebijakan berdasarkan kondisi lapangan. Namun, penggunaan diskresi ini membawa dua implikasi: di satu sisi menjadi instrumen fleksibilitas dan inovasi, di sisi lain menjadi sumber potensi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam artikel Rivera & Knox (2023) dijelaskan bahwa dilema utama birokrasi adalah menjaga keseimbangan antara efektivitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas terhadap masyarakat. Dengan demikian, kewenangan birokrasi bukanlah semata hak prerogatif, melainkan tanggung jawab yang harus diimbangi dengan transparansi dan kontrol.

Di Indonesia, tantangan netralitas birokrasi dan penggunaan kewenangan birokrasi juga tampak nyata. Penelitian Pardede & Kristian (2021) menunjukkan bahwa dalam pemilihan kepala daerah (PILKADA) banyak aparatur sipil negara (ASN) yang belum mampu menjaga jarak dari intervensi politik lokal, sehingga kepercayaan publik terhadap birokrasi menurun. Kondisi ini menunjukkan bahwa model Weberian yang ideal sulit diterapkan tanpa perubahan struktural dan budaya dalam birokrasi daerah. Kewenangan birokrat di tingkat lokal sering terhubung dengan kepentingan politik,

sehingga netralitas dan profesionalisme menjadi tantangan utama.

Tahun 2025 menjadi titik penting bagi birokrasi global dan nasional karena transisi ke layanan publik berbasis digital, adopsi kecerdasan buatan (AI), serta peningkatan tuntutan akuntabilitas. Rizk & Lindgren (2025) menyoroiti bagaimana teknologi baru memunculkan tantangan baru dalam penggunaan diskresi birokrasi: menghadirkan efisiensi tetapi juga risiko manipulasi atau penghilangan jejak keputusan manusia. Dalam konteks ini, kewenangan birokrasi semakin terhubung dengan sistem terotomatisasi, namun kontrol terhadap penggunaan diskresi manual tetap penting agar profesionalisme dan netralitas tidak terkikis.

Dengan demikian, diskursus mengenai birokrasi dan kewenangan birokrasi bukan hanya soal teori ideal, melainkan soal implementasi nyata dalam konteks otonomi daerah, digitalisasi pemerintahan, dan tekanan politik lokal. Model birokrasi yang netral ala Weberian dan model *pluralist-democracy* perlu dilihat sebagai dua kutub yang saling berinteraksi dalam praktik administrasi publik kontemporer. Buku ini akan menjelaskan bagaimana birokrat menggunakan kewenangannya dalam lingkaran politik lokal, bagaimana profesionalisme dan diskresi saling bertemu atau berkonflik, serta bagaimana sistem akuntabilitas publik dapat menjembatani ruang kewenangan agar pelayanan publik semakin adil dan efektif. Studi-studi yang dikutip di atas menyediakan landasan teoritis yang relevan untuk mengurai persoalan tersebut.

2.2. Definisi dan Asal-Usul Konsep Birokrasi

Pemahaman tentang diskresi birokrasi tidak dapat dipisahkan dari genealogi konseptual birokrasi itu sendiri. Sebagai titik tolak teoretis, subbab ini menelusuri perkembangan konsep birokrasi dari konstruksi ideal-tipe Weber hingga interpretasi kontemporer yang lebih bernuansa, dengan tujuan menetapkan landasan untuk memahami bagaimana struktur birokrasi modern menciptakan sekaligus membatasi ruang diskresi administratif.

Konsep birokrasi modern mendapat formulasi sistematis pertamanya melalui karya Max Weber yang mengidentifikasi birokrasi rasional-legal sebagai bentuk organisasi dominan dalam masyarakat modern yang mengalami rasionalisasi. Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi secara eksplisit dalam satu kalimat tunggal, namun dari berbagai karyanya dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan badan administratif yang terdiri dari pejabat-pejabat yang diangkat berdasarkan kualifikasi teknis, dengan hierarki wewenang yang jelas, aturan prosedural yang tertulis, dan pemisahan antara jabatan dengan orang yang menjabat (Sager & Rosser, 2021). Penting untuk memahami bahwa konstruksi Weber adalah tipe yang ideal untuk menjadi alat analitis metodologis untuk memahami realitas sosial, bukan deskripsi empiris atau model preskriptif yang harus ditiru secara literal (Serpa & Ferreira, 2019).

Karakteristik birokrasi Weberian mencakup enam prinsip utama: hierarki jabatan yang terstruktur, kompetensi yang ditentukan secara jelas, kontrak kerja berdasarkan kualifikasi profesional, remunerasi dalam bentuk gaji tetap,

pemisahan antara posisi dan person, serta dokumentasi tertulis untuk seluruh tindakan administratif. Serpa & Ferreira (2019). menjelaskan bahwa konfigurasi karakteristik ini dirancang untuk mencapai *technical superiority* (superioritas teknis) melalui prediktabilitas, efisiensi, dan eliminasi favoritisme personal. Namun, ironi sejarah menunjukkan bahwa istilah "birokrasi" sendiri membawa konotasi negatif sejak kemunculannya—kamus akademis Prancis tahun 1798 mendefinisikannya sebagai "kekuasaan dari para kepala biro", sementara kamus Jerman tahun 1813 mengaitkannya dengan perebutan kekuasaan antar-departemen (Albrow, 1989). Tegangan semantik ini mencerminkan ambivalensi fundamental terhadap kekuasaan birokrasi yang terus berlanjut hingga hari ini.

Tesis rasionalisasi Weber—argumen bahwa modernitas ditandai oleh dominasi *formal rationality* (rasionalitas formal) atas *substantive rationality* (rasionalitas substantif)—memiliki implikasi langsung terhadap pemahaman diskresi. Dalam birokrasi yang sepenuhnya rasional-legal, diskresi seharusnya diminimalkan karena setiap keputusan harus mengikuti *rule-based procedures* (prosedur berbasis aturan) yang telah ditetapkan. Namun, Weber sendiri menyadari bahwa ideal-type ini tidak pernah sepenuhnya terwujud dalam praktik, dan bahkan dalam birokrasi yang paling rasional sekalipun, *official secrecy* (kerahasiaan pejabat) dan *specialized knowledge* (pengetahuan terspesialisasi) memberikan birokrat kekuasaan diskresioner yang signifikan.

Interpretasi kontemporer terhadap Weber telah mengalami evolusi penting. Althaus (2022) mengajukan konsep

"*complementary bureaucracy*" yang mengkritik impersonalitas Weberian dengan menunjukkan bahwa di berbagai konteks budaya—khususnya dalam sistem *governance indigenous*—relasionalitas justru meningkatkan efektivitas administratif tanpa mengorbankan akuntabilitas. Studi ini mendemonstrasikan bahwa karakteristik birokrasi Weberian bersifat *historically contingent* (bergantung konteks sejarah) dan tidak universal. Lebih lanjut, Althaus (2022) menunjukkan bahwa *rigid adherence* (kepatuhan kaku) terhadap impersonalitas dapat menghasilkan disfungsi organisasi ketika berhadapan dengan komunitas yang nilai kulturalnya menekankan *reciprocity* (resiprokalitas) dan *collective decision-making*.

Transisi dari birokrasi sebagai sistem pemerintahan menuju birokrasi sebagai organisasi modern menandai pergeseran penting dalam fokus analitis. Jika konseptualisasi abad ke-19 melihat birokrasi sebagai tipe rezim yang kontras dengan monarki atau demokrasi, maka pemikiran abad ke-20 semakin memfokuskan pada birokrasi sebagai bentuk organisasi yang dapat dianalisis secara sistematis. Klasifikasi Mosca yang membedakan antara sistem feodal dan sistem birokratis berdasarkan ada tidaknya kelompok khusus yang menerima gaji untuk mengelola fungsi administratif (Blau & Meyer, 1987) menunjukkan awal dari perspektif organisasional ini.

Perdebatan teoretis fundamental yang muncul dari konsepsi Weberian adalah perdebatan antara *bureaucratic neutrality* (netralitas birokrasi) dan *political responsiveness* (responsivitas politik). Model *administrative-efficiency* yang mengidealisasikan birokrasi netral berbasis merit dan keahlian

profesional berhadapan dengan model *pluralist-democracy* yang melihat birokrasi sebagai arena kontestasi nilai dan kepentingan politik. Ketegangan ini bukan sekadar debat akademis abstrak, melainkan memiliki implikasi praktis langsung terhadap desain institusional dan pengaturan akuntabilitas. Jika birokrasi diasumsikan netral, maka diskresi administratif dapat dipandang sebagai penilaian teknis yang objektif; sebaliknya, jika birokrasi dipahami sebagai inheren dan bersifat politis, maka diskresi menjadi pelaksanaan kekuasaan yang memerlukan kontrol demokratis ketat.

Berbagai interpretasi Weber menghasilkan pemahaman bahwa birokrasi modern mengandung *inherent contradictions* (kontradiksi inheren). Di satu sisi, formalisasi dan standardisasi prosedur dimaksudkan untuk meminimalkan *arbitrary discretion* (diskresi sewenang-wenang). Di sisi lain, kompleksitas masalah sosial dan ketidaklengkapan aturan membuat diskresi administratif menjadi *functional necessity*. Paradoks ini akan menjadi tema rekuren dalam pembahasan selanjutnya, khususnya ketika kita beralih dari konsepsi struktural Weber menuju teori keputusan Simon yang lebih berfokus pada proses kognitif individual dan *organizational decision-making*.

Dengan memahami akar konseptual birokrasi dalam pemikiran Weberian—sekaligus mengenali keterbatasannya—kita memperoleh landasan kritis untuk menganalisis bagaimana struktur organisasi menciptakan, membentuk, dan membatasi ruang diskresi. Subbab berikutnya akan menunjukkan bagaimana teori keputusan Herbert Simon menggeser fokus dari

struktur formal menuju proses psikologis dan kognitif yang mendasari pengambilan keputusan administratif.

2.3. Dasar Teoretis Keputusan Organisasi dan Rasionalitas Terbatas

Jika Weber memberikan anatomi struktural birokrasi, Herbert Simon mengungkapkan proses kognitif yang terjadi di dalam struktur tersebut. Subbab ini mengeksplorasi kontribusi fundamental Simon terhadap pemahaman kita tentang *administrative decision-making*, dengan fokus khusus pada konsep *bounded rationality* yang merevolusi asumsi klasik tentang rasionalitas manusia dan membuka jalan bagi pemahaman realistis tentang bagaimana birokrat sesungguhnya membuat keputusan dalam situasi diskresi.

Karya fundamental Simon, *Administrative Behavior* (1947), menandai titik balik epistemologis dalam studi administrasi publik dengan mengajukan proposisi radikal: manusia tidak pernah membuat keputusan berdasarkan *comprehensive rationality* (rasionalitas komprehensif) sebagaimana diasumsikan oleh teori ekonomi klasik dan model birokratis idealistik. Alih-alih, pembuat kebijakan beroperasi dalam kondisi *bounded rationality*—rasionalitas yang dibatasi oleh keterbatasan kognitif, informasi yang tidak lengkap, waktu yang terbatas, dan kompleksitas lingkungan keputusan (Mintrom, 2016). Simon berargumen bahwa menghadapi keterbatasan ini, individu tidak mencari solusi optimal melainkan *satisficing* (memuaskan)—menerima solusi yang "cukup baik" yang memenuhi kriteria penerimaan minimal.

Implikasi konsep *bounded rationality* terhadap pemahaman diskresi birokrasi sangat menonjol. Jika birokrat tidak dapat memproses semua informasi relevan atau mengkalkulasi semua konsekuensi dari setiap alternatif tindakan, maka diskresi mereka tidak semata-mata soal interpretasi aturan yang ambigu atau pengisian *policy gaps*, melainkan merupakan *cognitive necessity*. Battaglio et al. (2019) dalam sintesis sistematis terhadap 109 artikel menunjukkan bahwa *bounded rationality* Simon menjadi fondasi bagi seluruh tradisi *behavioral public administration*. Tinjauan mereka membuktikan bahwa *cognitive biases* (bias kognitif) seperti bias konfirmasi, heuristik ketersediaan, dan efek pemingkiaan secara sistematis memengaruhi keputusan diskresioner birokrat—sebuah temuan yang menantang asumsi bahwa pelatihan profesional atau kepatuhan terhadap aturan prosedural dapat sepenuhnya mengeliminasi subjektivitas.

Simon membedakan antara *programmed decisions* (keputusan terprogram) dan *nonprogrammed decisions* (keputusan tidak terprogram). Keputusan terprogram adalah keputusan repetitif dan rutin yang dapat diformalisasi ke dalam prosedur standar, sementara keputusan *nonprogrammed* bersifat novel, tidak terstruktur, dan memerlukan *judgment* (penilaian). Distingsi ini paralel dengan perbedaan antara *ministerial acts* (tindakan kementerian/rutin) dan *discretionary acts* (tindakan diskresi) dalam hukum administratif. Schwarz et al. (2022) menghubungkan dikotomi Simon ini dengan perkembangan *artificial intelligence* (kecerdasan buatan) dalam organisasi publik, menunjukkan bahwa AI dapat menangani keputusan terprogram namun masih bergantung pada *human discretion*

(kebijaksanaan manusia) untuk keputusan yang memerlukan penilaian kontekstual dan nilai etis.

Konsep *organizational intelligence* (kecerdasan organisasi) yang dikembangkan Simon juga relevan untuk memahami bagaimana diskresi individual terintegrasi dalam konteks organisasional. Simon berpendapat bahwa organisasi meningkatkan rasionalitas individu melalui: (1) *division of labor* (pembagian kerja) yang memungkinkan spesialisasi, (2) *standard operating procedures* (SOP) yang menyimpan *organizational memory*, dan (3) *hierarchy* yang mengkoordinasikan keputusan individual. Namun, Gomes & Domingos (2025) dalam analisis terbaru terhadap warisan Simon untuk administrasi publik menunjukkan bahwa struktur organisasional juga dapat membatasi rasionalitas—misalnya ketika silo departemen mencegah berbagi informasi atau ketika hierarki yang kaku menghambat identifikasi masalah bottom-up.

Kritik terhadap Simon datang dari berbagai arah. Beberapa sarjana menganggap *bounded rationality* sebagai konsep yang *too descriptive* (terlalu deskriptif) dan kurang memberikan petunjuk normatif tentang bagaimana seharusnya keputusan dibuat. Yang lain menunjukkan bahwa fokus Simon pada kognitif individu mengabaikan dimensi struktural dan politik dari pengambilan keputusan organisasi. Namun, daya tahan konseptual *bounded rationality* terlihat dari fakta bahwa tujuh dekade setelah publikasi awalnya, konsep ini tetap menjadi landasan dalam literatur administrasi publik, *behavioral economics*, dan teori organisasi (Battaglio et al., 2019).

Relevansi Simon untuk studi diskresi birokrasi kontemporer semakin jelas dalam konteks transformasi digital. Johansson (2025) menunjukkan bahwa *automated decision systems* (sistem keputusan otomatis) tidak mengeliminasi *bounded rationality* melainkan mengubah lokasinya—dari *frontline bureaucrats* (birokrat garis depan) ke *algorithm designers* (perancang algoritma) dan data scientists yang memprogram sistem. Pergeseran ini menghadirkan paradoks baru: sementara algoritma dapat memproses informasi dalam volume yang jauh melampaui kemampuan kognitif manusia, algoritma tidak dapat melakukan *value-laden trade-offs* (pertukaran yang sarat nilai) yang menjadi inti dari *many discretionary decisions* (banyak keputusan diskresioner).

Sintesis teoretis yang muncul dari Simon adalah pemahaman bahwa diskresi administratif harus dianalisis tidak hanya sebagai fenomena hukum atau struktural, tetapi juga sebagai proses kognitif dan psikologi. Diskresi terjadi tidak semata-mata karena aturan yang ambigu atau pengetahuan teknis yang superior, melainkan juga karena keterbatasan kognitif manusia dalam menghadapi *complexity* (kompleksitas) dan *uncertainty* (ketidakpastian). Implikasinya, upaya untuk "mengendalikan" diskresi melalui elaborasi prosedural atau *detailed rule-making* (pembuatan aturan yang terperinci) memiliki *diminishing returns* (hasil yang semakin berkurang)—pada titik tertentu, terlalu banyak aturan justru meningkatkan kompleksitas dan memperburuk *bounded rationality*.

Transisi konseptual dari Weber ke Simon menandai pergeseran dari *structural determinism* (determinisme struktural) menuju *cognitive realism* (realisme kognitif). Jika

Weber menjelaskan bagaimana struktur birokrasi seharusnya beroperasi secara rasional, Simon mengungkapkan bagaimana pengambilan keputusan manusia sesungguhnya beroperasi dalam konteks organisasi. Pemahaman ini menjadi fondasi krusial untuk mengapresiasi kontribusi Lipsky dalam subbab berikutnya, yang akan menunjukkan bahwa birokrat garis depan—*operating under conditions of bounded rationality*—sesungguhnya berfungsi sebagai pengambil keputusan *de facto* melalui pelaksanaan kebijakan kumulatif mereka.

2.4. Diskresi: Definisi, Tipe, dan Ruang Lingkup

Setelah menetapkan fondasi struktural (Weber) dan kognitif (Simon), kita sekarang beralih pada konseptualisasi diskresi itu sendiri—fenomena yang terletak di persimpangan antara struktur organisasi, batasan kognitif, dan implementasi kebijakan. Subbab ini menyajikan evolusi konseptual diskresi dari perspektif legal-administratif menuju pemahaman sosiologis yang lebih kaya tentang bagaimana pekerja garis depan sesungguhnya menggunakan ruang kebijakan mereka dalam praktik.

Diskresi administratif telah didefinisikan dalam berbagai cara oleh sarjanawan sepanjang lima dekade terakhir, namun elemen umum yang menghubungkan berbagai definisi adalah *notion of choice* (gagasan pilihan). Locke (1965) mendefinisikan diskresi sebagai "ruang di mana para pejabat dapat mengambil keputusan atau melakukan tindakan di antara alternatif yang bisa dilakukan"—sebuah definisi yang menekankan *latitude of action* (garis lintang tindakan). Davis (1969) memperluas ini sebagai "kesempatan atau kebebasan untuk membuat suatu

pilihan di antara berbagai alternatif tindakan baik untuk berbuat atau tidak berbuat", menambahkan dimensi *omission* (tindakan pengabaian) sebagai bentuk diskresi. Lipsky (1980) dan Prottas (1979) memberikan definisi yang lebih operasional: "rentang pilihan dalam serangkaian parameter yang membatasi perilaku individu sebagai penyedia pelayanan publik"—definisi yang mengakui bahwa diskresi selalu dibatasi dan tidak pernah absolut.

Kontribusi transformatif Michael Lipsky terletak pada identifikasinya terhadap *street-level bureaucrats* atau birokrat tingkat jalanan sebagai kategori analitis tersendiri. Dalam paper seminal tahun 1969, Lipsky mengajukan proposisi kontroversial bahwa "*street-level bureaucrats effectively become the policymakers in their respective work arenas*" atau dapat dijelaskan sebagai bahwa birokrat di tingkat jalanan secara efektif menjadi pembuat kebijakan di area kerja masing-masing Lipsky (1980). Argumennya bertumpu pada tiga observasi empiris: pertama, *street-level bureaucrats* memiliki *significant independence* (kemerdekaan yang signifikan) dalam menjalankan tugas mereka karena sulit disupervisi langsung; kedua, mereka membuat keputusan yang memiliki dampak langsung dan segera terhadap kehidupan warga negara; ketiga, efek kumulatif dari keputusan diskresioner individu mereka sesungguhnya membentuk kebijakan *de facto* yang sering berbeda dari niat kebijakan formal.

Buku Lipsky (2010) (edisi anniversary ke-30 tahun dari Russell Sage Foundation) mengembangkan kerangka kerja teoretis yang lebih lengkap, mengidentifikasi kondisi struktural yang memunculkan diskresi garis depan: *chronic resource*

inadequacy (kelangkaan sumber daya kronis), *demand exceeding supply* (permintaan melebihi pasokan), *ambiguous or conflicting goals* (tujuan yang ambigu atau bertentangan), serta *non-voluntary clientele* (klien yang tidak sukarela). Dalam kondisi ini, *street-level bureaucrats* mengembangkan *coping mechanisms* yang mencakup *creaming* (memilih klien yang mudah), *routinization* (rutinisasi), dan *psychological distancing*—strategi yang pada dasarnya merupakan forms of discretion. Lipsky (2010) juga memperkenalkan konsep "*policy as experience*"—ide bahwa bagi warga negara, kebijakan adalah apa yang dialami dalam interaksi dengan *street-level bureaucrats*, bukan apa yang tertulis dalam undang-undang atau peraturan.

Distingsi penting yang muncul dalam literatur adalah antara *rule-oriented discretion* (diskresi berorientasi aturan) dan *case-oriented discretion* (diskresi berorientasi kasus). S. Maynard-Moody & Musheno (2000) dalam studi mereka mengajukan dua narasi diskresi, yakni *state-agent narrative* dan *citizen-agent narrative*. Dalam *state-agent narrative*, *street-level bureaucrats* melihat diri mereka sebagai pelaksana aturan, dan diskresi digunakan untuk menerapkan aturan umum pada kasus-kasus tertentu. Sebaliknya, dalam *citizen-agent narrative*, *street-level workers* melihat diri mereka sebagai advokat untuk klien, dan diskresi digunakan untuk aturan lentur untuk mencapai hasil yang adil. Studi S. Maynard-Moody & Musheno (2000) berdasarkan wawancara dengan polisi, guru, dan konselor di dua negara bagian AS menunjukkan bahwa *citizen-agent narrative* lebih dominan dalam praktik, bertentangan dengan asumsi birokrasi legal-rasional.

Karya etnografis S. W. Maynard-Moody & Musheno (2009), *Cops, Teachers, Counselors*, memperdalam temuan ini dengan menunjukkan bahwa *street-level workers* menerapkan penilaian moral dalam keputusan diskresioner mereka, membedakan antara "*worthy*" dan "*unworthy*" klien berdasarkan penilaian normatif. Temuan ini problematik dari perspektif kesetaraan dan keadilan, namun mengungkapkan realitas bahwa diskresi tidak pernah sepenuhnya teknis atau netral nilai—selalu ada unsur evaluasi moral.

Tipologi diskresi berkembang seiring waktu. Perbedaan antara *legal discretion* (ruang kebijakan yang secara eksplisit diberikan oleh undang-undang), *administrative discretion* (kebijakan dalam implementasi peraturan), dan *professional discretion* (kebijakan berdasarkan keahlian) menyoroti berbagai sumber kewenangan diskresioner. Lebih lanjut, distingsi antara *positive discretion* (diskresi untuk bertindak) dan *negative discretion* (diskresi untuk tidak bertindak/menegakkan hukum) penting untuk memahami berbagai pilihan diskresioner. Penelitian menunjukkan bahwa *negative discretion*—seperti penegakan selektif atau ketidakpatuhan strategis—sering kurang terlihat namun sama pentingnya.

Tinjauan sistematis terbaru oleh Chang & Brewer (2023) terhadap 249 artikel dari periode 1980-2019 mengidentifikasi lima tema utama dalam literatur diskresi: (1) *antecedents of discretion* (determinan struktural dan individual), (2) *exercise of discretion* (bagaimana diskresi digunakan), (3) *outcomes of discretion* (konsekuensi untuk *clients* dan tujuan kebijakan), (4) *control and accountability*, dan (5) pertanyaan normatif tentang keinginan untuk mengambil sikap terhadap diskresi. Tinjauan

mereka juga mengungkap bias geografis—lebih dari 70% studi dilakukan di Amerika Utara dan Eropa Barat, dengan representasi minimal dari Global South.

Peeters & Campos (2023) dalam *systematic review* khusus tentang birokrasi tingkat jalanan di lembaga negara yang lemah menantang universalitas kerangka kerja Lipsky. Berdasarkan analisis 80+ artikel dari konteks Global South, Peeters & Campos (2023) menunjukkan bahwa kelemahan kelembagaan mengubah karakter diskresi—dalam konteks ini, diskresi sering meliputi praktik informal, pencarian rente, dan improvisasi untuk mengkompensasi disfungsi organisasi. Mereka mengajukan empat dimensi institusional yang membentuk perilaku diskresioner: formalisasi, akuntabilitas publik, kapasitas, dan keselarasan nilai. Temuan ini menunjukkan bahwa kerangka kerja teoritis yang dikembangkan dalam konteks negara-negara maju memerlukan adaptasi ketika diterapkan pada ekologi institusional yang berbeda.

Perkembangan kontemporer dalam konseptualisasi diskresi meliputi perhatian terhadap diskresi digital dan algoritma. Johansson (2025) menunjukkan bahwa digitalisasi tidak menghilangkan diskresi tetapi mengubah lokus dan karakternya—munculnya "*screen-level bureaucrats*" yang melakukan diskresi melalui entri data, kategorisasi dalam sistem digital, dan interpretasi keluaran algoritma. Hal ini menimbulkan pertanyaan baru: jika algoritma membuat keputusan, di mana letak diskresinya? Jawaban yang muncul adalah bahwa diskresi bergeser ke *upstream decisions* (keputusan hulu) tentang desain algoritma, pemilihan data, dan

penetapan ambang batas—bentuk kebijaksanaan yang kurang terlihat tetapi berpotensi lebih berdampak.

Erasmus (2014) dalam sintesis meta-etnografi tentang penggunaan *street-level bureaucracy theory* dalam analisis kebijakan kesehatan di negara berpenghasilan rendah dan menengah mendemonstrasikan bahwa diskresi dalam konteks perawatan kesehatan memiliki konsekuensi hidup atau mati secara harfiah. Erasmus (2014) menunjukkan bahwa petugas kesehatan di lingkungan dengan sumber daya terbatas menggunakan diskresi untuk penjatahan sumber daya yang langka, dan pola kebijaksanaan sering mencerminkan kesenjangan sosial—misalnya, pasien dari kelompok marginal cenderung menerima perawatan berkualitas rendah.

Sintesis dari beragam perspektif ini menghasilkan beberapa wawasan kunci tentang sifat diskresi birokrasi: Pertama, diskresi adalah ciri yang melekat pada implementasi kebijakan, bukan penyimpangan atau disfungsi. Kedua, diskresi adalah multi-dimensional—melibatkan penilaian teknis, evaluasi moral, dan perhitungan strategis. Ketiga, pelaksanaan diskresi dipengaruhi oleh interaksi yang kompleks antara kendala struktural, budaya organisasi, norma profesional, dan karakteristik individu. Keempat, diskresi memiliki kualitas paradoks—diperlukan untuk penyampaian layanan yang responsif dan efektif, namun dapat menghasilkan kesewenang-wenangan dan ketidaksetaraan jika tidak dicegah.

Memahami kompleksitas diskresi ini penting untuk menganalisis mekanisme yang membentuk perilaku diskresioner, yang menjadi fokus subbab berikutnya. Jika

subbab ini telah menjawab "*what is discretion*" dan "*why does it exist*", subbab 2.4 akan menjawab "*what shapes how discretion is exercised*"—mengarahkan perhatian pada faktor organisasi, kelembagaan, dan kontekstual yang membatasi dan memungkinkan pilihan diskresioner.

2.5. Mekanisme yang Membentuk Diskresi Birokrasi

Eksistensi diskresi administratif, sebagaimana telah diuraikan, merupakan keniscayaan struktural dan kognitif. Namun, pertanyaan kritis yang mengikuti adalah: faktor-faktor apa yang membentuk bagaimana diskresi sesungguhnya dilaksanakan dalam praktik? Subbab ini menganalisis mekanisme multidimensional—aturan formal, budaya organisasi, pengaturan pengawasan, tekanan eksternal, dan kapasitas organisasi—yang secara simultan mengonstruksi, membatasi, dan memfasilitasi perilaku diskresioner.

Aturan formal dan kerangka hukum secara konvensional dipahami sebagai kendala utama pada diskresi. Paradoksnya, penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara kepadatan aturan dan kebijaksanaan aktual bersifat non-linier dan sering kali berlawanan dengan intuisi. Tummers & Bekkers (2014) dalam survei terhadap 1.300 profesional perawat kesehatan di Belanda menemukan bahwa diskresi—yang mereka operasionalisasikan sebagai kebebasan dalam memutuskan cara menerapkan kebijakan—secara positif memengaruhi kemauan mengimplementasikan kebijakan dan *client meaningfulness* (persepsi bahwa pekerjaan memberikan nilai bagi klien). Studi Erasmus (2014) menunjukkan bahwa aturan yang membatasi yang dimaksudkan untuk mengendalikan diskresi justru dapat

menurunkan motivasi implementator dan mengurangi keefektifan.

Budaya organisasi muncul sebagai mekanisme yang lebih kuat dan halus dibanding aturan formal. Jacobsson et al. (2021) melakukan studi perbandingan etnografis selama 13 bulan di dua lembaga kesejahteraan Swedia dengan mandat serupa namun budaya organisasi yang sangat berbeda. Agensi pertama memiliki "budaya prosedural" yang menekankan kepatuhan aturan dan standarisasi, menghasilkan pekerja sosial yang melihat diskresi sebagai *necessary evil* (kejahatan yang diperlukan). Agensi kedua memiliki "budaya profesional" yang menekankan penilaian ahli dan advokasi klien, menghasilkan pekerja yang mengadopsi diskresi sebagai tanggung jawab profesional inti. Temuan mengejutkan adalah bahwa meskipun kedua agensi beroperasi dalam kerangka hukum yang sama, praktik diskresioner yang sebenarnya mereka sangat bertentangan—membuktikan bahwa budaya organisasi dapat mengesampingkan struktur kelembagaan formal.

Supervisory leadership (Kepemimpinan pengawasan) merupakan mekanisme ketiga yang sentral namun kurang berteori. Keulemans & Groeneveld (2020) menggunakan data berpasangan atasan-bawahan dari 971 *street-level bureaucrats* dan 203 supervisor di Dutch dan Belgian tax administrations untuk meneliti bagaimana pengaruh pengawasan membentuk diskresi. Mereka menemukan bahwa supervisor berfungsi sebagai panutan—gaya kepemimpinan dan pilihan diskresioner supervisor secara signifikan memprediksi sikap bawahan terhadap klien. Lebih spesifik, *supportive leadership* (kepemimpinan yang mendukung) memoderasi hubungan antara

diskresi dan sikap klien yang positif, menunjukkan bahwa bagaimana diskresi diawasi lebih penting daripada seberapa banyak diskresi yang diberikan

Hassan et al. (2021) dalam studi terhadap 241 pengawas ketenagakerjaan di Malaysia memverifikasi dukungan pengawasan sebagai moderator penting. Menggunakan Structural Equation Modeling (SEM), mereka membuktikan bahwa dukungan pengawasan memoderasi hubungan antara diskresi dan *client meaningfulness* (kebermaknaan klien)—ketika dukungan pengawasan tinggi, diskresi lebih mungkin menghasilkan dampak positif. Implikasinya, investasi organisasi dalam mengembangkan praktik pengawasan yang mendukung mungkin lebih efektif dalam memastikan penggunaan kebijaksanaan yang bertanggung jawab dibandingkan sistem kontrol yang rumit.

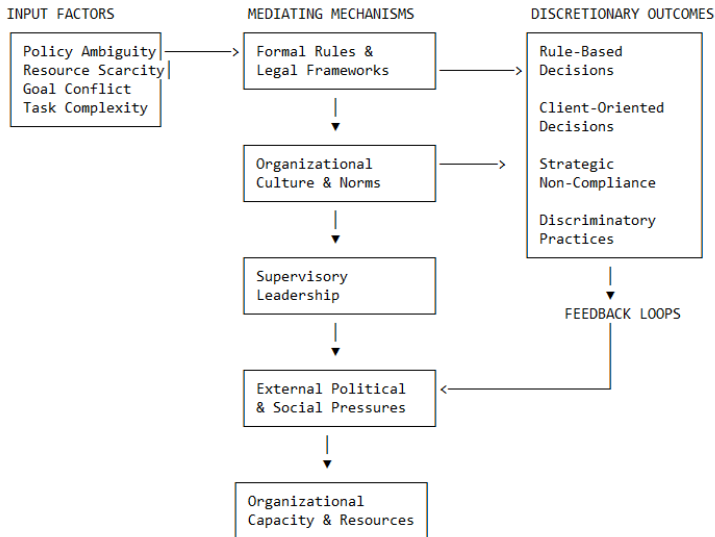
Tekanan eksternal dari para pelaku politik, media, dan opini publik juga membentuk ruang diskresioner dan penggunaannya. Keiser & Soss (1998) dalam analisis deret waktu gabungan dari 50 Negara bagian AS selama periode 1990-1992 mendemonstrasikan bahwa partisan pengendalian jabatan gubernur dan komposisi legislatif secara sistematis mempengaruhi keputusan diskresioner dalam penegakan tunjangan anak. Studi Keiser & Soss (1998) menunjukkan bahwa diskresi birokrasi adalah not hanya fenomena teknis atau profesional, tetapi juga politik—lembaga administratif responsif terhadap sinyal-sinyal politik meskipun terisolasi secara hukum. Christensen & Opstrup (2018) menggunakan eksperimen sketsa dengan pegawai negeri sipil Denmark untuk meneliti dilema birokrasi ketika responsivitas politik bertentangan dengan

kendala normatif. Mereka menemukan bahwa posisi organisasi (senior vs. junior) memoderasi respons—birokrat senior lebih cenderung mengakomodasi tekanan politik dalam zona diskresi, sementara pejabat junior lebih kaku dalam mengikuti aturan formal.

Kapasitas organisasi—dalam hal sumber daya, pelatihan, dan keahlian teknis—merupakan kondisi yang memungkinkan untuk diskresi yang efektif. Marvel & Resh (2015) menginvestigasi bagaimana demografi klien dan birokrasi representatif yang mempengaruhi rasa hormat manajer dalam memberikan diskresi. Mereka menemukan bahwa manajer lebih kemungkinan memberikan diskresi ketika ada kecocokan demografis antara birokrat dan klien—menyarankan bahwa legitimasi yang dirasakan dan kompetensi yang diasumsikan membentuk alokasi kewenangan diskresioner. Temuan ini mengindikasikan bahwa kapasitas bukan hanya kemampuan teknis, tetapi juga kompetensi relasional dan kontekstual.

Analisis kritis terhadap literatur mekanisme menunjukkan beberapa kesenjangan penting. Pertama, sebagian besar penelitian meneliti mekanisme individual secara terpisah, padahal dalam praktik, beberapa mekanisme berinteraksi dalam cara yang rumit—misalnya, bagaimana budaya organisasi memoderasi efek aturan formal, atau bagaimana gaya pengawasan memediasi tekanan politik eksternal. Kedua, sebagian besar studi empiris bersifat cross-sectional, menyulitkan inferensi tentang arah kausal—apakah Budaya organisasi membentuk perilaku diskresioner, atau praktik diskresioner yang sukses secara bertahap mengubah budaya?

Ketiga, Mekanisme ini mungkin sangat bervariasi di berbagai domain kebijakan dan konteks nasional, namun penelitian perbandingannya masih terbatas.



Gambar 2. 1 Ruang Diskresi dan Mekanisme Pembentuknya

Sumber: Model sintesis dari Keiser & Soss (1998), Hassan et al. (2021), Keulemans & Groeneveld (2020), dan Tummers & Bekkers (2014).

Thomann et al. (2018) menggunakan large-N analisis konfigurasi (N=1,004 profesional perawatan kesehatan ditambah 1.087 guru di Belanda) untuk mengatasi masalah kompleksitas. Menggunakan analisis komparatif kualitatif (QCA), mereka menemukan bahwa diskresi adalah kondisi kuasi-perlu untuk kemauan implementasi yang tinggi—tidak ada konfigurasi lain dari faktor-faktor (seperti dukungan

kebijakan, kualitas kebijakan yang dirasakan) yang dapat mengkompensasi tidak adanya kebijaksanaan dalam menghasilkan kemauan. Temuan ini menantang asumsi bahwa mengurangi diskresi melalui aturan yang lebih jelas atau sumber daya yang lebih baik akan meningkatkan implementasi—menunjukkan bahwa kebijaksanaan itu sendiri memiliki nilai motivasi yang tak tergantikan bagi para pelaksana.

Sintesis bukti teoritis dan empiris mengarah pada kesimpulan bahwa perilaku diskresioner adalah produk dari proses multi-level dan interaktif. Intervensi satu tingkat—misalnya, sekadar merevisi peraturan formal atau memberikan pelatihan tambahan—tidak mungkin mengubah pola diskresi secara mendasar jika mekanisme di tingkat lain (organisasi, politik, individu) tidak ditangani. Implikasinya terhadap perancangan kebijakan adalah perlunya pendekatan holistik dan multi-cabang yang secara bersamaan menargetkan berbagai mekanisme pembentukan.

Referensi

- Albrow, M. (1989). *Birokrasi*. PT. Tiara Wacana. https://books.google.co.id/books/about/Birokrasi.html?id=qVRpAQAACAAJ&redir_esc=y
- Althaus, C. (2022). Complementary Bureaucracy: Reimagining Weberian Impersonalism with Indigenous Relationality. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 135–150. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac002>
- Battaglio, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral Public Administration: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public

- Organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304–320.
<https://doi.org/10.1111/puar.12994>
- Blau, P. M., & Meyer, M. W. (1987). *Bureaucracy in Modern Society*. Random House.
https://books.google.co.id/books/about/Bureaucracy_in_Moder_n_Society.html?id=PMGFAAAAMAAJ&redir_esc=y
- Chang, A., & Brewer, Gene. A. (2023). Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3), 481–498.
<https://doi.org/10.1111/gove.12312>
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. LSU Press.
https://books.google.co.id/books/about/Discretionary_Justice.html?id=gbBqAAAAQBAJ&redir_esc=y
- Erasmus, E. (2014). The use of street-level bureaucracy theory in health policy analysis in low- and middle-income countries: a meta-ethnographic synthesis. *Health Policy and Planning*, 29(suppl 3), iii70–iii78. <https://doi.org/10.1093/heapol/czu112>
- Gomes, R. C., & Domingos, F. D. (2025). Herbert Simon’s Legacy for Public Administration. *Public Administration*.
<https://doi.org/10.1111/padm.13051>
- Hassan, M. S., Raja Ariffin, R. N., Mansor, N., & Al Halbusi, H. (2021). An Examination of Street-Level Bureaucrats’ Discretion and the Moderating Role of Supervisory Support: Evidence from the

Field. *Administrative Sciences*, 11(3), 65.
<https://doi.org/10.3390/admsci11030065>

- Jacobsson, K., Wallinder, Y., & Seing, I. (2021). Street-level bureaucrats under new managerialism: a comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organization*, 7(3), 316–333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa015>
- Johansson, J. (2025). Research on digital discretion—The subjectification of street-level work in public administration. *Review of Policy Research*, 42(1), 122–148. <https://doi.org/10.1111/ropr.12637>
- Keiser, L. R., & Soss, J. (1998). With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement. *American Journal of Political Science*, 42(4), 1133. <https://doi.org/10.2307/2991852>
- Keulemans, S., & Groeneveld, S. (2020). Supervisory Leadership at the Frontlines: Street-Level Discretion, Supervisor Influence, and Street-Level Bureaucrats' Attitude Towards Clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 307–323. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz019>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* on JSTOR. Russel Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
https://books.google.co.id/books/about/Street_Level_Bureaucracy_30th_Anniversar.html?id=cs_djgS5v-UC&redir_esc=y

- Locke, J. (1965). *Two Treatises of Government*. New American Library.
https://books.google.co.id/books/about/Two_Treatises_of_Government.html?id=ys0jAQAIAAJ&redir_esc=y
- Marvel, J. D., & Resh, W. G. (2015). Bureaucratic Discretion, Client Demographics, and Representative Bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 45(3), 281–310.
<https://doi.org/10.1177/0275074013492008>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2009). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. University of Michigan Press.
https://books.google.co.id/books?id=BtnGBC_MMwgC
- Mintrom, M. (2016). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. In *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 12–21). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.22>
- Pardede, P. D. K., & Kristian, R. (2021). Analysis of Strengthening Bureaucracy Neutrality Policy Implementation in the Local Elections (A Study in North Sumatera). *Journal of Local Government Issues*, 4(2), 155–169.
<https://doi.org/10.22219/logos.v4i2.16418>
- Peeters, R., & Campos, S. A. (2023). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 977–995. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>

- Prottas, J. M. (1979). *People Processing: The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington Books. https://books.google.co.id/books/about/People_processing_the_Street_level_Burea.html?id=ndwNwQEACAAJ&redir_esc=y
- Rivera, J. D., & Knox, C. C. (2023). Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of New Public Service. *Public Administration Review*, 83(1), 65–77. <https://doi.org/10.1111/puar.13550>
- Rizk, A., & Lindgren, I. (2025). Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens. *Government Information Quarterly*, 42(3), 102061. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102061>
- Sager, F., & Rosser, C. (2021). Weberian Bureaucracy. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.166>
- Schwarz, G., Christensen, T., & Zhu, X. (2022). Bounded Rationality, Satisficing, Artificial Intelligence, and Decision-Making in Public Organizations: The Contributions of Herbert Simon. *Public Administration Review*, 82(5), 902–904. <https://doi.org/10.1111/puar.13540>
- Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>
- Soni, A., Mistur, E., & Emidy, M. B. (2025). The interactive effects of professionalism and politicization: why professional standards and political control mix like oil and water. *Public Management Review*, 1–31. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2513488>
- Thomann, E., van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up

Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

Widlak, A. C., & Peeters, R. (2025). A theory of the infrastructure-level bureaucracy: Understanding the consequences of data-exchange for procedural justice, organizational decision-making, and data itself. *Government Information Quarterly*, 42(2), 102021.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102021>

BAB III

RESPONSIBILITAS DAN AKUNTABILITAS

3.1. Konsep Responsibilitas dan Akuntabilitas

Dalam tata kelola birokrasi modern, memahami konsep responsibilitas dan akuntabilitas menjadi sangat penting agar pembahasan tidak terkesan terpisah-pisah dan kurang tersambung. Secara harfiah, akuntabilitas (*accountability*) dapat diartikan sebagai kewajiban untuk memberikan penjelasan atas tindakan seseorang atau badan kepada pihak yang memiliki hak menuntut laporan. Sebagaimana dikutip dari *The Oxford Advanced Learner's Dictionary* melalui Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2000), akuntabilitas berarti “*required or expected to give an explanation for one's action*”. Mengutip definisi dari Governmental Accounting Standards Board yakni “*the requirement for government to answer to the citizenry—to justify the raising of public resources and the purposes for which they are used*” (Nazarudin, 1992 dalam Nurkholis). Konsep ini menegaskan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban menjelaskan penggunaan kewenangan maupun sumber daya publik kepada masyarakat atau wakilnya.

Dalam konteks mikroadministrasi, setiap pejabat di level bawah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada atasan sebagai pihak yang memberi perintah; sedangkan dalam konteks makro–antarorganisasi, badan-badan pelaksana kebijakan (eksekutif) berkewajiban mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat dan lembaga perwakilan seperti legislatif,

partai politik, lembaga independen, dan sebagainya. Dengan demikian akuntabilitas bukan sekadar laporan administratif internal, melainkan sebagai mekanisme “*check and balances*” dalam sistem pemerintahan (Chandler & Plano, 1992:107). Pernyataan tersebut menegaskan bahwa akuntabilitas diarahkan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan birokrasi melalui pengawasan eksternal.

Adapun konsep responsibilitas birokrasi terkait dengan kewajiban organisasi dan pejabat untuk bertindak secara profesional, etis, dan sesuai dengan standar. Dalam studi klasik, misalnya Carl Friedrich (1940-an) menekankan bahwa responsibilitas hanya dapat dijamin melalui mekanisme kontrol internal seperti penegakan profesionalisme atau kode etik (*so-called “inner check”*). Sebaliknya Finer (2018) menekankan pentingnya kontrol legislatif eksternal (*objective responsibility*) guna menghindari maladministrasi birokrasi. Friedrich kemudian mengembangkan pandangan bahwa dalam birokrasi modern perlu tumbuh semangat “*democratic responsibility*” (*subjective responsibility*) yang muncul dari proses internal birokrasi sendiri, bukan semata dari tekanan eksternal Denhardt et al. (2013).

Dengan demikian, dari perspektif historis, responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi saling terkait: responsibilitas menekankan kewajiban internal pejabat birokrasi terhadap nilai, etika, profesionalisme dan peran mereka, sedangkan akuntabilitas menekankan kewajiban eksternal untuk mempertanggungjawabkan tindakan dan penggunaan sumber daya kepada masyarakat atau lembaga perwakilan. Dalam konsep yang lebih luas, seperti yang diungkapkan Dubnick &

Romzek, p. (1991, p. 237), akuntabilitas publik mencakup cara lembaga publik dan pekerjanya mengelola berbagai harapan yang berasal dari dalam maupun luar organisasi.

Dalam literatur yang lebih mutakhir, konsep akuntabilitas telah berkembang ke arah yang lebih dinamis dan kompleks. Sebagai contoh, studi Eckersley et al. (2025) dan Fan (2025) menunjukkan bahwa akuntabilitas publik bukan hanya soal pelaporan formal, tetapi juga soal budaya organisasi, interaksi jaringan, dan hubungan kekuasaan internal-eksternal. Dengan demikian, akuntabilitas dan responsibilitas birokrasi hari ini harus dipandang sebagai dua dimensi yang saling melengkapi, bukan sekadar kontrol hierarkis atau laporan eksternal.

Tipologi sistem akuntabilitas yang dikemukakan Romzek & Dubnick (1987) sangat membantu dalam memahami variasi pengawas-administrator birokrasi. Mereka mengidentifikasi dua kelompok besar: akuntabilitas internal (hierarkis/ birokratis dan profesional) dan akuntabilitas eksternal (politik dan legal). Anda juga menyajikan ringkasan tipologi tersebut dalam: (1) Birokratis (atasan–bawahan, supervisi); (2) Legal (pengatur–pelaksana, perwalian); (3) Profesional (awam–pakar, pengakuan keahlian); (4) Politis (pemilih–wakil, responsivitas).

Tabel 3. 1 Tipe Sistem Akuntabilitas

No	Tipe Sistem Akuntabilitas	Analogi kaitan pengawas – Administrator	Basis Pengawasan
1	Birokratis	Atasan – Bawahan	Supervisi
2	Legal	Pengatur –Pelaksana Pimpinan – Agen	Perwalian
3	Profesional	Awam – Pakar	Pengkakuan atas Keahlian
4	Politis	Pemilih – Wakil	Responsivitas

Sumber: Romzek & Dubnick (1987)

Sedangkan bila dilihat dari derajat kontrol dan sumber-sumber kontrol terhadap organisasi pemerintah (birokrasi), dapat dirangkum dalam bagan di bawah ini:

Derajat Kontrol Birokrasi	Tinggi	Birokratis	Legal
	Rendah	Profesional	Politis
		Internal	Eksternal

Gambar 3. 1 Sistem Kontrol Birokrasi

Dengan demikian, akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*public agencies*) dan birokrat (*workers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan berasal dari dalam dan luar organisasinya.

Adapun fungsi akuntabilitas dapat diambil dari pandangan Patricia Douglas dalam bukunya "*Governmental and Nonprofit Organizations: Theory and Practices*", sebagaimana dikutip oleh Sugijanto, *et al* (1995:6) yang menguraikan fungsi

accountability meliputi tiga unsur: (1) *providing information about decisions and actions taken during the course of operating entity*; (2) *having the internal parties review the information*, and (3) *taking corrective actions where necessary*. Jadi pada dasarnya akuntabilitas diperlukan untuk mendukung pelaksanaan prinsip transparansi dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan tipologi akuntabilitas tersebut, paling tidak dapat mengeliminasi perbedaan konsepsi tentang tanggung jawab sebagaimana dipaparkan di atas. Esensinya adalah bahwa kekuasaan birokrasi bukannya tak terbatas, melainkan harus selalu mengedepankan kedua prinsip tersebut yakni: tanggung jawab dan akuntabilitas. Demikian halnya dalam penerapan diskresi birokrasi (administratif) baik itu dalam bentuk pengambilan keputusan diskresi maupun melaksanakan kebijakan secara kreatif dan inovatif, juga harus berada di dalam koridor prinsip akuntabilitas dan tanggung jawab tersebut, jika tidak maka akan terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan keputusan (*abuse of power*) dan dalam pelaksanaan kebijakan (*mal-administration*). Hal ini dipertegas dalam pernyataan Klitgaard (1991) sebagai berikut:

“Accountability manages discretion and discretion is the essence of administrative decentralization. An “accountability mechanism” is thus a map from the outcomes of actions of public officials to sanctions by citizens. Governments are “accountable” if citizens can discern representative from unrepresentative government and can sanction them appropriately, retaining those in office who perform well and ousting those who do no.”

Dalam konteks reformasi birokrasi dan tata-kelola pemerintahan terkini, paradigma seperti *New Public Management* (NPM) dan *Governance* menjadi sangat relevan. NPM menekankan “*managing for results*”, peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam organisasi publik, serta akuntabilitas publik yang semakin penting. Seiring itu, dalam paradigma *governance*, instansi pemerintah dituntut menjadi lebih terbuka, mudah diakses, melibatkan masyarakat dalam setiap keputusan (transparansi dan partisipasi) dan dengan demikian akuntabilitas formal dan politis harus berjalan paralel.

Literatur terbaru menunjukkan bahwa tantangan akuntabilitas birokrasi makin kompleks karena faktor teknologi, digitalisasi, dan interaksi jaringan pemerintahan. Misalnya, Barbera et al. (2025) membahas bagaimana digitalisasi di sektor publik mempengaruhi akuntabilitas dan perlu manajemen yang adaptif. Kemudian Li & Yu (2025) menunjukkan bahwa intensitas kewajiban akuntabilitas dan mekanisme kontrol berubah secara global.

Di Indonesia, penelitian terkini juga menegaskan pentingnya integrasi transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Studi yang dilakukan Sony Garneta & Wulandari (2025) menemukan hambatan utama yakni kurangnya keterbukaan dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan birokrasi lokal. Begitu pula Isbandono et al. (2025) menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah banyak, implementasi akuntabilitas di Indonesia masih terhambat karena kelemahan penegakan hukum dan interferensi politik.

Dengan mengacu pada seluruh tinjauan teori dan fakta di atas, kita dapat menegaskan bahwa akuntabilitas birokrasi dan kontrol terhadap diskresi administratif tidak dapat hanya bersandar pada satu sisi—baik internal maupun eksternal—melainkan harus dijalankan secara simultan. Jika hanya kontrol internal tanpa keterlibatan eksternal, maka risiko penyalahgunaan wewenang tetap tinggi; sebaliknya, jika hanya kontrol eksternal resmi tanpa pembentukan nilai internal dalam birokrasi, maka profesionalisme dan etika berisiko terabaikan.

Hal ini selaras dengan pernyataan Philips (2000) bahwa badan-badan publik memiliki akuntabilitas formal maupun politis, dan sedemikian juga para politisi senantiasa tunduk pada kendala formal maupun politis. Dengan demikian, tuntutan akuntabilitas birokrasi bisa muncul dari berbagai aspek: internal (hirarki, profesionalisme) maupun eksternal (legal, politik). Oleh karena itu, konsep responsibilitas menjadi elemen penting yang melengkapi akuntabilitas karena menyangkut kesadaran etis, nilai internal dan komitmen profesional dari aparat birokrasi itu sendiri.

Responsibilitas birokrasi mencakup faktor-faktor nilai, etika dan profesionalisme yang dipakai sebagai “*inner check*” dalam birokrasi sebagaimana ditekankan oleh Friedrich dan Finer. Dalam tulisan Fesler & Kettl (1991) dikemukakan bahwa “*bureaucratic responsibility has two elements. One is accountability: faithful obedience to the law, to higher officials' directions, and to standards of efficiency and economy. The other is ethical behavior: adherence to moral standards and avoidance even of the appearance of unethical actions.*” Dengan demikian responsibilitas tidak hanya soal menuruti aturan

formal tetapi juga soal kepatuhan moral dan kepekaan etis dalam tugas birokrasi.

Dalam praktiknya, kualitas diskresi birokrasi yaitu keputusan dan tindakan diskresi yang dilakukan oleh birokrat sangat dipengaruhi oleh pola nilai dan sistem akuntabilitas yang berlaku, baik internal maupun eksternal. Apabila diskresi dilakukan tanpa batasan nilai internal maupun mekanisme akuntabilitas eksternal, maka risiko penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan maladministrasi (*mal-administration*) meningkat. Seperti yang ditegaskan Klitgaard (1991): “*Accountability manages discretion and discretion is the essence of administrative decentralization.*”

Sebagai contoh mutakhir, penelitian di Indonesia mengenai implementasi sistem informasi keuangan daerah (SIMda) menunjukkan meski teknologi telah diterapkan, namun masih terdapat gap dalam indikator keterbukaan dan akuntabilitas publik. Studi Yulianti et al. (2025) di Kota Metro, Lampung menunjukkan bahwa sumber daya manusia dan kesiapan organisasi menjadi kendala utama. Situasi ini menegaskan bahwa kontrol hanya formal belum cukup jika tidak disertai pembentukan responsibilitas internal birokrasi.

Lebih lanjut, hasil penelitian internasional “*Low-stakes accountability and public service turnarounds*” Elston & Wang (2025) mengindikasikan bahwa akuntabilitas kepada badan eksternal dapat memicu perubahan kinerja dalam layanan publik yang sebelumnya bermasalah. Ini menunjukkan bahwa akuntabilitas formal eksternal jika dikombinasikan dengan

mekanisme tanggung jawab internal memiliki potensi nyata untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik.

Secara makro dan mikro, penerapan tanggung jawab dan akuntabilitas pada birokrasi memerlukan beberapa kondisi kunci: regulasi yang jelas dan dapat ditegakkan, mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang efektif, budaya organisasi yang mengedepankan profesionalisme dan etika, keterbukaan terhadap masyarakat dan partisipasi publik, serta adaptasi terhadap perkembangan teknologi dan digitalisasi pemerintahan. Tanpa salah satu dari elemen tersebut, maka kontradiksi antara kewenangan dan pertanggungjawaban akan tetap menjadi persoalan.

Sebagai rangkuman, dalam konteks tahun 2025, birokrasi pemerintah termasuk dalam tataran lokal dan nasional di Indonesia dituntut untuk menjalankan diskresi administratif dan kebijakan kreatif secara profesional dan untuk kepentingan publik yang lebih luas. Untuk itu, sistem akuntabilitas publik baik internal maupun eksternal harus berfungsi secara efektif dan tanggung jawab birokrasi sebagai nilai internal harus tumbuh kuat. Dengan demikian, pengelolaan diskresi birokrasi yang berkualitas hanya dapat terwujud jika ada kesinambungan antara tanggung jawab (nilai internal) dan akuntabilitas (mekanisme eksternal + internal). Keduanya harus berjalan bersama agar birokrasi tidak hanya “bertanggungjawab” tetapi juga “bertindak dengan etis dan profesional” demi kepentingan publik.

3.2. Diskresi Birokrasi dalam Konteks Sistem Akuntabilitas Publik

Birokrasi publik tidak bekerja dalam ruang kosong politik, justru sebaliknya, birokrasi harus mampu merespons sekaligus mengelola tuntutan profesionalisme, kepentingan publik, dan tuntutan kekuasaan yang sangat bervariasi. Dalam beberapa tahun terakhir, muncul tekanan yang makin kuat agar birokrasi meningkatkan akuntabilitas dan responsibilitas dalam layanan publik, karena kinerja yang masih dinilai kurang optimal dan cenderung mengabdikan kepada kekuasaan daripada kepada masyarakat. Kondisi ini menandai apa yang dapat disebut sebagai krisis akuntabilitas birokrasi, ketika birokrasi tidak lagi sekadar pelaksana kebijakan tetapi berpotensi menjadi penguasa. Jika birokrasi sudah berfungsi sebagai “mesin penguasa” maka prinsip pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat menjadi terancam.

Salah satu akar krisis tersebut adalah besarnya kekuasaan birokrasi sejak era Orde Lama, yang mengakibatkan rendahnya kesadaran pejabat birokrasi akan kewajiban mempertanggungjawabkan kewenangan yang diberikan oleh rakyat melalui lembaga legislatif. Dalam sistem demokrasi yang ideal, fungsi kontrol legislatif terhadap birokrasi penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan, namun dalam praktiknya kapasitas legislatif sering terbilang rendah sehingga sangat bergantung pada kemampuan birokrasi yang semakin kompleks dan teknis untuk merumuskan dan menjalankan kebijakan publik. Oleh karena itu, meskipun penguatan legislatif sering diajukan sebagai solusi (Hunold, 2001), dalam konteks

Indonesia keberhasilan solusi tersebut terbatas karena disparitas kekuatan dan kapasitas antara legislatif dan eksekutif.

Lebih lanjut, menurut Richard M. Richardson (1998, dalam Hunold (2001)), persoalan utama dalam diskresi birokrasi bukan sekadar ketidakseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, melainkan pada proses pengambilan keputusan yang tidak berlangsung secara demokratis. Hal ini ditandai dengan *overlapping* antara politik dan administrasi, yang menyebabkan dominasi eksekutif dalam kebijakan publik khususnya substansi kebijakan, sementara peran legislatif sebagai kontrol semakin melemah. Dalam kondisi demikian, kontrol terhadap diskresi birokrasi tidak bisa hanya mengandalkan legislatif; harus melibatkan mekanisme yang lebih luas seperti partisipasi publik dan keterlibatan stakeholder.

Salah satu model yang diusulkan untuk mengatasi masalah tersebut adalah konsep “*administrative accountability*” melalui pendekatan demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) yang dicetuskan oleh Hunold (2001). Model ini mengusulkan agar publik selaku pemangku kepentingan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik sehingga kontrol terhadap diskresi birokrasi dilakukan lebih kolektif dan bukan hanya melalui mekanisme hierarkis. Dengan demikian, berbagai unsur masyarakat ikut berperan sebagai pengawas atau kontrol eksternal terhadap birokrasi. Namun kenyataannya di Indonesia demokratisasi masih dalam tahap pembelajaran yang mana kemampuan masyarakat dan lembaga representatifnya sebagai kekuatan kontrol independen masih terbatas.

Dalam konteks penerapan diskresi birokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa diskresi hanya akan menghasilkan hasil yang positif jika diimbangi dengan sistem akuntabilitas yang matang, baik internal maupun eksternal. Artinya, kebijakan diskresi oleh aparat tidak hanya diukur dari profesionalisme semata, tetapi juga harus relevan dengan nilai sosial, norma etika, dan aspirasi masyarakat yang dilayani (atau sebaliknya). Sebagai contoh, kebijakan kenaikan tarif telepon atau listrik yang dirumuskan secara teknis dan profesional dapat dianggap tidak akuntabel jika tidak mempertimbangkan aspirasi atau kondisi masyarakat, terlebih jika efisiensi instansi penyedia layanan belum memadai.

Teori-positif tentang diskresi birokrasi menyatakan bahwa derajat diskresi sangat tergantung pada *political will* legislatif untuk mendelegasikan kewenangan kepada birokrasi (domain administratif). Namun pada praktiknya, legislatif tidak selalu memiliki *bargaining power* yang cukup untuk menolak argumen birokrat terkait kebijakan. Hal ini diperparah dengan faktor-faktor yang melemahkan posisi politisi dan legislatif, sehingga fungsi *check and balances* tidak berjalan efektif. Sebagai penegasan, studi di Indonesia memperlihatkan bahwa diskresi yang diberikan tanpa pengawasan memadai justru memicu penyalahgunaan wewenang (Andik et al., 2025; Assanti, 2024).

Para peneliti juga menunjukkan bahwa perbedaan pandangan terhadap diskresi birokrasi muncul karena tiga konsep penting dalam administrasi publik yakni *equality*, *equity*, dan kepentingan publik, sering dipandang secara terpisah dan tidak terintegrasi. Padahal dalam praktiknya diskresi birokrasi

mesti menggabungkan ketiga konsep tersebut. Ketika birokrasi menjalankan diskresi tanpa mempertimbangkan *equity* (keadilan) atau tanpa pandangan yang memadai terhadap kepentingan publik, maka keputusan bisa bias dan tidak akuntabel. Hal ini menunjukkan bahwa diskresi bukan sekadar hak birokrat untuk memutuskan, tetapi harus dikaitkan dengan mekanisme akuntabilitas yang memadai.

Sejalan dengan paradigma *New Public Management* (NPM), diskresi diperlukan agar birokrasi dapat bekerja secara profesional, berdasarkan keahlian, efisiensi, dan efektivitas, tanpa intervensi politis yang berlebihan. Namun dalam konteks modern di Indonesia, birokrasi juga harus mampu mempertanggungjawabkan diskresinya melalui mekanisme akuntabilitas formal dan politis, karena pelaksanaan kebijakan publik kini tidak lagi monopoli pemerintah semata. Oleh sebab itu, sistem akuntabilitas formal dan politik berjalan secara paralel sebagai bagian dari reformasi birokrasi.

Studi menunjukkan tantangan baru dalam pengelolaan diskresi birokrasi dan akuntabilitas publik pada era digital dan pemerintahan terbuka. Misalnya, Goldsmith & Yang (2025) menunjukkan bahwa integrasi kecerdasan buatan (AI) dalam tata kelola pemerintahan mengubah batas-batas diskresi birokrasi dan menuntut kerangka akuntabilitas baru. Di Indonesia, Ria Dwi Putri & Raden Budi Hendaris (2025) menegaskan bahwa pengawasan legislatif dan opini audit eksternal memiliki pengaruh nyata terhadap kinerja keuangan daerah.

Lebih khusus pada konteks diskresi birokrasi di Indonesia, penelitian Andhika (2018) menyatakan bahwa kebijakan diskresi tidak boleh dipahami sebagai kebebasan otoritas birokrat tanpa batas melainkan sebagai tanggapan atas kebutuhan mendesak atau ambigu regulasi, dan harus disertai mekanisme kontrol. Studi Laksana & Suparno (2025) menunjukkan bahwa tanpa penguatan regulasi dan sistem akuntabilitas yang ketat, diskresi birokrasi rentan menyumbang pada praktik korupsi.

Secara analitis, maka terdapat hubungan yang kuat antara kualitas sistem akuntabilitas publik dan derajat diskresi birokrasi yang dapat diterima secara demokratis. Ketika sistem akuntabilitas baik internal (hierarkis dan profesional) maupun eksternal (legal dan politik) berfungsi dengan baik, birokrasi memiliki ruang diskresi yang sah dan produktif. Sebaliknya, jika akuntabilitas lemah, maka diskresi berpotensi berubah menjadi alat penyalahgunaan wewenang atau maladministrasi. Dalam konteks ini, mekanisme akuntabilitas publik menjadi penjaga agar diskresi birokrasi tidak tunduk kepada kekuasaan semata atau melampaui kepentingan publik.

Berdasarkan konteks empiris Indonesia, studi Ami Dwi Wijayanti et al. (2025) mengungkap bahwa indeks reformasi birokrasi di Provinsi Jawa Timur meningkat secara signifikan pada tahun 2023 ke 2024, yang berkorelasi dengan peningkatan digitalisasi sistem pemerintahan (SPBE) dan akuntabilitas layanan publik. Temuan ini mendemonstrasikan bahwa reformasi birokrasi yang memperkuat akuntabilitas dan partisipasi publik dapat memperbaiki kualitas pelayanan, dan

dalam kerangka tersebut diskresi birokrasi dapat digunakan secara lebih efektif dan sah.

Namun demikian terdapat hambatan struktural yang masih mengganjal: budaya birokrasi yang bersifat otoriter atau *top-down*, resistensi terhadap perubahan, kapasitas kelembagaan yang terbatas, serta intervensi politik yang kuat. Studi Hasyem et al. (2022) mencatat bahwa komitmen, keseriusan, dan kerja keras semua pihak diperlukan untuk mendorong birokrasi menjadi lebih produktif, profesional, dan efektif; tanpa itu, diskresi birokrasi bisa tetap tersandera oleh praktik lama.

Dalam perspektif makro-politikal, diskresi birokrasi yang tak terkendali dapat melemahkan kredibilitas pemerintahan serta menimbulkan ketidakpercayaan publik. Sebagaimana Mendy (2023) menegaskan bahwa akuntabilitas birokrasi dapat dicapai lebih efektif melalui kewajiban yang banyak dan dinamis terhadap administrator serta aparat yang lebih rendah di birokrasi; lebih jauh, etika sering kali lebih menentukan dari sekadar hukum karena etika memotivasi individu bertindak secara moral, sementara hukum hanya menghalangi dengan ancaman sanksi. Dengan demikian, diskresi birokrasi hanya akan bermakna bila dibarengi etika yang kuat dan sistem akuntabilitas yang aktif.

Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan untuk memperkuat akuntabilitas publik dan mengelola diskresi birokrasi secara efektif mencakup: (1) penyusunan regulasi diskresi yang jelas dan transparan, (2) peningkatan kapasitas pengawasan internal serta eksternal seperti audit, lembaga pengawas, dan partisipasi masyarakat, (3) pengembangan

budaya profesionalisme dan etika dalam birokrasi, (4) pemanfaatan teknologi digital dan sistem informasi untuk meningkatkan transparansi keputusan diskresi, serta (5) keterlibatan aktif publik dalam proses pengambilan keputusan sehingga diskresi birokrasi menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik. Referensi empiris Indonesia mendukung pentingnya elemen-elemen tersebut.

Implikasi masing-masing mekanisme kontrol terhadap birokrasi pemerintah yang menunjukkan berjalannya sistem akuntabilitas publik dan bagaimana diskresi birokrasi dimensi formal (kewenangan administratif) dan substansial (untuk kepentingan publik) dapat saling terintegrasi. Penelitian kuantitatif dan kualitatif terbaru menunjukkan bahwa derajat diskresi terkait erat dengan kapasitas legislatif, kepercayaan legislatif terhadap eksekutif, dan kesiapan mekanisme pengawasan independen Gailmard (2002) yang relevan juga untuk konteks Indonesia saat ini.

Kesimpulannya, kehidupan birokrasi publik Indonesia dan banyak negara lainnya menghadapi tantangan besar: bagaimana mengelola kewenangan diskresi dengan tetap menjaga akuntabilitas dan responsibilitas terhadap publik. Bila sistem akuntabilitas publik berjalan secara baik, internal maupun eksternal, maka diskresi birokrasi bisa menjadi alat produktif untuk inovasi dan pelayanan publik yang lebih baik. Sebaliknya apabila akuntabilitas lemah, diskresi justru menjadi akarnya penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, penerapan diskresi birokrasi harus selalu berada dalam koridor mekanisme akuntabilitas dan orientasi kepentingan publik agar birokrasi

tidak hanya efisien tetapi juga demokratis, profesional, dan beretika.

Referensi

- Andhika, L. R. (2018). Discretion and Decentralization: Public Administrators Dilemmas in Bureaucracy Innovation Initiatives. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(1), 17. <https://doi.org/10.26618/ojip.v8i1.1040>
- Assanti, W. K. (2024). Discretion leads to corruption in Indonesian Public Service Agency Hospitals: Governance challenges and control mechanisms. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 10(2), 215–230. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v10i2.1632>
- Barbera, C., Ferry, L., Hyndman, N., Liguori, M., McCandless, S., & Midgley, H. C. (2025). Governance and Accountability in Reshaping Public Services: Open Challenges and Wicked Problems of the 21st Century. *Public Administration*, 103(3), 677–692. <https://doi.org/10.1111/padm.70012>
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2013). *Public Administration: An Action Orientation* (R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, & T. A. Blanc, Eds.; 7th ed.). Cengage Learning.
- Dubnick, M. J., & Romzek, B. S. (1991). American Public Administration: Politics and the Management of Expectations. In *Political Science*. Macmillan.
- Eckersley, P., Lakoma, K., Murphy, P., Caygill, T., & Pell, C. (2025). Accountability as a function of power relationships in public governance networks. *Public Administration*, 103(3), 906–922. <https://doi.org/10.1111/padm.13032>

- Elston, T., & Wang, H. (2025). Low-stakes accountability and public service turnarounds. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/maaf031>
- Fan, Y. (2025). Accountability in Public Organization: A Systematic Literature Review and Future Research Agenda. *Public Organization Review*, 25(1), 295–310. <https://doi.org/10.1007/s11115-024-00792-y>
- Finer, H. (2018). Administrative Responsibility in Democratic Government. In W. Bruce (Ed.), *Classics of Administrative Ethics*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429501555>
- Gailmard, S. (2002). Expertise, Subversion, and Bureaucratic Discretion. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 18(2), 536–555. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jleo/18.2.536>
- Goldsmith, S., & Yang, J. (2025). *AI and the Transformation of Accountability and Discretion in Urban Governance*.
- Hasyem, M., Ferizaldi, F., Syamsuddin, S., & Tarmidi, T. (2022). Bureaucratic Reform Resistance in Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 3(1), 57–65. <https://doi.org/10.29103/jspm.v3i1.6265>
- Hunold, C. (2001). Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance*, 14(2), 151–167. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00156>
- Isbandono, P., Utami, D. A., Prastyawan, A., Gamaputra, G., & Lestari, Y. (2025). Transparency and Accountability in Public Services and Policies in Administrative Law: A Comparative Study of Indonesia and Norway. *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, 24(1), 3998–4016. <https://doi.org/10.31941/pj.v24i2.6029>
- Laksana, A. P., & Suparno. (2025). The Polemic Of Discretion In Abuse Of Authority By Public Officials In The Perspective Of The

Principles Of A Clean And Corruption-Free Legal State. *Jurnal Multidisiplin Indonesia (JOURMI)*, 3(2), 1–23. <https://doi.org/10.62007/joumi.v3i2.404>

- Li, Y., & Yu, H. (2025). Changes in the accountability obligation, intensity, and working drive of public employees: evidence from a survey experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/mauf027>
- Mendy, O. (2023). Ethics and Accountability in Government Bureaucracy. *Pancasila and Law Review*, 4(2), 107–116. <https://doi.org/10.25041/plr.v4i2.3064>
- Putri, R. D., & Hendaris, R. B. (2025). Influence of Local Government Size, Legislative Size, and BPK Audit Opinion on Local Government Financial Performance. *E-Jurnal Akuntansi*, 35(6). <https://doi.org/10.24843/EJA.2025.v35.i06.p17>
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227. <https://doi.org/10.2307/975901>
- Sony Garneta, B. F., & Wulandari, N. E. (2025). The Role Of Governance In Improving The Effectiveness Of Public Bureaucracy: A Systematic Review. *Irpia: Jurnal Ilmiah Riset Dan Pengembangan*, 19–30. <https://doi.org/10.71040/irpia.v10i2.289>
- Wijayanti, A. D., Augustinah, F., & Ferriswara, D. (2025). THE ROLE OF BUREAUCRATIC REFORM IN ENHANCING PUBLIC SERVICE QUALITY: EVIDENCE FROM EAST JAVA. *Journal of Governance and Public Administration*, 2(3), 668–678. <https://doi.org/10.70248/jogapa.v2i3.2407>
- Yulianti, D., Makhya, S., & Juliana Sanjaya, F. (n.d.). *MONITORING TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN PUBLIC*

GOVERNANCE. 1, 2025. Retrieved October 27, 2025, from <https://iicis.fisip.unila.ac.id/index.php/web/article/view/71>

BAB IV

KERANGKA HUKUM

KONSTITUSIONAL DAN REGULASI

ATAS DISKRESI BIROKRASI DI

INDONESIA

Diskresi birokrasi merupakan fenomena inheren dalam administrasi publik modern yang menempati posisi strategis dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, khususnya dalam konteks negara demokrasi konstitusional seperti Indonesia. Keberadaan diskresi sebagai instrumen hukum administrasi negara meniscayakan adanya kerangka konstitusional dan regulasi yang kokoh untuk mengatur ruang gerak, batasan, serta mekanisme pengawasan terhadap penggunaan wewenang ini. Bab ini mengkaji kerangka hukum konstitusional dan regulasi terkini yang mengatur diskresi birokrasi di Indonesia, dengan fokus pada bagaimana konstitusi, undang-undang, dan peraturan pelaksanaan membentuk arsitektur normatif bagi pelaksanaan diskresi administratif.

Pentingnya aspek konstitusional dalam studi diskresi birokrasi berakar pada prinsip fundamental negara hukum (*rechtsstaat*) yang dianut Indonesia. Dalam sistem negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas (legalitas) dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Barnett (2021) menegaskan bahwa kerangka konstitusional tidak sekadar memberikan legitimasi formal bagi tindakan administratif, melainkan juga menetapkan parameter substansial yang membatasi ruang diskresi untuk melindungi

hak-hak konstitusional warga negara. Dalam konteks Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertulis menjadi sumber hukum tertinggi yang mendasari seluruh sistem hukum administrasi negara, termasuk pengaturan mengenai diskresi birokrasi.

Hubungan antara konstitusi, desentralisasi pemerintahan, dan kewenangan birokrasi membentuk jaringan kompleks yang mempengaruhi dinamika diskresi di tingkat pusat maupun daerah. Reformasi desentralisasi yang dimulai sejak tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah mentransformasi lanskap administrasi pemerintahan Indonesia dengan mendelegasikan kewenangan signifikan kepada pemerintah daerah. Shoemith et al. (2020) mengidentifikasi bahwa desentralisasi di Indonesia menciptakan tantangan unik dalam pengaturan diskresi, karena pemerintah daerah harus menyeimbangkan otonomi lokal dengan kepatuhan terhadap kerangka konstitusional nasional. Transformasi ini menghasilkan ruang diskresi yang lebih luas di tingkat daerah, namun sekaligus menimbulkan risiko fragmentasi hukum dan inkonsistensi implementasi kebijakan.

Permasalahan kontemporer yang mengemuka dalam pengaturan diskresi birokrasi di Indonesia mencakup beberapa dimensi krusial. Pertama, kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam regulasi yang mengatur aspek-aspek tertentu dari diskresi administratif, yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan membuka celah bagi penyalahgunaan wewenang. Kedua, fenomena multi-tafsir (*multiple interpretations*) terhadap ketentuan yang mengatur diskresi, baik antara tingkat

pemerintahan (pusat-daerah) maupun antar-sektor, yang mengakibatkan inkonsistensi dalam implementasi. Ketiga, risiko penyalahgunaan diskresi dalam konteks tekanan politik lokal dan informalitas yang masih kental dalam praktik pemerintahan daerah (Jati, 2024). Problematika ini merefleksikan ketegangan inheren antara fleksibilitas yang diperlukan dalam administrasi publik dengan prinsip kepastian hukum yang menjadi fondasi negara hukum.

Heath (2020) berargumen bahwa diskresi administratif bukan sekadar celah dalam hukum (*hole in the doughnut*), melainkan merupakan fitur esensial yang memungkinkan administrasi publik merespons kompleksitas situasi riil secara efektif dan efisien. Namun demikian, efektivitas diskresi sangat bergantung pada kerangka hukum yang jelas, mekanisme akuntabilitas yang kuat, serta kapasitas birokrasi yang memadai. Dalam konteks Indonesia, tantangannya adalah bagaimana merancang kerangka konstitusional dan regulasi yang mampu mengakomodasi kebutuhan akan fleksibilitas administratif sekaligus menjamin perlindungan hak-hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan kewenangan.

Bab ini bertujuan menganalisis secara komprehensif kerangka hukum konstitusional dan regulasi terkini yang mengatur diskresi birokrasi di Indonesia. Analisis akan dimulai dari landasan konstitusional dalam UUD 1945, dilanjutkan dengan pembahasan regulasi utama khususnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus Law), kemudian mengkaji mekanisme pengawasan dan akuntabilitas, mengidentifikasi tantangan-tantangan utama,

serta merumuskan arah pengembangan hukum administrasi ke depan. Dengan demikian, bab ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman yang lebih mendalam mengenai dimensi yuridis-konstitusional dari diskresi birokrasi dalam konteks Indonesia kontemporer.

4.1. Landasan Konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia

4.1.1. Prinsip Negara Hukum dan Kedudukan UUD 1945

Indonesia secara eksplisit menyatakan diri sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (pasca-amandemen): "Negara Indonesia adalah negara hukum." Ketentuan konstitusional ini memiliki implikasi fundamental terhadap seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pelaksanaan diskresi birokrasi. Prinsip negara hukum mengandung sejumlah elemen esensial yang harus dipenuhi, di antaranya supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), jaminan perlindungan hak asasi manusia, serta mekanisme penyelesaian sengketa melalui peradilan yang independen.

Dalam literatur komparatif hukum administrasi, konsep negara hukum Indonesia menunjukkan karakteristik hibrida yang mengombinasikan tradisi Eropa Kontinental (khususnya pengaruh Belanda) dengan nilai-nilai konstitusionalisme Amerika dan prinsip-prinsip filosofis Pancasila. Barnett (2021) mengidentifikasi bahwa kerangka konstitusional negara hukum modern harus mampu menjawab tantangan *administrative state* yang semakin kompleks, di mana birokrasi tidak lagi sekadar

pelaksana undang-undang melainkan juga pembuat kebijakan substantif melalui regulasi dan diskresi administratif. Heath (2020) lebih lanjut menekankan bahwa dalam negara hukum administratif (*administrative rule of law*), diskresi bukanlah anomali yang harus dieliminasi, melainkan komponen integral yang harus diatur secara sistematis untuk memastikan keadilan administratif.

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia menempati hierarki tertinggi dalam sistem perundang-undangan nasional sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan suprematif ini mengimplikasikan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk undang-undang yang mengatur diskresi birokrasi, harus sejalan dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk menguji konstiusionalitas undang-undang (*constitutional review*), yang menjadi mekanisme penting untuk memastikan bahwa regulasi yang mengatur diskresi tidak melanggar prinsip-prinsip konstiusional.

4.1.2. Asas Legalitas dan Kepastian Hukum

Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi negara yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang sah. Dalam konteks diskresi birokrasi, asas legalitas menghadapi dilema konseptual: di satu sisi diskresi diperlukan untuk memberikan fleksibilitas bagi

birokrasi dalam menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya diatur oleh peraturan tertulis, namun di sisi lain prinsip legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan administratif harus berdasar pada aturan yang jelas.

Rosenbloom (2018) menjelaskan bahwa dalam konteks negara administratif modern, asas legalitas tidak dapat dipahami secara rigid bahwa setiap detail tindakan administratif harus diatur secara eksplisit dalam undang-undang. Yang diperlukan adalah "otorisasi umum" di mana undang-undang memberikan kerangka umum dan parameter-parameter yang kemudian dapat dioperasionalisasikan melalui diskresi administratif. Dalam yurisprudensi Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa diskresi yang sah adalah diskresi yang tetap berada dalam koridor kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan untuk kepentingan umum.

Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sebagai salah satu pilar negara hukum memiliki relevansi krusial dengan pengaturan diskresi. Dalam pandangan klasik, kepastian hukum dan diskresi administratif sering kali dipersepsikan sebagai dua kutub yang bertentangan: kepastian hukum menghendaki kemungkinan dan konsistensi, sementara diskresi mengimplikasikan fleksibilitas dan penilaian situasional. Namun demikian, literatur kontemporer menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam konteks diskresi tidak berarti eliminasi diskresi itu sendiri, melainkan kejelasan mengenai: (1) kondisi-kondisi di mana diskresi dapat digunakan; (2) faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam penggunaan diskresi; (3) batasan-

batasan diskresi; dan (4) mekanisme akuntabilitas atas penggunaan diskresi.

Bovens & Wille (2021) mengembangkan konsep "*structured discretion*" atau diskresi tersruktur di mana diskresi administratif tidak dibiarkan tanpa batas, melainkan distrukturkan melalui prosedur, standar, dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Dalam konteks Indonesia, upaya strukturisasi diskresi ini tercermin dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menetapkan syarat-syarat, prosedur, dan pertanggungjawaban penggunaan diskresi. Namun demikian, implementasi konsep *structured discretion* masih menghadapi tantangan signifikan, khususnya dalam membangun kapasitas birokrasi untuk menerapkan diskresi secara bertanggung jawab serta menetapkan standar-standar yang dapat digunakan sebagai parameter dalam evaluasi diskresi.

4.1.3. Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Implikasinya terhadap Diskresi

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan pilar fundamental dalam sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Reformasi desentralisasi yang dimulai pasca-kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1999 telah mentransformasi struktur pemerintahan Indonesia dari sistem yang sangat tersentralisasi menjadi sistem yang memberikan otonomi luas kepada daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004) menetapkan prinsip-prinsip

desentralisasi yang memberikan kewenangan signifikan kepada pemerintah kabupaten dan kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari perspektif komparatif, desentralisasi Indonesia menunjukkan karakteristik "*big bang decentralization*" yang transfer kewenangannya dilakukan secara cepat dan masif (Shoesmith et al., 2020). Hal ini berbeda dengan pengalaman desentralisasi di negara-negara lain yang cenderung gradual dan bertahap. Implikasi dari desentralisasi terhadap diskresi birokrasi sangat substansial: pemerintah daerah memperoleh ruang diskresi yang lebih luas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di wilayahnya, namun sekaligus menghadapi tantangan kapasitas administratif, keterbatasan sumber daya, dan risiko inkonsistensi kebijakan antardaerah.

Camões (2022) mengidentifikasi bahwa tipe desentralisasi mempengaruhi pola tata kelola dan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi telah menciptakan heterogenitas signifikan dalam kapasitas pemerintahan daerah. Penelitian Jati (2024) menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan *recentralization* dalam beberapa aspek kebijakan, di mana pemerintah pusat berupaya mengontrol kembali kewenangan yang telah didesentralisasikan melalui regulasi teknis yang detail. Fenomena ini menciptakan hubungan ketegangan antara otonomi daerah dengan uniformitas kebijakan nasional, yang berdampak pada ambiguitas ruang diskresi pemerintah daerah.

4.1.4. Hak Warga Negara atas Pelayanan Publik dan Posisi Diskresi

UUD 1945 menjamin berbagai hak konstitusional warga negara yang relevan dengan pelayanan publik, termasuk hak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat 3), hak atas kesehatan (Pasal 28H ayat 1), hak atas pendidikan (Pasal 31), dan hak untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28D ayat 3). Pemenuhan hak-hak konstitusional ini mensyaratkan pelayanan publik yang berkualitas, responsif, dan berkeadilan.

Dalam kerangka ini, diskresi birokrasi menempati posisi strategis sebagai instrumen untuk mewujudkan pelayanan publik yang optimal. Lipsky (2010) melalui teori *street-level bureaucracy* menegaskan bahwa birokrat garis depan (*frontline bureaucrats*) membutuhkan diskresi untuk menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan spesifik warga negara. Tummers & Bekkers (2014) lebih lanjut menunjukkan bahwa diskresi bukan hanya tentang fleksibilitas, tetapi juga tentang daya tanggap terhadap kebutuhan individu dan situasi yang beragam.

Namun demikian, diskresi dalam pelayanan publik mengandung paradoks: di satu sisi dapat meningkatkan kualitas pelayanan melalui penyesuaian dengan kondisi spesifik, di sisi lain dapat menciptakan ketidakkonsistenan dan bahkan diskriminasi jika tidak dijalankan dengan prinsip keadilan dan transparansi. Bovens et al. (2008) mengembangkan kerangka kerja akuntabilitas yang menekankan pentingnya mekanisme forum, standar, dan konsekuensi dalam mengontrol diskresi

pelayanan publik. Dalam konteks Indonesia, tantangannya adalah membangun kultur akuntabilitas dalam pelayanan publik yang masih rentan terhadap praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

4.2. Regulasi Utama yang Mengatur Diskresi Birokrasi

4.2.1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) merupakan tonggak pencapaian penting dalam perkembangan hukum administrasi Indonesia karena untuk pertama kalinya secara komprehensif mengkodifikasikan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, termasuk pengaturan eksplisit mengenai diskresi. Pasal 22 hingga Pasal 24 UU 30/2014 mengatur secara khusus mengenai diskresi, yang didefinisikan 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."

Pengaturan diskresi dalam UU 30/2014 mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara kebutuhan fleksibilitas administratif dengan prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas. Pasal 22 ayat (2) menetapkan syarat-syarat penggunaan diskresi: (a) sesuai dengan tujuan Diskresi; (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.

Dari perspektif komparatif hukum administrasi, pengaturan diskresi dalam UU 30/2014 menunjukkan kesamaan dengan pendekatan yang diterapkan di berbagai yurisdiksi lain. Jhaveri (2018) mengidentifikasi bahwa tinjauan kewajaran merupakan standar umum dalam pengawasan diskresi administratif di sistem hukum umum, yang konsisten dengan persyaratan "alasan objektif" dan "iktikad baik" dalam UU 30/2014. Heath (2020) menekankan bahwa pendekatan diskresi terstruktur mensyaratkan kejelasan mengenai: tujuan diskresi, prosedur penggunaan, faktor-faktor yang harus dipertimbangkan, dan mekanisme akuntabilitas.

Salah satu aspek penting dalam UU 30/2014 adalah pengaturan mengenai pertanggungjawaban penggunaan diskresi. Pasal 23 menetapkan bahwa pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi bertanggung jawab atas keputusan dan/atau tindakannya. Mekanisme pertanggungjawaban mencakup pertanggungjawaban administratif (kepada atasan), pertanggungjawaban hukum (melalui peradilan), dan pertanggungjawaban politik (bagi pejabat politik). Struktur akuntabilitas multi-lapis ini mencerminkan prinsip-prinsip *good governance*, namun implementasinya menghadapi tantangan dalam praktik, khususnya dalam membedakan mana yang merupakan kesalahan administratif yang dapat ditoleransi dan mana yang merupakan maladministration atau bahkan korupsi.

4.2.2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus Law)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang populer disebut Omnibus Law, merupakan regulasi komprehensif yang mengubah dan mencabut ketentuan dalam berbagai undang-undang dengan tujuan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif dan meningkatkan kemudahan berusaha. Dari perspektif diskresi birokrasi, Omnibus Law Cipta Kerja membawa perubahan paradigmatik dalam beberapa aspek fundamental.

Pertama, Omnibus Law melakukan simplifikasi perizinan melalui konsep *risk-based approach* (pendekatan berbasis risiko) dalam sistem *Online Single Submission* (OSS). Pendekatan berbasis risiko ini secara implisit memperluas ruang diskresi administratif karena pejabat berwenang harus melakukan penilaian terhadap tingkat risiko usaha untuk menentukan jenis perizinan yang diperlukan. Namun demikian, perluasan diskresi ini disertai dengan kerangka standar dan prosedur yang lebih terstruktur melalui sistem digital OSS.

Kedua, UU Cipta Kerja memperkenalkan konsep *government borne license* (perizinan berbasis komitmen) di mana pelaku usaha dapat memulai kegiatan usahanya berdasarkan komitmen untuk memenuhi persyaratan perizinan, sementara pemerintah melakukan verifikasi secara pasca lisensi. Mekanisme ini memberikan diskresi yang lebih luas kepada birokrasi dalam melakukan verifikasi dan pelaksanaan, sekaligus menggeser paradigma dari *ex-ante control* (kontrol ex-ante) menjadi *ex-post supervision* (supervisi ex-post).

Ketiga, dalam aspek ketenagakerjaan, Omnibus Law memberikan fleksibilitas lebih besar kepada pengusaha dalam pengelolaan hubungan industrial, yang secara tidak langsung mempengaruhi diskresi birokrasi dalam pengawasan ketenagakerjaan. Perubahan ketentuan mengenai *outsourcing* (pengalihdayaan), kontrak kerja waktu tertentu (PKWT), dan pemutusan hubungan kerja (PHK) memberikan ruang interpretasi yang lebih luas bagi pejabat yang menangani perselisihan industrial.

Dari perspektif literatur internasional tentang reformasi regulasi, Omnibus Law Indonesia dapat dikategorikan sebagai bentuk deregulasi yang bertujuan mengurangi beban regulasi dan meningkatkan fleksibilitas regulasi. Namun demikian, Crafts (2006) memperingatkan bahwa deregulasi yang tidak terstruktur dengan baik dapat menimbulkan kegagalan regulasi dan *regulatory capture* (penangkapan regulasi). Dalam konteks Omnibus Law Cipta Kerja, berbagai kritik dilontarkan terkait proses penyusunan yang dianggap tidak partisipatif, ketidakjelasan dalam beberapa ketentuan, dan potensi melemahkan perlindungan terhadap pekerja dan lingkungan.

4.2.3. Peraturan Pelaksana dan Standar Operasional Prosedur (SOP)

Implementasi diskresi birokrasi dalam praktik sangat dipengaruhi oleh peraturan pelaksana di bawah undang-undang, termasuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), dan berbagai peraturan teknis lainnya. Peraturan-peraturan pelaksana ini memiliki fungsi krusial dalam mengoperasionalkan ketentuan-

ketentuan yang bersifat umum dalam undang-undang menjadi norma-norma yang lebih spesifik dan berlaku.

Dalam konteks diskresi, peraturan pelaksana menghadapi trade-off fundamental: semakin detail dan rigid peraturan pelaksana, maka ruang diskresi menjadi semakin sempit; sebaliknya, peraturan pelaksana yang terlalu umum dan longgar menciptakan ketidakpastian dan berpotensi menimbulkan inkonsistensi implementasi. Fenomena yang sering terjadi dalam praktik pemerintahan Indonesia adalah adanya kecenderungan regulasi yang berlebihan di mana peraturan pelaksana justru lebih detail dan rigid dibandingkan ketentuan dalam undang-undang induknya.

Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan instrumen penting dalam strukturisasi diskresi administratif. SOP menetapkan langkah-langkah standar yang harus ditempuh dalam pelaksanaan fungsi atau kegiatan tertentu, sehingga memberikan panduan bagi birokrat dalam menggunakan diskresinya. Namun demikian, terdapat risiko bahwa SOP yang terlalu kaku dapat menghambat daya tanggap dan inovasi dalam pelayanan publik. Baldwin & Hawkins (1984) mengidentifikasi bahwa proseduralisasi yang berlebihan dapat menciptakan "*red tape*" yang justru kontraproduktif terhadap tujuan efisiensi dan efektivitas administratif.

Dalam era *digital governance*, Indonesia mengembangkan berbagai sistem elektronik untuk pelayanan publik yang secara inheren mempengaruhi ruang diskresi birokrasi. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun

2018 bertujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Digitalisasi layanan publik menciptakan standardisasi prosedur yang mengurangi ruang untuk penilaian diskresioner, namun sekaligus membuka tantangan baru terkait keputusan algoritma dan pengambilan keputusan otomatis yang memerlukan kerangka regulasi tersendiri.

4.2.4. Peraturan Daerah dan Dinamika Pusat-Daerah

Dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, Peraturan Daerah (Perda) memainkan peran penting sebagai instrumen hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat lokal. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan Perda guna mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dalam konteks diskresi, Perda dapat memperluas atau membatasi ruang diskresi birokrasi daerah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal.

Namun demikian, praktik pembentukan Perda di Indonesia menunjukkan berbagai permasalahan. Pertama, terdapat fenomena proliferasi Perda yang menciptakan kompleksitas dan tumpang tindih regulasi. Data dari Kementerian Dalam Negeri menunjukkan ribuan Perda yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, tidak jarang mengatur hal yang sama dengan substansi yang berbeda antardaerah. Kedua, sebagian Perda justru menciptakan hambatan berusaha melalui pungutan-pungutan daerah yang berlebihan, yang bertentangan dengan semangat Omnibus Law Cipta Kerja. Ketiga, terdapat

banyak Perda yang bermasalah secara yuridis, baik karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maupun melanggar hak asasi manusia.

Pemerintah pusat memiliki kewenangan melakukan tinjauan eksekutif terhadap Perda yang bermasalah. Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Mekanisme ini penting untuk menjaga konsistensi hukum nasional dan mencegah penyalahgunaan kewenangan legislasi di daerah. Namun, dalam praktiknya tinjauan eksekutif sering menghadapi resistensi dari pemerintah daerah yang memandangnya sebagai intervensi pusat terhadap otonomi daerah.

4.3. Ruang Diskresi, Pengawasan, dan Akuntabilitas Konstitusional

4.3.1. Instrumen Pengawasan: Ombudsman, Pengadilan TUN, dan Pelaporan Publik

Sistem akuntabilitas diskresi birokrasi di Indonesia melibatkan berbagai institusi pengawas yang masing-masing memiliki kewenangan dan mekanisme spesifik. Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara lain memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk penggunaan diskresi oleh birokrasi. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada ORI untuk menerima laporan atas dugaan

maladministrasi, melakukan investigasi, dan memberikan rekomendasi.

Dari perspektif komparatif, fungsi ombudsman dalam pengawasan tindakan administratif telah berkembang secara signifikan di berbagai yurisdiksi. Bovens et al. (2008) mengidentifikasi bahwa efektivitas ombudsman ditentukan oleh tiga dimensi: kapasitas organisasi, kewenangan akuntabilitas, dan keterlibatan publik. Penelitian empiris menunjukkan bahwa ombudsman dapat berperan efektif sebagai mekanisme alternatif penyelesaian sengketa administratif yang lebih cepat dan murah dibandingkan jalur pengadilan formal van Acker & Bouckaert (2019).

Di Indonesia, ORI telah menerbitkan berbagai rekomendasi terkait praktik maladministrasi dalam pelayanan publik dan penggunaan diskresi yang menyimpang. Namun demikian, efektivitas ORI menghadapi kendala dalam implementasi rekomendasi, karena sifat rekomendasi ORI yang tidak mengikat secara hukum (*non-binding*). Untuk memperkuat pelaksanaan, diperlukan *political will* dari pemerintah dan mekanisme menindaklanjuti yang lebih sistematis terhadap rekomendasi ORI.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memperluas kompetensi PTUN, termasuk sengketa yang berkaitan dengan diskresi administratif.

Pasal 53 ayat (2) menyatakan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan meliputi: (a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menjadi instrumen penting dalam peninjauan kembali terhadap diskresi administratif. UU 30/2014 mengkodifikasi 10 AUPB yang harus dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik. PTUN dapat menggunakan AUPB sebagai dasar untuk menilai legalitas suatu diskresi administratif.

Dari perspektif literatur peninjauan kembali tindakan administratif, pengadilan menggunakan berbagai standar peninjauan dalam menilai keabsahan diskresi. Tinjauan kewajaran merupakan standar yang paling umum digunakan, di mana pengadilan tidak mengganti penilaian administratif dengan penilaiannya sendiri, melainkan menilai apakah diskresi yang dilakukan masih dalam batas-batas kewajaran (Jhaveri, 2018). Di Indonesia, PTUN cenderung menggunakan pendekatan yang berbeda terhadap diskresi administratif, khususnya dalam masalah kebijakan yang bersifat teknis.

4.3.2. Pengujian Diskresi di Pengadilan

Yurisprudensi PTUN dan Mahkamah Konstitusi memberikan kerangka interpretasi penting mengenai batasan-batasan diskresi administratif dalam konteks konstitusional

Indonesia. Beberapa putusan kunci telah menetapkan prinsip-prinsip yang menjadi rujukan dalam praktik diskresi birokrasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 mengenai pengujian materiil Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi mengafirmasi prinsip bahwa penggunaan diskresi oleh pejabat negara tidak boleh bertentangan dengan jaminan hak konstitusional warga negara. Mahkamah menegaskan bahwa meskipun diskresi diperlukan dalam administrasi pemerintahan, namun penggunaannya harus tetap dalam koridor konstitusional dan tidak boleh mengurangi atau menghilangkan hak-hak fundamental yang dijamin konstitusi.

Dalam konteks kewenangan pemerintah daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengenai pengujian UU Pemerintahan Daerah menegaskan prinsip *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif daerah dalam penetapan kebijakan. Putusan ini berimplikasi terhadap ruang diskresi kepala daerah yang harus tetap memperhatikan fungsi pengawasan DPRD.

PTUN juga telah mengeluarkan berbagai putusan penting terkait penggunaan diskresi dalam pelayanan publik. Analisis terhadap putusan-putusan PTUN menunjukkan bahwa pengadilan cenderung membatalkan diskresi administratif yang: (1) tidak memiliki dasar hukum yang memadai; (2) tidak mempertimbangkan fakta-fakta yang relevan; (3) mengandung konflik kepentingan; atau (4) bertentangan dengan AUPB khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenangan.

4.3.3. Keadilan Administratif dan Perlindungan Hak Warga

Konsep keadilan administratif mencakup dua dimensi fundamental: keadilan prosedural dan keadilan substantif. Keadilan prosedural berkaitan dengan adil dalam proses pengambilan keputusan administratif, sementara keadilan substantif berkaitan dengan keadilan dalam substansi keputusan itu sendiri. Dalam konteks diskresi birokrasi, kedua dimensi ini harus dipenuhi untuk memastikan bahwa penggunaan diskresi tidak merugikan hak-hak warga negara.

Prinsip-prinsip keadilan prosedural dalam hukum administrasi mencakup: hak untuk didengar (*right to be heard/audi alteram partem*), hak atas keputusan yang beralasan (*reasoned decision*), tidak boleh ada bias atau kepentingan pribadi (*rule against bias/nemo judex in causa sua*), dan transparansi proses. UU 30/2014 mengadopsi prinsip-prinsip ini melalui pengaturan mengenai hak-hak masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk hak untuk mengajukan keberatan, mengajukan banding administratif, dan mengajukan gugatan ke PTUN.

Harlow & Rawlings (2021)) membedakan antara pendekatan "*red light theory*" dan "*green light theory*" dalam hukum administratif. *Red light theory* memandang hukum administratif sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan melindungi individu dari penyalahgunaan kewenangan, sementara *green light theory* memandang hukum administratif sebagai instrumen untuk memfasilitasi *good governance* dan administrasi yang efektif. Dalam konteks

Indonesia, kerangka hukum diskresi birokrasi tampaknya mengadopsi pendekatan hibrida yang mencoba menyeimbangkan antara kontrol dan fasilitas.

4.4. Kekosongan Norma dan Multi-Tafsir

4.4.1. Fenomena Kekosongan Norma dan Implikasi Konstitusional

Kekosongan norma (*rechtsvacuum* atau *legal void*) merujuk pada situasi di mana tidak terdapat ketentuan hukum yang jelas dan memadai untuk mengatur suatu situasi atau permasalahan tertentu. Dalam konteks diskresi birokrasi, kekosongan norma menciptakan dilema: di satu sisi memberikan ruang bagi pejabat untuk menggunakan diskresi guna mengatasi permasalahan konkret, namun di sisi lain menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko penyalahgunaan wewenang.

Di Indonesia, fenomena kekosongan norma dalam regulasi diskresi administratif dapat diidentifikasi dalam beberapa aspek. Pertama, UU 30/2014 mengatur diskresi secara umum namun tidak memberikan pedoman detail mengenai diskresi dalam konteks-konteks spesifik seperti penanganan bencana, krisis kesehatan, atau situasi darurat lainnya. Ketiadaan *lex specialis* untuk situasi-situasi khusus ini menciptakan ketidakpastian mengenai batasan diskresi yang dapat digunakan.

Kedua, terdapat kekosongan norma dalam pengaturan mengenai kriteria dan standar yang digunakan untuk menilai apakah suatu diskresi memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU 30/2014. Misalnya, ketentuan bahwa diskresi harus "berdasarkan alasan-alasan objektif" tidak disertai dengan

penjelasan rinci mengenai apa yang dimaksud dengan "objektif" dalam berbagai konteks kebijakan. Hal ini menyebabkan interpretasi yang beragam dan inkonsisten dalam praktik.

Dari perspektif teori konstitusional, kekosongan norma dalam konteks hukum administratif menciptakan kekhawatiran konstitusional. Fuller (1969) mengidentifikasi kejelasan sebagai salah satu elemen esensial moralitas batin hukum. Ketiadaan kejelasan dalam pengaturan diskresi dapat mengakibatkan pelaksanaan kekuasaan yang sewenang-wenang yang bertentangan dengan prinsip *rule of law*. Dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Indonesia, prinsip kepastian hukum telah ditegaskan sebagai salah satu prinsip konstitusional yang harus dijaga.

4.4.2. Multi-Tafsir dan Fragmentasi Regulasi

Multi-tafsir (*multiple interpretations*) terhadap regulasi yang mengatur diskresi merupakan permasalahan serius yang berimplikasi pada inkonsistensi implementasi dan ketidakadilan bagi warga negara. Fenomena ini terutama menonjol dalam relasi pusat-daerah di mana pemerintah daerah sering memberikan interpretasi berbeda terhadap regulasi yang sama.

Salah satu contoh konkret adalah interpretasi terhadap konsep "kepentingan umum" sebagai salah satu justifikasi penggunaan diskresi. Tidak adanya definisi operasional yang jelas mengenai apa yang termasuk dalam "kepentingan umum" menyebabkan penafsiran yang sangat bervariasi. Beberapa pemerintah daerah menggunakan argumen kepentingan umum untuk membenarkan diskresi yang sebenarnya lebih didorong oleh kepentingan politik atau ekonomi tertentu.

Fragmentasi regulasi terjadi ketika terdapat banyak peraturan yang mengatur aspek-aspek yang saling terkait namun tidak terkoordinasi dengan baik, sehingga menciptakan tumpang tindih, celah, atau bahkan kontradiksi. Dalam konteks diskresi birokrasi, fragmentasi ini terutama terlihat dalam hubungan vertikal (antara regulasi pusat dan daerah) maupun horizontal (antara regulasi sektor yang berbeda).

4.4.3. Risiko Penyalahgunaan dan Korupsi

Ketidakjelasan regulasi dan multi-tafsir menciptakan area abu-abu yang rentan dimanfaatkan untuk penyalahgunaan wewenang dan praktik korupsi. Dalam konteks Indonesia di mana korupsi masih merupakan permasalahan sistemik, risiko ini sangat nyata dan telah terbukti dalam banyak kasus.

Transparency International's Corruption Perceptions Index secara konsisten menempatkan Indonesia dalam kategori negara dengan tingkat korupsi yang masih tinggi. Analisis kasus-kasus korupsi menunjukkan bahwa banyak tindak pidana korupsi yang didalihkan sebagai penggunaan diskresi yang sah. Para pelaku sering berargumen bahwa keputusan atau tindakan yang mereka lakukan merupakan pelaksanaan kekuasaan diskresioner untuk kepentingan umum atau mengatasi kekosongan regulasi.

KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) telah mengidentifikasi bahwa salah satu modus operandi korupsi adalah melalui penyalahgunaan diskresi dalam pengadaan barang dan jasa, perizinan, dan kebijakan anggaran. Untuk mengatasi hal ini, KPK mengeluarkan berbagai pedoman dan petunjuk mengenai penggunaan diskresi yang berintegritas,

termasuk persyaratan untuk mendokumentasikan pertimbangan-pertimbangan yang mendasari penggunaan diskresi.

4.4.4. Tekanan Politik Lokal dan Informalitas

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, penggunaan diskresi birokrasi sering kali dipengaruhi oleh tekanan politik lokal dan praktik-praktik informal yang masih kental. Hadiz (2010) mengidentifikasi fenomena "*predatory local democracy*" di mana desentralisasi justru menciptakan ruang bagi elite lokal untuk mengakumulasi kekuasaan dan sumber daya melalui capture terhadap institusi-institusi pemerintahan daerah.

Tekanan politik terhadap birokrasi dapat bersumber dari berbagai aktor: kepala daerah, DPRD, pengusaha lokal, kelompok kepentingan, atau bahkan organisasi masyarakat tertentu. Tekanan ini dapat mempengaruhi bagaimana birokrat menggunakan diskresinya, sering kali mengabaikan pertimbangan teknis dan kepentingan publik yang lebih luas demi mengakomodasi kepentingan politik tertentu.

Informalitas dalam tata kelola pemerintahan daerah menambah kompleksitas pengaturan diskresi. Helmke dan Levitsky (2004) membedakan antara aturan formal dan aturan informal dalam institusi politik. Dalam konteks Indonesia, banyak keputusan pemerintahan yang secara formal berdasarkan diskresi hukum, namun secara substantif dipengaruhi oleh jaringan informal, hubungan patronase, dan aturan tidak tertulis yang berlaku di tingkat lokal.

4.5. Arah Perkembangan Hukum Konstitusional Diskresi Birokrasi

4.5.1. Reformasi Hukum Administrasi Negara

Perkembangan mutakhir hukum administrasi Indonesia menunjukkan tren menuju reformasi hukum administrasi yang komprehensif yang bertujuan modernisasi kerangka hukum administrasi agar lebih responsif terhadap tantangan tata kelola kontemporer. Reformasi ini mencakup beberapa dimensi fundamental: simplifikasi regulasi, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta penguatan mekanisme partisipasi dalam proses kebijakan publik.

Salah satu arah reformasi penting adalah upaya kodifikasi dan unifikasi prinsip-prinsip hukum administrasi yang selama ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. UU 30/2014 dapat dipandang sebagai langkah awal menuju undang-undang prosedur administrasi komprehensif yang mengintegrasikan berbagai aspek hukum administrasi prosedural dan substantif. Namun demikian, masih terdapat banyak aspek yang belum tercakup secara memadai dan memerlukan pengaturan lebih lanjut.

Reformasi peraturan perundang-undangan melalui pendekatan Omnibus Law yang diintroduksi dalam UU Cipta Kerja merupakan manifestasi dari strategi penyederhanaan regulasi. Pendekatan ini bertujuan mengatasi kompleksitas dan fragmentasi dalam kerangka peraturan yang selama ini menjadi hambatan bagi efisiensi pemerintahan dan kemudahan berusaha. Namun, implementasi omnibus pendekatan hukum harus

dilakukan dengan hati-hati untuk memastikan tidak mengorbankan prinsip-prinsip fundamental seperti partisipasi, transparansi, dan perlindungan hak asasi manusia.

4.5.2. Adaptasi terhadap Pemerintahan Digital

Era digitalisasi membawa transformasi fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang menuntut adaptasi kerangka hukum diskresi birokrasi. Pemerintah Indonesia telah meluncurkan berbagai inisiatif *digital governance*, termasuk Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dan berbagai platform layanan publik digital seperti OSS (*Online Single Submission*) untuk perizinan berusaha.

Digitalisasi layanan publik berimplikasi terhadap sifat diskresi dalam beberapa aspek. Pertama, sistem pengambilan keputusan otomatis mengurangi ruang untuk kebijaksanaan manusia dalam banyak proses administratif. Algoritma dan kecerdasan buatan semakin banyak digunakan untuk menyaring aplikasi, menilai kelayakan, dan bahkan membuat rekomendasi untuk keputusan. Hal ini menciptakan pertanyaan baru mengenai akuntabilitas: siapa yang bertanggung jawab ketika sistem otomatis membuat kesalahan?

Kedua, digitalisasi meningkatkan transparansi karena setiap step dalam proses administratif dapat ditracking dan dimonitoring. Hal ini berpotensi mengurangi korupsi dan meningkatkan akuntabilitas. Namun, digitalisasi juga menciptakan bentuk-bentuk baru opasitas, khususnya terkait dengan algoritma dan codes yang digunakan dalam sistem

otomatis yang sering bersifat hak milik dan tidak dapat diakses untuk pengawasan publik.

Ketiga, platform digital memfasilitasi Keterlibatan warga dan tata kelola partisipatif. Mekanisme e-partisipasi memungkinkan warga negara untuk lebih mudah memberikan input, mengajukan keluhan, dan melakukan monitoring terhadap kinerja pemerintahan. Ini menciptakan peluang untuk co-governance dan diskresi kolaboratif.

Buffat (2015) menganalisis dampak e-government terhadap *street-level bureaucracy* dan menemukan bahwa teknologi tidak serta-merta menghilangkan diskresi, melainkan mengubah bentuk dan *locus of discretion*. Platform digital menciptakan ruang diskresioner baru sambil mengeliminasi diskresi di area lain. Tantangannya adalah bagaimana merancang sistem tata kelola digital yang menyeimbangkan antara efisiensi, keadilan, dan penilaian manusia.

4.5.3. Harmonisasi Regulasi Pusat-Daerah

Permasalahan fragmentasi dan inkonsistensi regulasi antara pusat dan daerah memerlukan upaya harmonisasi yang sistematis dan berkelanjutan. Pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri telah melakukan tinjauan eksekutif terhadap ribuan Perda yang bermasalah. Namun, pendekatan reaktif semacam ini tidak cukup efektif tanpa disertai dengan penguatan mekanisme pencegahan.

Salah satu arah reformasi yang perlu didorong adalah penggunaan wajib kerangka kerja Regulatory Impact

Assessment (RIA) untuk semua draf regulasi, baik di pusat maupun daerah. Metodologi RIA mensyaratkan analisis sistematis terhadap biaya, manfaat, dan alternatif dari peraturan yang diusulkan sebelum diadopsi. Ini dapat membantu mengidentifikasi potensi konflik dengan regulasi yang ada dan memastikan konsistensi dalam kerangka regulasi.

Kementerian PAN-RB (Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) telah mengeluarkan berbagai pedoman mengenai manajemen regulasi yang antara lain menekankan pentingnya koordinasi dan konsultasi dalam proses penyusunan regulasi. Namun, implementasi masih lemah karena keterbatasan kapasitas di daerah dan kurangnya mekanisme penegakan hukum.

4.6. Kesimpulan

Kerangka hukum konstitusional dan regulasi yang mengatur diskresi birokrasi di Indonesia telah mengalami perkembangan signifikan, khususnya sejak disahkannya UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan landasan kodifikasi bagi prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Analisis dalam bab ini menunjukkan bahwa kerangka konstitusional Indonesia, yang berpijak pada prinsip negara hukum sebagaimana termaktub dalam UUD 1945, memberikan fondasi normatif yang kuat bagi pengaturan diskresi administratif. Namun demikian, implementasi kerangka hukum ini masih menghadapi berbagai tantangan substansial yang memerlukan upaya reformasi berkelanjutan.

Regulasi utama yang mengatur diskresi, khususnya UU 30/2014 dan UU 11/2020 (Omnibus Law Cipta Kerja), mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara kebutuhan fleksibilitas administratif dengan prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas. Pengaturan diskresi dalam UU 30/2014 mengadopsi pendekatan diskresi terstruktur yang menetapkan syarat-syarat, prosedur, dan mekanisme pertanggungjawaban. Sementara itu, Omnibus Law Cipta Kerja membawa perubahan paradigmatik melalui simplifikasi regulasi dan pendekatan berbasis risiko yang memperluas ruang diskresi dalam konteks tertentu sambil menguatkan mekanisme supervisi *ex-post*.

Mekanisme pengawasan dan akuntabilitas terhadap diskresi birokrasi melibatkan banyak aktor dan institusi, termasuk Ombudsman RI, Peradilan Tata Usaha Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan berbagai mekanisme partisipasi publik. Meskipun secara *de jure* kerangka kerja akuntabilitas sudah cukup komprehensif, efektivitas *de facto* masih terhambat oleh berbagai faktor seperti keterbatasan kapasitas institusional, campur tangan politik, dan budaya birokrasi yang belum sepenuhnya menginternalisasi prinsip-prinsip *good governance*.

Tantangan-tantangan utama yang diidentifikasi mencakup kekosongan norma dalam aspek-aspek tertentu dari regulasi diskresi, fenomena multi-tafsir yang mengakibatkan inkonsistensi implementasi, risiko penyalahgunaan wewenang dan korupsi, serta pengaruh tekanan politik lokal dan praktik-praktik informal dalam pemerintahan daerah. Kompleksitas ini diperparah oleh heterogenitas kapasitas administratif

antardaerah dalam konteks sistem pemerintahan yang terdesentralisasi.

Arah pengembangan hukum konstitusional diskresi birokrasi ke depan perlu difokuskan pada beberapa prioritas: penguatan kerangka hukum melalui revisi dan elaborasi regulasi yang lebih komprehensif, adaptasi terhadap pemerintahan digital yang memerlukan inovasi regulasi untuk mengatur pengambilan keputusan otomatis dan tata kelola algoritmik, harmonisasi regulasi pusat-daerah melalui penguatan mekanisme koordinasi, serta peningkatan kapasitas bagi birokrasi dan lembaga pengawas.

Untuk riset lanjutan, beberapa pertanyaan krusial yang perlu dikaji lebih mendalam adalah: (1) Bagaimana merancang kerangka kerja optimal untuk mengatur kebijaksanaan algoritmik di era tata kelola digital?; (2) Dalam konteks apa dan sejauh mana prinsip-prinsip rasa hormat dalam peninjauan kembali terhadap diskresi administratif harus diterapkan?; dan (3) Bagaimana membangun pengaturan kelembagaan yang efektif untuk menjembatani ketegangan antara otonomi daerah dengan uniformitas standar nasional dalam pengaturan diskresi?

Bagi praktik kebijakan publik, pemahaman yang mendalam mengenai kerangka konstitusional dan regulasi diskresi birokrasi sangat penting untuk memastikan bahwa penggunaan diskresi dapat berkontribusi optimal terhadap *good governance* dan perlindungan hak-hak warga negara. Reformasi hukum administrasi yang sedang berlangsung harus disertai dengan komitmen politik yang kuat, alokasi sumber daya yang

memadai, dan partisipasi aktif dari masyarakat sipil untuk memastikan bahwa diskresi birokrasi dapat difungsikan sebagai instrumen yang efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, responsif, dan berkeadilan dalam kerangka konstitusional Indonesia.

Referensi

- Baldwin, R., & Hawkins, K. (1984). *Discretionary Justice: Davis Reconsidered*. Sweet & Maxwell. https://books.google.co.id/books/about/Discretionary_Justice.htm?id=HZmrHAAACAAJ&redir_esc=y
- Barnett, H. (2021). *Constitutional and Administrative Law*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003155638>
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. 'T. (2008). DOES PUBLIC ACCOUNTABILITY WORK? AN ASSESSMENT TOOL. *Public Administration*, 86(1), 225–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- Bovens, M., & Wille, A. (2021). Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. *Regulation & Governance*, 15(3), 856–876. <https://doi.org/10.1111/rego.12316>
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Camões, P. J. (2022). Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world. *Journal of Public Affairs*, 22(3). <https://doi.org/10.1002/pa.2435>

- Crafts, N. (2006). Regulation and Productivity Performance. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 186–202. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj012>
- Fuller, Lon. L. (1969). *The Morality of Law: Revised Edition*. Yale University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2mds>
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective (Contemporary Issues in Asia and Pacific)*. Stanford University Press. https://lmsspada.kemdiktisaintek.go.id/pluginfile.php/645484/mod_folder/content/0/A10_Localising%20power%20in%20post-authoritarian%20Indonesia%20_%20a%20Southeast%20Asia%20perspective-Stanford%20University%20Press%20%282010%29.pdf?forcedownload=1
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2021). *Law and Administration* (4th ed.). Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/highereducation/books/law-and-administration/1D4B17C071CF61106EBD7DF5E67F258F#overview>
- Heath, J. (2020). Administrative Discretion and the Rule of Law. In *The Machinery of Government* (pp. 254–299). Oxford University Press New York. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197509616.003.0006>
- Jati, W. R. (2024). From A Semi-Federal to An Administrative-Technocratic Model: The Paradigm Shift in Decentralization in Contemporary Indonesia. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 31(1). <https://doi.org/10.20476/jbb.v31i1.1437>

- Jhaveri, S. (2018). The Survival of Reasonableness Review: Confirming the Boundaries. *Federal Law Review*, 46(1), 137–160. <https://doi.org/10.22145/flr.46.1.6>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation. https://books.google.co.id/books/about/Street_Level_Bureaucracy_30th_Anniversar.html?id=cs_djgS5v-UC&redir_esc=y
- Rosenbloom, D. H. (2018). What Is Administrative Law? In D. H. Rosenbloom (Ed.), *Administrative Law for Public Managers* (pp. 1–17). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494239-1>
- Shoosmith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(3), 359–380. <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- van Acker, W., & Bouckaert, G. (2019). The impact of supreme audit institutions and ombudsmen in Belgium and The Netherlands. *Financial Accountability & Management*, 35(1), 55–71. <https://doi.org/10.1111/faam.12182>

BAB V

DERAJAT DISKRESI BIROKRASI

5.1. Ruang Diskresi Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Manajerial Dan Organisasional

Diskresi birokrasi adalah konsep manajerial yang merujuk pada keleluasaan pengambilan keputusan oleh pejabat publik dalam batas kewenangannya; konsep ini sudah lama diformulasikan oleh Weber yang menegaskan bahwa kekuasaan administratif selalu mengandung ruang keputusan yang bersyarat dan dibatasi norma organisasi. Dari perspektif organisasi, diskresi bukan sekadar “kebebasan” melainkan alat adaptasi sistemik untuk menerjemahkan aturan umum ke dalam praktik lokal yang variatif; tanpa diskresi, kebijakan cenderung kaku dan tidak responsif terhadap konteks lapangan. Oleh karena itu, penilaian terhadap keberadaan diskresi harus menggabungkan analisis aturan formal dan kapasitas manajerial organisasi publik. Studi yang relevan menggarisbawahi bahwa diskresi efektif bila diimbangi mekanisme akuntabilitas dan kapasitas kapabilitas birokrasi.

Secara normatif, kerangka pembagian wewenang daerah tercantum dalam substansi Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah; undang-undang yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) menjabarkan pembagian urusan absolut, konkuren, dan umum serta menegaskan kewajiban-kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan tertentu. Lampiran dan penjelasan UU ini merinci urusan wajib dan pilihan sehingga batas-batas

formal menjadi lebih jelas bagi penafsiran diskresi oleh pejabat daerah. Karena itu, analisis diskresi tidak boleh terlepas dari pembacaan pasal-pasal yang mengatur urusan konkuren dan kewenangan pusat-daerah. UU menjadi dasar hukum *prima facie* untuk menilai ruang diskresi.

Pasal-pasal yang menyatakan urusan wajib untuk kabupaten/kota, seperti perencanaan dan pengendalian pembangunan, tata ruang, kesehatan, pendidikan, lingkungan, dan administrasi menunjukkan dua hal: pertama, kewajiban penyelenggaraan; kedua, kebutuhan penyesuaian implementasi terhadap kondisi lokal. Klausula “wajib” tidak otomatis menghilangkan kebutuhan penafsiran teknis dalam operasi sehari-hari; malahan, sifat umum dari ketentuan memerlukan praktik penerjemahan kebijakan yang menjadi inti diskresi birokrat. Dari sisi manajerial, pejabat daerah memerlukan pedoman operasi (SOP, standar teknis) yang memungkinkan diskresi teruji secara profesional dan tidak arbitrer. UU dan penjelasannya memberi kerangka namun juga membuka celah interpretatif yang melekat.

UU juga mengatur urusan pilihan yang memberi peluang eksplisit bagi inovasi lokal, misalnya di bidang pariwisata, pertanian, perikanan, dan UMKM sebagai arena diskresi positif bagi pemerintah kabupaten/kota. Dalam praktik manajerial, urusan pilihan ini adalah ruang kebijakan proaktif di mana kepala daerah dan manajemen perangkat daerah dapat melakukan eksperimen kebijakan berbasis potensi lokal; namun eksperimen tersebut tetap harus sejalan dengan norma nasional. Beberapa penelitian terkini menempatkan urusan pilihan sebagai kunci peningkatan daya saing daerah melalui *policy*

entrepreneurs lokal yang memadukan diskresi operasional dan akuntabilitas kinerja. Terdapat korelasi positif antara kewenangan pilihan dan inovasi pelayanan publik (Ferrazzi, 2022; Muslimin & Muhafidin, 2025).

Meski begitu, ruang diskresi bersifat *bounded* (terbatas) yakni sebuah konsepsi yang muncul ketika norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) pusat memberlakukan pagu terhadap kebijakan daerah sehingga diskresi praktis harus beroperasi dalam pagar hukum nasional. Pasal yang mewajibkan daerah berpedoman pada NSPK menegaskan akuntabilitas vertikal; jika daerah menyimpang, pusat memiliki mekanisme pembinaan dan pembatalan kebijakan daerah. Dari perspektif organisasi, ini berarti manajer daerah perlu mengelola diskresi dalam dua dimensi: kreatif (inovasi) dan konformitas (kepatuhan), sehingga kebijakan tetap legit dan dapat dipertanggungjawabkan. Konsepsi *bounded discretion* memberi lensa yang produktif untuk memahami interaksi tersebut: diskresi birokrasi tidak hilang di bawah desentralisasi, melainkan berubah menjadi kebebasan yang terikat oleh NSPK (norma, standar, prosedur, kriteria), hubungan fiskal, dan kontrol politik lokal/vertikal. Dalam praktik manajerial, artinya pejabat daerah harus menavigasi dua imperatif sekaligus yakni inovasi (memanfaatkan ruang pilihan lokal) dan kepatuhan (memenuhi pagu hukum dan akuntabilitas)—dengan risiko tinggi ketika moderator negatif (*clientelism*, *elite capture*, fragmentasi hukum) dominan (Hidayat et al., 2025). Undang-undang pembagian urusan pusat-daerah menyediakan kerangka formal, tetapi fragmentasi implementasi dan pengaruh informal sering kali menentukan hasil di lapangan.

Relasi eksekutif-legislatif di daerah (hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD) menambah lapisan pembatasan diskresi karena DPRD memegang hak-hak politik yang dapat mengintervensi agenda birokrasi yang mana sejarah reformasi menunjukkan pergeseran kekuasaan yang mempengaruhi otonomi teknokratis birokrasi. Realitas politik legislatif sering kali menuntut birokrasi untuk menerjemahkan preferensi politik lokal, sehingga kapasitas diskresioner teknis bisa tergerus oleh kompromi politik anggaran dan peraturan daerah. Secara manajerial, pergeseran tersebut menuntut kemampuan negosiasi, koordinasi antar aktor, dan tata kelola stakeholder untuk mempertahankan kualitas keputusan publik.

Pada tingkat organisasi internal, struktur birokrasi menentukan sejauh mana diskresi dapat dioperasionalkan: struktur yang berhierarki kaku mengekang inisiatif petugas lapangan, sementara struktur yang lebih desentral terbukti memperluas kewenangan pengambilan keputusan di tingkat unit pelaksana. Teori *street-level bureaucracy* menegaskan peran aktor garis depan (petugas layanan, camat, kepala dinas) sebagai penentu kebijakan riil melalui praktik diskresi mereka; hal ini relevan pada urusan pelayanan dasar yang berdampak langsung pada publik. Oleh karena itu, manajemen sumber daya manusia (pelatihan, evaluasi kinerja, *merit system*) menjadi kunci agar diskresi yang diberikan menghasilkan *outcome* publik yang diharapkan.

Konteks kebijakan 2024–2025 menuntut paradigma diskresi yang terintegrasi dengan transformasi digital dan berbasis data: pemerintah pusat mendorong *data-driven discretion* sehingga keputusan fleksibel tetap dapat ditelaah

bukti secara objektif. Inisiatif reformasi birokrasi sejak 2023–2025 menegaskan pentingnya *analytic capability* di tingkat daerah untuk memanfaatkan ruang diskresi secara bertanggung jawab; tanpa dukungan data dan sistem informasi, diskresi berisiko bersifat arbitrer. Oleh karena itu, manajemen pengetahuan, interoperabilitas data, dan standar pelaporan menjadi bagian integral dari pengelolaan diskresi modern.

Studi yang dilakukan Sugiyarto et al. (2025) mengenai efisiensi belanja publik di kabupaten tertinggal Indonesia (2005–2019) mengungkap ketimpangan regional yang signifikan: wilayah timur, terutama Papua dan Maluku yang secara umum berkinerja lebih rendah dibandingkan Jawa dan Sumatra, meskipun terdapat beberapa perbaikan di beberapa daerah tertinggal. Penurunan produktivitas pengeluaran menegaskan perlunya antisipasi biaya layanan publik pada kabupaten baru yang sering kali kurang berkembang, serta pentingnya koordinasi erat dengan kabupaten induk; faktor-faktor sosio-ekonomi seperti urbanisasi, kepadatan, tingkat melek huruf, kapasitas penerimaan pajak daerah, dan alokasi hibah (yang justru cenderung mengurangi efisiensi jika tidak disertai syarat kinerja) menjadi determinan kinerja fiskal. Program Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) sejak 2005 menunjukkan dampak positif terhadap efisiensi pengeluaran, tetapi belum konsisten mendorong kelulusan status tertinggal; oleh karena itu kebijakan penetapan status tertinggal perlu dievaluasi ulang dan dilengkapi intervensi komprehensif yang terarah pada infrastruktur dasar, kapasitas aparatur, dan stimulus ekonomi lokal agar perbaikan efisiensi berkelanjutan.

Konteks desentralisasi dan upaya lokalisasi Sustainable Development Goals (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) seperti yang dilakukan oleh Ferrazzi (2022) menunjukkan dilema yang sama: meski pemerintahan daerah dan desa memegang peran sentral dalam pelayanan publik dan pencapaian SDG, dukungan pembiayaan teknis dan mekanisme perencanaan berbasis hasil di tingkat subnasional masih *ad hoc* dan *top-down*; integrasi SDG ke Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Aksi Daerah (RAD-SDG) sering belum diikuti harmonisasi anggaran dan data yang memadai di tingkat kabupaten/kota. Untuk memperbaiki efisiensi pengeluaran dan mempercepat pencapaian SDG diperlukan kombinasi kebijakan, yakni penguatan sistem data terpadu (One-Data dan dashboard SDG), penerapan *data-driven discretion* dan perencanaan berbasis hasil (*costed MSS* dan indikator *output/outcome*), penguatan koordinasi antar-pemerintah (termasuk mekanisme dukungan bagi kabupaten baru dari kabupaten induk), serta desain transfer dan hibah yang mengikat pada kinerja; pendekatan terpadu ini akan menjadikan diskresi birokrasi sebagai instrumen inovasi yang bertanggung jawab, bukan sumber inefisiensi.

Aspek fiskal memberi batas nyata terhadap diskresi: struktur pendanaan daerah yang bergantung pada transfer pusat (Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH)) mengurangi ruang manuver anggaran bebas; hasilnya, inovasi program tergantung pada syarat-syarat penggunaan dana pusat. Analisis fiskal akademik menunjukkan bahwa daerah dengan basis pendapatan lokal yang kuat memiliki lebih banyak fleksibilitas untuk menerapkan kebijakan

diskresioner yang strategis. Secara manajerial, strategi peningkatan kapasitas *revenue-mobilization* dan efisiensi belanja menjadi instrumen untuk memperluas diskresi anggaran yang produktif. Karena itu, reformasi hubungan keuangan pusat-daerah adalah bagian dari ekosistem yang menentukan efektivitas diskresi (Ferrazzi, 2022; Sugiyarto et al., 2025).

Di sisi lain, pelebaran kewenangan hingga level desa (UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan UU Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua UU Desa) memperlihatkan bahwa ruang diskresi tidak hanya berada di pemda kabupaten/kota tetapi juga di unit pemerintahan paling bawah; kepala desa memperoleh kewenangan pelaksanaan yang relatif luas atas pembangunan dan pengelolaan aset desa. Namun kewenangan tersebut diimbangi persyaratan akuntabilitas misal laporan pertanggungjawaban dan mekanisme Musyawarah Desa sehingga diskresi desa diarahkan pada partisipasi dan pengawasan komunitas. Dalam perspektif organisasi, ini merupakan perpaduan otonomi operasi dan kontrol sosial yang menjadikan diskresi desa lebih dekat dengan model *collaborative governance* yang memiliki variasi efektivitas yang bergantung pada kapasitas lokal dan kualitas forum partisipasi.

Implementasi diskresi yang amanah membutuhkan sistem kontrol yang canggih: pendekatan pengawasan berbasis risiko (*risk-based governance*) menggantikan kontrol administratif yang mekanistik dan memungkinkan pengambilan keputusan cepat dengan mitigasi risiko yang jelas. Badan pengawasan internal dan eksternal perlu memperkuat audit berbasis hasil dan indikator kinerja untuk menilai penggunaan diskresi. Dari segi manajerial, sistem *reward-sanction* yang jelas

untuk perilaku diskresioner sangat krusial agar diskresi menjadi instrumen inovasi, bukan pintu korupsi. Praktik terbaik internasional merekomendasikan kombinasi audit kinerja, transparansi data, dan keterlibatan masyarakat sebagai penyeimbang.

Kapasitas kepemimpinan daerah menentukan bagaimana diskresi dimobilisasi: kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan adaptif memungkinkan birokrasi merespons dinamika dengan memadukan visi strategis dan kontrol operasional. Manajer publik perlu menginternalisasi etika diskresi, yakni mengedepankan transparansi, *evidence-based decision making*, dan orientasi hasil agar kewenangan diskresi berkontribusi pada kesejahteraan publik. Terdapat korelasi kuat antara gaya kepemimpinan dan tingkat keberhasilan inovasi pelayanan publik yang dilakukan melalui ruang diskresi. Kepemimpinan yang buruk akan memanfaatkan diskresi untuk kepentingan sektoral atau politis.

Dalam praktik hukum administratif, terdapat instrumen untuk mengontrol penyalahgunaan diskresi: *judicial review*, mekanisme pembatalan kebijakan daerah oleh pusat, dan prosedur sengketa di ranah administratif. Instrumen-instrumen ini membatasi kemungkinan penyalahgunaan sekaligus menempatkan diskresi dalam bingkai legalitas dan prosedural. Oleh karena itu, pejabat daerah harus mampu mendokumentasikan alasan kebijakan, analisis dampak, dan bukti pendukung saat menggunakan diskresi. Hal ini menuntut peningkatan kapasitas advokasi kebijakan di level perangkat daerah agar kebijakan yang menggunakan diskresi dapat dipertahankan jika diuji.

5.2. Konteks Dan Perubahan Fundamental Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 menandai pergeseran paradigma yang jelas dalam tatanan otonomi daerah di Indonesia; dari kerangka yang didefinisikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang menekankan “otonomi seluas-luasnya” menuju suatu pengaturan yang lebih terstruktur dan fungsional. Pergeseran ini tidak sekadar perubahan terminologis, melainkan restrukturisasi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang menekankan kepastian ruang lingkup tugas dan tanggung jawab. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah berubah dari pemberian kebebasan interpretatif menjadi pembagian urusan yang lebih terukur. Pernyataan inilah yang menjadi landasan analitis bagi penelaahan perubahan konseptual dan implikasi birokratis berikutnya.

Secara lebih rinci, salah satu perubahan pokok adalah penggunaan lampiran matriks untuk membagi urusan konkuren, sehingga batas kewenangan menjadi lebih spesifik dan mengurangi ruang interpretasi yang sebelumnya luas. Peralihan ini membawa konsekuensi berupa penegasan kewenangan teknis tiap level pemerintahan, sehingga proses pembuatan kebijakan daerah cenderung harus merujuk pada klasifikasi urusan yang telah ditentukan. Selain itu, UU 23/2014 memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat—memadukan fungsi kepala daerah otonom dengan kewajiban pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota—yang menciptakan

struktur pengawasan lebih hierarkis. Pernyataan tersebut menunjukkan bagaimana desain kelembagaan diarahkan untuk menyelaraskan pelaksanaan urusan daerah dengan kepentingan koordinatif nasional.

Lebih lanjut, UU 23/2014 menggeser beberapa aspek keseimbangan antara legislatif dan eksekutif dengan mengurangi ruang kewenangan DPRD yang sebelumnya relatif dominan dalam kerangka UU 32/2004; perubahan ini bertujuan mengembalikan keseimbangan peran antar-institusi pemerintahan daerah. Di samping itu, norma baru memperkenalkan perlindungan hukum bagi inovasi daerah (Pasal 386–390), sehingga memberi bentuk legal terhadap upaya inovatif pejabat daerah yang bertujuan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan pelaksana terkait—seperti PP No. 38/2017 tentang Inovasi Daerah dan PP No. 2/2018 tentang Standar Pelayanan Minimal—juga mengintegrasikan aspek digitalisasi dan SPBE, yang pada praktiknya menempatkan teknologi sebagai pengendali operasional yang membatasi ruang interpretatif birokrasi. Dengan demikian, perubahan norma dan aturan pelaksana membentuk kombinasi antara kepastian administratif dan peluang eksperimen institusional.

Implikasi terhadap ruang diskresi birokrasi bersifat paradoks: di satu sisi UU 23/2014 membatasi diskresi melalui pembagian urusan yang rigid, mekanisme pengawasan gubernur, penerapan prosedur baku, dan persyaratan standar pelayanan minimal yang terukur. Pembatasan ini meningkatkan prediktabilitas dan akuntabilitas administratif karena keputusan

birokratis lebih harus dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan formal. Namun di sisi lain, pengakuan terhadap inovasi daerah, fleksibilitas implementasi urusan pilihan, kewenangan adaptasi terhadap karakteristik lokal, serta peluang kemitraan publik-swasta membuka celah diskresi baru yang legal dan strategis. Oleh karena itu, diskresi tidak hilang melainkan berpindah bentuk—dari ruang interpretasi normatif yang luas menjadi ruang strategis yang terikat mekanisme perlindungan hukum dan instrumen teknis.

Perubahan lokus diskresi ini dapat diuraikan lebih spesifik: di era UU 32/2004 diskresi cenderung berpusat pada aktor politik seperti kepala daerah dan DPRD (*political discretion*), sedangkan UU 23/2014 mengalihkan fokus kepada diskresi administratif pada kepala perangkat daerah, diskresi teknis pada pelaksana berkompentensi, dan diskresi manajerial dalam penerapan inovasi serta SPM. Pergeseran tersebut disebabkan oleh fragmentasi tugas yang lebih rinci dan kebutuhan akan keputusan teknis yang cepat dan berbasis kompetensi, sehingga otoritas implementatif bergerak ke level birokratis yang lebih rendah namun lebih profesional. Akibatnya, kontrol politik formal tetap ada melalui pengawasan gubernur dan aturan yang ketat, tetapi ruang untuk pengambilan keputusan teknis dan manajerial yang berdampak operasional meningkat, terutama dalam konteks inovasi dan digitalisasi pelayanan.

Sebagai sintesis, UU 23/2014 merepresentasikan trade-off struktural antara kebutuhan kontrol pusat untuk konsistensi penyelenggaraan pemerintahan dan kebutuhan fleksibilitas lokal

untuk adaptasi dan inovasi. Dampak langsungnya mencakup perubahan pola akuntabilitas, pergeseran lokus pembuatan keputusan, serta munculnya tantangan baru terkait koordinasi antar lembaga dan kapasitas administrasi daerah. Oleh karena itu, kajian lebih lanjut perlu memfokuskan pada bagaimana mekanisme pengawasan dan insentif hukum dapat menyeimbangkan akuntabilitas dengan kapasitas inovatif—termasuk evaluasi empiris terhadap efektivitas perlindungan inovasi dan peran SPBE dalam membatasi atau memperluas diskresi praktis.

5.3. Analisis Pasal Demi Pasal - Kategori Diskresi Kebijakan

Subbab ini mengkaji secara sistematis implikasi norma-norma kunci dalam UU terhadap kategori diskresi kebijakan pada tiga klaster utama: **pembagian urusan (Cluster A)**, **inovasi daerah (Cluster B)**, dan **pembentukan peraturan daerah (Cluster C)**. Analisis berfokus pada bagaimana klasifikasi urusan normatif membentuk kemungkinan ruang diskresi, serta pada mekanisme pengendalian dan risiko yang melekat pada tiap pasal yang dianalisis. Pendekatan ini menempatkan pasal-pasal sebagai bagian dari suatu ekosistem regulatif di mana kepastian pembagian kewenangan dan fleksibilitas kebijakan saling berinteraksi. Dengan demikian subbab ini menilai tidak hanya derajat diskresi tetapi juga konsekuensi akuntabilitas dan tata kelola yang timbul dari setiap ketentuan.

Kutipan Pasal 9

Ayat (1): "Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum."

Ayat (3): "Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota."

Ayat (4): "Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah."

Pasal 9 berfungsi sebagai fondasi normatif bagi pengaturan urusan pemerintahan: dengan mengklasifikasikan urusan menjadi absolut, konkuren, dan umum, pasal ini menetapkan kerangka pembagian kewenangan tanpa memberlakukan kewenangan operasional tersendiri. Karena sifatnya definisi, Pasal 9 tidak langsung menciptakan ruang diskresi, namun ia menjadi rujukan normatif yang menentukan ruang lingkup pelaksanaan urusan konkuren dan oleh karenanya menyalurkan diskresi ke pasal-pasal pelaksana berikutnya. Peran Pasal 9 lebih bersifat moderator daripada pemberi wewenang; ia menetapkan batas awal yang kemudian menjadi basis penilaian terhadap kewenangan daerah yang tercantum di pasal-pasal selanjutnya.

Kutipan Pasal 11

Ayat (1): "Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan."

Ayat (2): "Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar."

Ayat (3): "Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Daerah."

Pasal 11 menempatkan titik pusat diskresi kebijakan pada kategori "Urusan Pemerintahan Pilihan" karena frasa kriteria seperti "kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Daerah" memberi keleluasaan interpretatif yang relatif luas bagi daerah dalam menentukan prioritas. Ayat (3) memberikan ruang diskresi signifikan kepada daerah untuk menentukan urusan pilihan berdasarkan kondisi, kekhasan, dan potensi lokal. Frasa "secara nyata ada dan berpotensi" memberikan kriteria yang relatif luas untuk interpretasi. Namun, lampiran UU yang berisi matriks pembagian urusan memberikan petunjuk yang membatasi diskresi ini. Meskipun demikian, pembagian urusan dan panduan pelaksanaan memperkecil kebebasan absolut sehingga skor derajat diskresi dinilai sedang; kriteria formal dan kebutuhan justifikasi dalam RPJMD menuntut minimal alasan tertulis, sedangkan mekanisme konsultasi dan pengawasan bersifat moderat. Implikasi praktisnya adalah bahwa kepala daerah bersama DPRD memegang peran strategis dalam memilih urusan pilihan yang menentukan arah pembangunan jangka panjang, namun pilihan tersebut rentan terhadap logika politis apabila transparansi dan mekanisme evaluasi anggaran (misal PP No. 12 Tahun 2019) tidak ditegakkan. Dengan demikian, Pasal 11 membuka diskresi strategis yang harus

dikelola melalui tata sebab-akibat perencanaan daerah dan pengawasan vertikal.

Kutipan Pasal 65

Ayat (1) huruf a: "memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD"

Ayat (1) huruf b: "memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat"

Ayat (1) huruf c: "menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama"

Ayat (1) huruf d: "mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

Ayat (1) huruf i: "melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"

Pasal 65 menetapkan wewenang eksekutif kepala daerah dalam pelaksanaan urusan daerah, tetapi ayat (1) huruf i berfungsi sebagai klausul serba guna yang secara substantif memperluas ruang diskresi karena rujukannya yang umum kepada "ketentuan peraturan perundang-undangan". Karakter klausul terbuka ini tercermin dalam evaluasi indikator yang menunjukkan ketiadaan kriteria konkret, tidak ada persyaratan justifikasi tertulis yang tegas, dan pengawasan yang pada prinsipnya bersifat *ex-post*. Akibatnya, ayat tersebut

memberikan derajat diskresi yang sangat luas sekaligus menimbulkan tantangan serius bagi akuntabilitas administrasi dan pencegahan penyalahgunaan wewenang. Karena itu, dampak ayat ini perlu dipandang sebagai titik rawan dalam sistem otonomi yang memerlukan mekanisme mitigasi internal dan eksternal.

Sebagai respons terhadap kelemahan struktural yang tersirat pada Pasal 65, perlunya perbaikan institusional yang bersifat restriktif terhadap penggunaan klausul serba guna: antara lain amandemen norma untuk memperjelas batasan “tugas lain”, kewajiban transparansi dan pembenaran publik, serta mekanisme pelaporan wajib kepada DPRD dan gubernur ketika kepala daerah menggunakan dasar klausul tersebut. Hal ini konsisten dengan kebutuhan penguatan kontrol eksternal—terutama peran gubernur dan DPRD—sebagai kekuatan penyeimbang terhadap diskresi eksekutif yang bersifat luas. Implementasi rekomendasi semacam ini akan menyeimbangkan fleksibilitas administratif dengan prinsip akuntabilitas dan legalitas.

Kutipan Pasal 386

Ayat (1): "Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan Inovasi Daerah."

Ayat (2): "Inovasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka peningkatan: a. kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; b. kualitas pelayanan publik; dan/atau c. kreativitas, partisipasi, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah."

Cluster B memperkenalkan inovasi daerah sebagai domain diskresi yang terstruktur namun luas; Pasal 386 memberikan legitimasi normatif bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dengan tujuan peningkatan kinerja, kualitas layanan, dan partisipasi masyarakat. Penggunaan kata “dapat” menegaskan sifat permisif yang meningkatkan selera risiko pejabat daerah untuk bereksperimen, sementara evaluasi indikator menempatkan derajat diskresi pada tingkat luas karena kriteria formalnya yang umum. Peraturan pelaksana seperti PP No. 38 Tahun 2017 menjadi kerangka pengaturan yang menyediakan elaborasi proses dan mekanisme penilaian, sehingga inovasi tidak sepenuhnya bebas dari kontrol, tetapi tetap memberi ruang substansial bagi inisiatif lokal. Konsekuensinya, kebijakan inovasi mendorong dinamika pembelajaran institusional namun juga membuka peluang pemanfaatan label “inovasi” untuk program yang kurang substantif apabila mekanisme transparansi dan audit tidak memadai.

Kutipan Pasal 388

"Kriteria Inovasi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 387 ayat (1) sekurang-kurangnya mencakup: a. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau nilai kepatutan yang berlaku dalam masyarakat; b. ada pembaruan dari sisi metode, kegiatan, dan/atau produk yang dihasilkan; c. memberikan nilai tambah bagi masyarakat dan/atau Pemerintah Daerah; d. dapat direplikasi; e. berkelanjutan; dan f. nilai tambah dapat berupa efektivitas, efisiensi, kualitas layanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi kepada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat

dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri."

Pasal 388 mempertegas kriteria inovasi namun karakter kriterianya bersifat prinsipiil dan interpretatif—misalnya syarat “tidak bertentangan dengan nilai kepatutan”, “dapat di replikasi”, dan “memberikan nilai tambah” semua bersifat normatif dan membuka tafsir. Hal ini menempatkan Pasal 388 pada ranah kombinasi diskresi kebijakan dan teknis, di mana tim penilai inovasi dan perangkat daerah memiliki peran signifikan dalam menafsirkan kelayakan inovasi. Meskipun tidak terdapat sanksi keras untuk inovasi yang gagal selama itikad baik terpenuhi, persyaratan keterbukaan dan pertanggungjawaban menjadi fitur protektif yang menekan kemungkinan penyalahgunaan; PP No. 38 Tahun 2017 berfungsi sebagai kerangka mitigasi yang mengarahkan prosedur penilaian dan dokumentasi. Oleh karena itu, efektivitas kriteria bergantung pada kualitas dokumentasi, independensi penilaian, dan penerapan prinsip transparansi dalam praktik.

Kutipan Pasal 236

Ayat (1): "Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda."

Ayat (2): "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah."

Ayat (3): "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Cluster C menempatkan pembentukan Perda pada posisi instrumen kebijakan utama di tingkat daerah; Pasal 236 memberikan kewenangan legislasi kepada daerah namun menggabungkan mekanisme kontrol substantif seperti kewajiban naskah akademik, *public hearing* (dengar pendapat), serta evaluasi oleh Mendagri atau gubernur yang dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tingkat diskresi dalam pembentukan Perda dinilai sedang karena meskipun materi muatan cukup luas untuk menampung pilihan kebijakan lokal, prosedur formal dan pengawasan vertikal membatasi potensi penyalahgunaan. Risiko historis terhadap Perda diskriminatif atau yang menguntungkan kelompok tertentu tercatat sebagai faktor yang menuntut penguatan mekanisme evaluatif dan penegakan hukum administratif, sehingga pembentukan Perda harus dipandang sebagai titik di mana legitimasi prosedural berperan besar untuk memastikan keabsahan substantif kebijakan daerah.

Analisis pasal demi pasal ini menunjukkan adanya *trade-off* struktural antara kepastian hukum dan fleksibilitas lokal: klasifikasi urusan (Pasal 9 dan 11) serta instrumen legislasi (Pasal 236) berusaha menyeimbangkan kontrol vertikal dengan kebutuhan adaptasi lokal, sementara ketentuan seperti Pasal 65 dan pasal-pasal inovasi (Pasal 386 dan 388) memindahkan lokus diskresi ke level eksekutif administratif dan teknis. Konsekuensi tata kelola yang paling menonjol adalah kebutuhan untuk memperkuat transparansi, dokumentasi, dan pengawasan proaktif—pendekatan yang konsisten dengan rekomendasi sumber, yakni amandemen pembatasan klausul serba guna, kewajiban pelaporan, serta implementasi kekakuan dalam

penilaian inovasi dan evaluasi Raperda. Dengan menjaga keseimbangan ini, sistem otonomi dapat mempertahankan kapasitas inovatif daerah tanpa mengorbankan prinsip akuntabilitas dan kepatuhan terhadap kerangka hukum nasional.

5.4. Analisis Pasal Demi Pasal – Kategori Diskresi Administratif

Subbab ini bertujuan menganalisis secara sistematis dimensi diskresi administratif yang terkandung dalam ketentuan kelembagaan daerah pada **Cluster D (Perangkat Daerah dan Sekda)** dan **Cluster E (Kepegawaian ASN)**. Kajian menyorot bagaimana norma-norma struktural menempatkan batas-batas kewenangan administratif sekaligus membentuk mekanisme kontrol yang mengatur praktik birokrasi di tingkat daerah. Fokusnya adalah pada sifat normatif Pasal 209, Pasal 213, dan Pasal 218–219, derajat diskresi yang tersisa, mekanisme pengendalian formal, serta risiko dan implikasi tata kelola yang timbul. Pendekatan ini menempatkan analisis dalam perspektif harmonisasi antara regulasi teknis (PP/Permendagri, UU ASN) dan otonomi operasional kepala daerah.

Kutipan Pasal 209

Ayat (1): "Perangkat Daerah provinsi terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; dan e. badan."

Ayat (2): "Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. kecamatan."

Ayat (3): "Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda."

Pasal 209 menetapkan komposisi tipikal perangkat daerah—sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan—namun tidak merinci jumlah atau nomenklatur rinci untuk tiap entitas sehingga ruang keputusan praktis mengenai struktur organisasi tersisa pada tingkat daerah. Kendali substantif atas aspek-aspek detail tersebut berjalan melalui PP No. 18 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 72 Tahun 2019 dan pedoman teknis Permendagri, sehingga derajat diskresi administratif untuk pembentukan perangkat daerah tergolong terbatas. Dalam terminologi indikator yang tersirat pada analisis sumber, kriteria formal dan persyaratan justifikasi menempatkan kewenangan daerah dalam parameter yang ketat, dengan kewajiban konsultasi dan evaluasi kepada Kemendagri sebagai mekanisme kontrol utama. Oleh karena itu, Pasal 209 lebih bersifat memberikan kerangka umum; fleksibilitas lokal ada tetapi dibatasi oleh aturan pelaksana yang sangat detail.

Akibat pengaturan tersebut, implikasi praktisnya adalah bahwa kepala daerah tetap memiliki peran inisiatif dalam merancang struktur organisasi, namun kemampuan untuk melakukan perubahan substantif bergantung pada kepatuhan terhadap ketentuan teknis dan persetujuan eksternal. Kontrol Kemendagri melalui evaluasi Perda pembentukan perangkat daerah mengurangi peluang perubahan organisasi yang bersifat arbitrer, tetapi analisis juga mengakui potensi interpretasi kreatif—misalnya penyesuaian nomenklatur atau pemadatan fungsi—yang dapat dimanfaatkan untuk tujuan politis bila pengawasan lemah. Dengan demikian, pengelolaan perangkat daerah menuntut dokumentasi analisis jabatan dan beban kerja yang

kuat sebagai dasar legitimasi perubahan, sekaligus koordinasi efektif antara pemerintah daerah dan Kemendagri.

Kutipan Pasal 213

Ayat (1): "Sekretaris Daerah provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur dari pegawai ASN yang memenuhi persyaratan."

Ayat (2): "Sekretaris Daerah kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Wali Kota dari pegawai ASN yang memenuhi persyaratan."

Ayat (3): "Pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pasal 213 mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah dengan penempatan keputusan akhir pada Presiden (untuk Sekda provinsi) dan Gubernur (untuk Sekda kabupaten/kota) berdasarkan usul gubernur atau bupati/wali kota. Perubahan prosedural ini menggeser derajat diskresi kepala daerah menjadi sangat terbatas karena keputusan final berada pada aktor di level atas dan proses seleksi mensyaratkan *fit and proper test* serta persyaratan formal yang diatur dalam peraturan pelaksana. Tujuan normatif yang tersirat—mengurangi politisasi jabatan Sekda—mencerminkan preferensi terhadap profesionalisme administratif dan keberlanjutan birokrasi. Oleh karena itu, Pasal 213 mengurangi ruang bagi intervensi politis langsung kepala daerah terhadap struktur puncak birokrasi, namun menuntut mekanisme pengusulan yang transparan dan berbasis justifikasi.

Dampak tata kelola dari mekanisme pengangkatan tersebut meliputi peningkatan kontrol kualitas pengisian jabatan puncak sekaligus penurunan otonomi instrumental kepala daerah dalam menentukan tim birokrasi pimpinannya. Indikator pengawasan yang kuat—keputusan oleh Presiden/Gubernur dan prosedur seleksi yang terstruktur—mengurangi risiko penyalahgunaan, tetapi juga memerlukan saluran komunikasi dan koordinasi yang jelas antara pengusul (kepala daerah) dan pengambil keputusan (Presiden/Gubernur). Implikasi manajerialnya adalah bahwa kepala daerah perlu membangun kapasitas argumentasi teknis dalam pengajuan kandidat Sekda dan menyiapkan dokumentasi komprehensif yang memenuhi standar seleksi formal.

Kutipan Pasal 218

Ayat (1): "Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Daerah dapat mengangkat pegawai ASN."

Ayat (2): "Pegawai ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. pegawai negeri sipil; dan b. pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja."

Kutipan Pasal 219

Ayat (1): "Kepala Daerah menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN Daerah."

Ayat (2): "Dalam hal Kepala Daerah berhalangan sementara atau tetap, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN Daerah ditetapkan oleh Penjabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah."

Ayat (3): "Penetapan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pasal 218 dan Pasal 219 memberi kepala daerah kewenangan mengelola ASN daerah—pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian—namun menempatkan kewenangan tersebut dalam bingkai UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN serta peraturan pelaksana terkait. Secara konseptual, ketentuan ini mencampurkan diskresi administratif dan administratif: kepala daerah memiliki peran dalam pengelolaan sumber daya manusia, tetapi tindakan tersebut harus mengikuti prinsip *merit system*, *competency-based selection*, dan prosedur yang diatur secara nasional. Oleh karena itu, derajat diskresi dalam pengelolaan ASN dinilai terbatas; fleksibilitas operasional ada pada aspek manajerial implementasi, namun mekanisme formal membatasi tindakan yang bersifat arbitrase. Keterlibatan Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kemendagri sebagai pengawas menambah lapisan kontrol yang signifikan.

Dari sisi indikator prosedural, pengangkatan dan promosi ASN memerlukan justifikasi berbasis kompetensi, keterlibatan proses formasi yang melibatkan BKN, dan pengawasan ketat untuk memastikan kepatuhan terhadap *merit system*. Hal ini mengurangi ruang bagi tindakan nepotisme, walau analisis sumber mencatat adanya praktik nepotisme dan kolusi historis yang masih menjadi risiko nyata. Selain itu, sanksi administratif terhadap pelanggaran *merit system* dan kemungkinan pembatalan keputusan memberikan efek pencegahan; namun efektivitas pencegahan ini bergantung pada

kualitas penegakan dan kapasitas audit dari institusi pengawas. Oleh karena itu, pengelolaan ASN menuntut dokumentasi proses rekrutmen yang transparan dan pengukuran kinerja yang konsisten untuk menegakkan akuntabilitas.

Risiko implementasi pada Pasal 218–219 berkisar pada tantangan praktis manajemen formasi, pemetaan kebutuhan kompetensi, dan konsistensi penerapan penilaian kinerja. Meskipun regulasi memberikan kerangka yang ketat, tantangan administratif seperti keterbatasan kapasitas birokrasi daerah, inkonsistensi prosedur, dan resistensi terhadap perubahan dapat melemahkan efektivitas *merit system*. Potensi nepotisme atau pengaruh politik lokal tetap ada jika mekanisme pengawasan pusat tidak berjalan efektif atau jika catatan justifikasi tidak memadai. Oleh karena itu, mitigasi risiko harus ditujukan pada peningkatan kapabilitas administratif daerah dan penguatan proses audit serta riviú independen atas praktik pengelolaan ASN.

Pasal 209 menekankan perlunya dokumentasi analisis jabatan dan beban kerja yang sistematis sebagai prasyarat perubahan organisasi, serta penguatan proses evaluasi Kemendagri untuk mengidentifikasi interpretasi kreatif yang berpotensi merugikan kepentingan publik. Langkah-langkah administratif ini konsisten dengan kerangka aturan yang ada—PP No. 18 Tahun 2016 dan PP No. 72 Tahun 2019 serta Permendagri—tanpa menambah instrumen baru; fokusnya adalah pada peningkatan kualitas justifikasi dan transparansi dalam penyusunan Perda perangkat daerah. Implementasi rekomendasi ini akan meningkatkan legitimasi perubahan

struktur organisasi dan memudahkan pengawasan teknis oleh pemerintah pusat.

Untuk Pasal 213, rekomendasi operasional meliputi peningkatan transparansi proses pengusulan kandidat Sekda, penguatan mekanisme *fit and proper test* yang terdokumentasi, serta kewajiban penyertaan justifikasi tertulis yang komprehensif dalam usulan kepada Presiden atau Gubernur. Langkah ini selaras dengan tujuan pengurangan politisasi jabatan dan mempertahankan kriteria formal yang ketat sebagaimana diatur dalam peraturan pelaksana. Dokumentasi yang baik dan komunikasi proaktif antara pengusul dan pengambil keputusan akan memperkecil potensi penolakan usulan dan mempercepat proses seleksi yang profesional.

Untuk Pasal 218–219, perlunya fokus pada penegakan prinsip merit melalui standar kompetensi yang jelas, audit berkala atas praktik rekrutmen dan promosi, serta penguatan koordinasi teknis antara pemerintah daerah, BKN, dan Kemendagri. Selain itu, peningkatan kapasitas unit kepegawaian daerah dalam menyusun formasi berbasis kebutuhan nyata dan mekanisme evaluasi kinerja yang terukur akan mengurangi peluang nepotisme dan meningkatkan kualitas aparatur. Intervensi administratif ini tidak menambah instrumen hukum baru tetapi memperkuat penerapan ketentuan UU No. 5 Tahun 2014 dan peraturan pelaksana yang sudah ada.

Analisis pasal demi pasal dalam Cluster D dan E memperlihatkan pola keseimbangan antara pembatasan normatif yang diberlakukan oleh regulasi teknis dan ruang manajerial yang tetap diperlukan untuk operasionalisasi pemerintahan

daerah. Pengaturan pada Pasal 209 mengendalikan struktur organisasi melalui parameter teknis, Pasal 213 mengurangi ruang politisasi di level tertinggi birokrasi, dan Pasal 218–219 menegaskan kewenangan manajerial kepala daerah dalam kerangka *merit system* yang ketat. Untuk menjaga kualitas tata kelola, rekomendasi yang diusulkan menitikberatkan pada transparansi, dokumentasi analitis, dan pengawasan proaktif—langkah-langkah yang memitigasi risiko administratif tanpa merombak kerangka regulatif yang telah ditetapkan.

5.5. Analisis Pasal Demi Pasal - Kategori Diskresi Keuangan

Pada bagian ini akan menganalisis dimensi *budgetary discretion* dalam pengelolaan keuangan daerah, khususnya melalui ketentuan Pasal 293 dan Pasal 298. Tujuan kajian adalah menilai sejauh mana kepala daerah memiliki fleksibilitas anggaran dalam kerangka APBD dan mekanisme pengawasan yang mengikat, serta mengidentifikasi area risiko dan implikasi tata kelola fiskal. Analisis berangkat dari premis bahwa APBD sebagai Perda adalah batas normatif utama yang membatasi kewenangan pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, setiap penilaian terhadap diskresi anggaran harus dilihat dalam relasi antara kebutuhan fleksibilitas operasional dan prinsip akuntabilitas fiskal.

Kutipan Pasal

Ayat (1): "Kepala Daerah mengelola keuangan daerah yang diatur dengan Perda tentang APBD."

Ayat (2): "Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran."

Pasal 293 memberi kewenangan umum kepada Kepala Daerah untuk mengelola keuangan daerah, namun secara substantif kewenangan tersebut dibatasi oleh Perda tentang APBD yang menjadi dasar pengelolaan untuk satu tahun anggaran. Karena keterikatan formal pada APBD, derajat diskresi dalam pengelolaan rutin tergolong terbatas; perubahan anggaran yang signifikan memerlukan proses formal dan persetujuan DPRD. Persyaratan justifikasi tertulis dan pembahasan bersama DPRD menempatkan kewenangan anggaran dalam kerangka *checks and balances* yang eksplisit. Dengan demikian, Pasal 293 menegaskan prinsip bahwa manajemen anggaran operasional harus berlandaskan keputusan politik-terukur melalui Perda APBD.

Dari sisi mekanisme pengendalian, pengelolaan keuangan menurut analisis sumber tunduk pada pengawasan internal dan eksternal yang ketat, termasuk APIP, DPRD, dan BPK, serta sanksi administratif dan pidana untuk pelanggaran pengelolaan. Kebijakan pengawasan ini menurunkan peluang tindakan arbitrer dalam penggunaan anggaran, terutama pada pos-pos sensitif seperti pengadaan barang dan jasa serta penggunaan dana *discretionary* seperti dana tak terduga. Namun, keterikatan regulatif tidak mengeliminasi sepenuhnya risiko penyimpangan; kontrol formal bergantung pada kualitas pelaksanaan audit dan ketegasan penegakan sanksi. Oleh karena itu, efektivitas pembatasan diskresi anggaran berkaitan langsung dengan kapabilitas pengawasan institusional.

Mengingat kerangka tersebut, Pasal 293 memosisikan kepala daerah sebagai pengelola operasional yang mendapat mandat dari APBD tetapi tanpa kebebasan mutlak untuk

merestrukturisasi alokasi di luar mekanisme yang ditentukan. Akibatnya, fleksibilitas manajerial tersedia dalam koridor yang jelas namun memerlukan legitimasi politik dan teknis melalui DPRD dan dokumentasi yang memadai. Hal ini memaksa praktik administrasi keuangan daerah untuk menyeimbangkan respons cepat terhadap kebutuhan fiskal dengan kewajiban prosedural. Selanjutnya, analisis bergerak ke Pasal 298 yang mengatur pergeseran anggaran sebagai mekanisme fleksibilitas.

Kutipan Pasal

Ayat (1): "Kepala Daerah berwenang melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja."

Ayat (2): "Pergeseran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan DPRD."

Ayat (3): "Pergeseran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan kepala daerah."

Pasal 298 membuka ruang bagi Kepala Daerah untuk melakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antarjenis belanja, tetapi menegaskan bahwa pergeseran tersebut harus mendapat persetujuan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Karena adanya persyaratan persetujuan legislatif dan penetapan formal, derajat diskresi pada pergeseran anggaran dinilai sedang: ada fleksibilitas operasional namun dibatasi oleh mekanisme persetujuan dan dokumentasi. Kebutuhan justifikasi tertulis kepada DPRD dan proses persetujuan menciptakan narasi akuntabilitas yang menekan kemungkinan alokasi yang sepihak. Oleh karena itu, pergeseran anggaran berfungsi sebagai

instrumen manajerial yang sah bila digunakan dengan transparan dan berdasar prioritas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Secara operasional, pengawasan terhadap pergeseran anggaran melibatkan DPRD sebagai representasi politik dan BPK sebagai auditor eksternal, sementara PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah berperan sebagai kerangka pelaksana yang memberikan pedoman teknis. Kombinasi persetujuan DPRD dan pedoman teknis ini menawarkan *safeguard* terhadap pergeseran yang bermotif politik, namun efektivitasnya bergantung pada kapasitas DPRD dalam melakukan evaluasi substansial dan pada kualitas dokumentasi yang diserahkan kepala daerah. Perlu dicatat bahwa mekanisme regulatoris tidak menghilangkan risiko manuver anggaran untuk kepentingan tertentu; sebaliknya, ia mensyaratkan proses verifikasi yang lebih kuat. Oleh karena itu, tata laksana pergeseran anggaran memerlukan sinergi antara legitimasi politik dan bukti teknis.

Analisis risiko pada Pasal 293 dan Pasal 298 menempatkan pengadaan barang dan jasa serta pengelolaan dana tak terduga sebagai area yang rentan terhadap penyalahgunaan, terutama bila mekanisme persetujuan dan audit tidak berfungsi optimal. Pada pergeseran anggaran, risiko politisasi alokasi muncul ketika justifikasi lemah dipadatkan menjadi alasan perubahan; meskipun DPRD memberikan hambatan formal, praktik politik lokal dapat mengakselerasi atau meminimalkan kontrol tersebut. Oleh karena itu, mitigasi risiko tidak hanya bersifat normatif tetapi juga operasional, termasuk peningkatan kualitas argumentasi anggaran dan

ketegasan penegakan sanksi. Langkah-langkah mitigasi ini mengarah pada rekomendasi penguatan prosedur internal dan transparansi.

Sesuai dengan analisis sumber, rekomendasi administratif yang konsisten untuk mereduksi potensi penyalahgunaan meliputi penguatan mekanisme justifikasi tertulis yang mensyaratkan analisis kebutuhan dan dampak, peningkatan peran APIP dalam audit internal sebelum pergeseran diajukan ke DPRD, serta publikasi ringkasan alasan pergeseran untuk meningkatkan transparansi publik. Selain itu, mekanisme pelaporan berkala ke DPRD dan mekanisme *feedback* publik dapat memperkaya proses legitimasi perubahan anggaran. Rekomendasi teknis ini tidak menambah instrumen hukum baru tetapi memperkuat penerapan ketentuan yang sudah ada, khususnya PP No. 12 Tahun 2019 dan pedoman Permendagri terkait penyusunan APBD.

Implementasi praktik mitigasi tersebut di tingkat daerah memerlukan penguatan kapasitas staf keuangan daerah dalam menyusun justifikasi fiskal yang berbasis bukti, serta peningkatan keterampilan DPRD dalam menilai proposal pergeseran secara substantif. Kapasitas teknis ini merupakan syarat mutlak agar *checks and balances* berfungsi bukan sebagai formalitas administratif semata. Di samping itu, koordinasi teknis antara perangkat daerah yang mengajukan pergeseran dan unit APIP akan mempercepat verifikasi sebelum persetujuan politik diberikan. Oleh karena itu, investasi pada kapabilitas administrasi fiskal menjadi bagian integral dari penguatan akuntabilitas anggaran.

Secara konseptual, kedua pasal mencerminkan *trade-off* antara kebutuhan fleksibilitas manajerial untuk menyesuaikan pelaksanaan program dengan dinamika lapangan dan prinsip kontrol fiskal yang memastikan penggunaan dana publik sesuai aturan dan kepentingan umum. Pasal 293 menekankan kepatuhan pada APBD sebagai Perda tahunan, sementara Pasal 298 menyediakan mekanisme legal untuk adaptasi anggaran sepanjang proses persetujuan dipenuhi. Keseimbangan ini menuntut praktik tata kelola yang mampu merekonsiliasi kebutuhan responsif dengan kewajiban prosedural. Oleh karena itu, efektivitas kerangka anggaran bergantung pada konsistensi penerapan prinsip-prinsip tersebut.

Analisis *budgetary discretion* ini menunjukkan bahwa kepala daerah memiliki ruang manajerial namun dalam batas yang jelas: derajat diskresi pada pengelolaan umum cenderung terbatas, sedangkan pergeseran anggaran memberikan diskresi sedang yang mensyaratkan legitimasi legislatif dan dokumentasi teknis. Penguatan proses justifikasi, audit internal APIP, transparansi publik, dan peningkatan kapabilitas DPRD merupakan langkah-langkah praktis yang sejalan dengan PP No. 12 Tahun 2019 dan Permendagri untuk menekan risiko korupsi serta menjaga fleksibilitas operasional. Dengan menerapkan mitigasi tersebut, sistem pengelolaan keuangan daerah dapat menyeimbangkan akuntabilitas fiskal dan kebutuhan adaptasi anggaran.

5.6. Pemetaan Diskresi dan Risiko pada Pasal-Pasal Kunci UU Pemda

Analisis terhadap regulasi pemerintahan daerah telah mengidentifikasi beberapa pasal krusial yang memberikan ruang diskresi signifikan kepada pejabat di daerah. Meskipun diskresi diperlukan untuk fleksibilitas tata kelola, pasal atau ayat tertentu memiliki skor risiko yang tinggi karena formulasinya yang terlalu luas atau kriteria yang tidak jelas.

Tabel berikut memetakan pasal-pasal dengan skor risiko tertinggi (skor 4 dan 5), yang berpotensi membuka celah untuk penyalahgunaan wewenang atau ketidakpastian hukum.

Tabel 6. 1 Matriks Tingkat Risiko Diskresi Pemerintahan Daerah dalam UU Pemerintahan Daerah

Rank	Pasal dan Ayat	Skor	Jenis Diskresi	Level Pejabat	Risiko Utama
1	Pasal 65 ayat (1) huruf i	5	Policy + Administrative	Kepala Daerah	Klausul serbaguna tanpa batasan jelas
2	Pasal 386–388	4	Policy + Administrative	Pemerintah Daerah (Pemda)	Kriteria inovasi terlalu umum
3	Pasal 391	4	Administrative	Pemerintah Daerah (Pemda)	Perlindungan hukum yang sangat luas
4	Pasal 209	4	Administrative	Kepala Daerah	Pembentukan perangkat daerah
5	Pasal 285	4	Budgetary	Kepala Daerah	Dana tidak terduga
6	Pasal 363	4	Policy	Kepala Daerah	Kerja sama antar daerah

7	Pasal 237	4	Policy	Kepala Daerah + DPRD	Materi muatan Perda yang luas
8	Pasal 344	4	Administrative	Pemerintah Daerah (Pemda)	Bentuk kerja sama dengan pihak ketiga

Sumber: *diolah oleh penulis*

Analisis terhadap tabel pemeringkatan risiko diskresi menunjukkan adanya pola struktural yang signifikan dalam regulasi pemerintahan daerah. Pola utamanya adalah pemberian ruang kebebasan substantif yang luas bagi daerah, terutama Kepala Daerah untuk berinovasi dan menyesuaikan kebijakan lokal. Namun, kebebasan ini sering kali tidak diimbangi dengan kriteria, parameter, dan mekanisme kontrol operasional yang jelas. Fenomena ini menciptakan titik rawan (*vulnerability points*) yang struktural, di mana ketiadaan batasan yang tegas meningkatkan potensi penyalahgunaan wewenang, tumpang tindih kewenangan, dan kesulitan audit *ex-post*, terutama jika mekanisme *oversight* dan dokumentasi lemah.

Titik risiko paling kritis teridentifikasi pada Pasal 65 ayat (1) huruf i, yang memperoleh skor risiko tertinggi (5). Pasal ini berfungsi sebagai *catch-all clause* atau "pasal karet" yang sangat berbahaya karena menggabungkan dua jenis diskresi sekaligus (kebijakan dan Administratif) pada satu aktor utama, yakni Kepala Daerah. Sifatnya yang tidak terdefinisi membuka legitimasi praktis bagi tindakan-tindakan yang mungkin bermotif politik (*politically motivated*) dan menyulitkan proses audit karena ketiadaan tolok ukur yang jelas. Untuk memitigasi risiko ini, prioritas kebijakan harus diarahkan pada penetapan kewajiban justifikasi tertulis dan publik setiap kali klausul ini

digunakan, serta pemberlakuan pelaporan mandatori kepada DPRD dan Gubernur, hingga revisi redaksional untuk memperjelas batasan penggunaannya.

Dominasi risiko pada Kepala Daerah terlihat jelas, di mana aktor ini terlibat langsung dalam lima dari delapan area risiko tertinggi. Konsentrasi risiko eksekutif ini menjadi sangat rentan ketika menyentuh aspek kelembagaan dan anggaran, seperti pada Pasal 209 (pembentukan perangkat daerah) dan Pasal 285 (dana tidak terduga). Meskipun fleksibilitas anggaran dan kelembagaan diperlukan untuk merespons dinamika daerah, ketiadaan regulasi pelaksana (PP/Permendagri) yang ketat dan lemahnya evaluasi (Kemendagri/DPRD) dapat memicu alokasi yang bermotif politik atau bahkan korupsi. Penguatan operasional mutlak diperlukan, seperti kewajiban penyertaan dokumen analisis kebutuhan (analisis jabatan atau *business case* anggaran), pelibatan APIP dalam proses *pra-approval*, dan transparansi publik atas ringkasan pergeseran anggaran.

Selanjutnya, risiko juga menonjol pada area yang mendorong inovasi (Pasal 386–388) sekaligus memberikan perlindungan hukum (Pasal 391). Di satu sisi, ketentuan ini positif untuk mendorong eksperimen kebijakan dan pengambilan risiko. Di sisi lain, kriteria "inovasi" yang terlalu umum berisiko menciptakan "labelisasi inovasi" untuk program yang kurang substansial atau sekadar bersifat politis. Rekomendasi tata laksana untuk ini adalah penerapan format proposal inovasi yang baku, mekanisme *peer review* atau penilaian independen, serta kewajiban dokumentasi hasil dan evaluasi replikasi sebagai syarat mutlak untuk mendapatkan perlindungan hukum.

Terakhir, risiko meluas pada kewenangan perumusan materi muatan Perda (Pasal 237) dan kerja sama (Pasal 344 & 363). Ruang yang luas ini penting untuk meningkatkan relevansi kebijakan lokal, namun secara bersamaan meningkatkan potensi terjadinya konflik norma (antara Perda dan regulasi di atasnya) serta mengabaikan kepentingan pihak ketiga. Langkah mitigasi prioritas di area ini adalah penguatan mekanisme evaluasi Raperda, seperti pengetatan standar naskah akademik dan kewajiban dokumentasi konsultasi publik, serta penerapan klausul konflik kepentingan yang ketat dalam setiap perjanjian kerja sama.

Pada akhirnya, analisis ini menyimpulkan bahwa fokus perbaikan bukan pada penghapusan diskresi yang esensial untuk adaptasi lokal, tetapi pada penguatan mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan pembatasan prosedural untuk mengelola risiko yang ditimbulkannya.

Referensi

- Ferrazzi, G. (2022). Decentralization local governance and localizing the sustainable development goals in Indonesia. In *Decentralization, Local Governance, and Localizing the Sustainable Development Goals in Asia and the Pacific* (pp. 253–274). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003282297-10>
- Hidayat, A. R., Hospes, O., & Termeer, C. J. A. M. (2025). Why Democratization and Decentralization in Indonesia Have Mixed Results on the Ground: A Systematic Literature Review. *Public Administration and Development*, 45(2), 159–172. <https://doi.org/10.1002/pad.2095>

- Muslimin, I. F., & Muhafidin, D. (2025). Policy Innovation in the Public Sector: A Case Study of the Consulting Day on Friday Program at the Regional Inspectorate of Cirebon City. *Ministrate: Jurnal Birokrasi Dan Pemerintahan Daerah*, 7(1), 1–13. <https://doi.org/10.15575/jbpd.v7i1.44199>
- Sugiyarto, A., Lee, B. L., & Wilson, C. (2025). Narrowing the gap: Dynamics of Indonesia's public expenditure performance in economically lagging districts. *Economic Analysis and Policy*, 85, 2299–2318. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2025.03.014>

BAB VI

DISKRESI DI ERA DIGITAL: E-GOVERNANCE, DATA, DAN ALGORITMA

Transformasi digital dalam administrasi publik telah mengubah lanskap fundamental pelayanan pemerintahan di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Gelombang digitalisasi ini—yang ditandai dengan adopsi sistem *e-government*, integrasi platform layanan terpadu, dan penggunaan kecerdasan buatan (AI) dalam pengambilan keputusan administratif—menciptakan pergeseran paradigmatik dalam cara birokrasi menjalankan fungsinya. Namun, transformasi ini tidak sekadar menghadirkan efisiensi teknis atau kemudahan akses layanan. Lebih fundamental lagi, digitalisasi telah memicu rekonfigurasi mendalam atas konsep dan praktik diskresi birokrasi yang selama ini menjadi elemen krusial dalam administrasi publik.

Diskresi birokrasi, sebagaimana telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya, merupakan ruang kewenangan pejabat publik untuk menggunakan pertimbangan profesional dalam menjalankan tugas administratif, terutama ketika menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya diatur oleh regulasi atau ketika diperlukan fleksibilitas untuk merespons kebutuhan spesifik masyarakat. Lipsky (2010) dalam teorinya tentang *street-level bureaucracy* menegaskan bahwa diskresi adalah keniscayaan dalam pelayanan publik, mengingat petugas garda depan (*frontline workers*) senantiasa berhadapan dengan kompleksitas kasus individual yang tidak dapat sepenuhnya diantisipasi oleh

aturan formal. Namun, era digital menghadirkan paradoks fundamental: di satu sisi, otomasi dan algoritma menjanjikan pengurangan variabilitas dalam pengambilan keputusan dan peningkatan konsistensi layanan; di sisi lain, teknologi ini tidak menghilangkan diskresi, melainkan mengalihkan, mengenkapsulasi, dan mentransformasikannya ke level yang berbeda—dari *street-level* ke *system-level*, dari manusia ke kode, dari transparansi langsung ke kompleksitas algoritmik.

Bovens & Zouridis (2002) telah mengidentifikasi pergeseran kritis ini dalam artikelnya yang seminal tentang transformasi dari *street-level* ke *system-level bureaucracies*. Mereka berargumen bahwa teknologi informasi dan komunikasi (TIK) tidak sekadar mengotomatisasi proses administratif yang sudah ada, tetapi secara fundamental mengubah lokus kontrol dan diskresi administratif. Dalam birokrasi berbasis sistem (*system-level bureaucracy*), keputusan tidak lagi dibuat secara ad-hoc oleh petugas individu, melainkan telah di-*pre-program* ke dalam sistem digital melalui algoritma, basis data yang terhubung, dan aturan keputusan otomatis. Pergeseran ini membawa implikasi mendalam: diskresi yang dulunya berada di tangan petugas garda depan kini beralih kepada perancang sistem, ahli TI, dan pembuat kebijakan yang mendesain infrastruktur digital. Dengan kata lain, diskresi tidak hilang—ia hanya berpindah tempat dan berubah wujud (Grøn & Møller, 2024).

Konteks Indonesia menyediakan ilustrasi yang kaya akan kompleksitas transformasi ini. Sejak diluncurkannya sistem *Online Single Submission* (OSS) pada tahun 2018 berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 dan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018, Indonesia telah berupaya keras untuk merevolusi proses perizinan usaha melalui platform digital terintegrasi. Sistem OSS, yang kemudian berkembang menjadi OSS *Risk-Based Approach* (OSS-RBA) berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021, dirancang untuk memotong birokrasi berbelit (*red tape*), mengurangi peluang korupsi, dan mempercepat realisasi investasi dengan menyediakan akses satu pintu (*one-stop service*) untuk berbagai izin usaha. Implementasi OSS merupakan bagian dari upaya lebih luas untuk mewujudkan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018.

Namun, transformasi digital ini menghadirkan pertanyaan kritis yang belum sepenuhnya terjawab: Bagaimana digitalisasi layanan publik seperti OSS mempengaruhi ruang diskresi birokrasi? Apakah sistem digital mengeliminasi diskresi atau justru mengalihkannya ke aktor dan lokasi yang berbeda? Bagaimana tata kelola data dan interoperabilitas sistem mempengaruhi kewenangan dan tanggung jawab administratif? Dan yang paling krusial, bagaimana kita memastikan bahwa penggunaan algoritma dan kecerdasan buatan dalam pengambilan keputusan administratif tetap akuntabel, transparan, dan adil?

Bab ini berupaya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan mengeksplorasi lima dimensi kunci dari relasi antara digitalisasi dan diskresi birokrasi. Pertama, bab ini akan menganalisis tujuan, platform, dan arsitektur teknis dari digitalisasi layanan publik, serta bagaimana elemen-elemen teknis ini membentuk dan membatasi ruang diskresi

administratif. Kedua, bab ini akan mengkaji secara spesifik pengaruh sistem *one-stop service* seperti OSS Indonesia terhadap praktik diskresi di tingkat garda depan (*frontline*), menggunakan kerangka teoretis Bovens & Zouridis (2002) tentang transformasi birokrasi. Ketiga, bab ini akan mengeksplorasi kompleksitas tata kelola data (*data governance*), interoperabilitas sistem, dan isu privasi administratif, serta bagaimana faktor-faktor ini mempengaruhi ruang diskresi. Keempat, bab ini akan menganalisis secara mendalam peran otomasi dan algoritma dalam pengambilan keputusan administratif, termasuk pertanyaan fundamental tentang apakah teknologi ini mengurangi atau sekadar memindahkan diskresi, serta implikasi etis yang muncul terkait bias algoritma, akuntabilitas, dan keadilan prosedural. Terakhir, bab ini akan mengidentifikasi strategi mitigasi dan praktik terbaik untuk memastikan penggunaan teknologi yang bertanggung jawab dalam administrasi publik, termasuk audit algoritma, transparansi keputusan, dan kerangka tata kelola yang efektif.

Argumen sentral bab ini adalah sebagai berikut: Digitalisasi layanan publik menciptakan paradoks transformatif di mana otomasi dan algoritma tidak sekadar menghilangkan diskresi birokrasi, melainkan mengalihkan, mengenkapsulasi, dan mentransformasikan ruang diskresi ke level sistem dan desain teknologi, menimbulkan tantangan baru terkait akuntabilitas, transparansi, dan keadilan prosedural yang memerlukan kerangka tata kelola algoritma yang komprehensif. Pemahaman mendalam atas paradoks ini sangat krusial bagi Indonesia, mengingat negara ini sedang berada di persimpangan

antara akselerasi digitalisasi pemerintahan dan kebutuhan untuk menjaga prinsip-prinsip akuntabilitas demokratis dan pelayanan publik yang responsif.

6.1. Digitalisasi Layanan Publik: Tujuan, Platform, dan Arsitektur Layanan

Digitalisasi layanan publik telah menjadi agenda global dalam reformasi administrasi pemerintahan. Transformasi dari model pemerintahan tradisional berbasis kertas (*paper-based*) menuju pemerintahan digital (*digital government*) bukan sekadar penggantian medium, melainkan representasi dari perubahan fundamental dalam cara negara beroperasi, berinteraksi dengan warga, dan mengelola sumber daya publik. Untuk memahami bagaimana digitalisasi mempengaruhi diskresi birokrasi, kita perlu terlebih dahulu mengurai tujuan-tujuan yang mendasari transformasi ini, platform-platform teknologi yang digunakan, serta arsitektur teknis yang membentuk infrastruktur layanan digital.

6.1.1. Tujuan Digitalisasi

Literatur tentang transformasi digital pemerintahan mengidentifikasi tiga tujuan utama yang secara konsisten muncul sebagai pembenaran (*rationale*) bagi adopsi teknologi digital: peningkatan efisiensi, penguatan akuntabilitas, dan perluasan aksesibilitas (Dunleavy, 2005; Mergel et al., 2019).

Pertama, **efisiensi operasional** merupakan argumen paling klasik untuk digitalisasi. Pemerintah di seluruh dunia menghadapi tekanan untuk "melakukan lebih banyak dengan lebih sedikit" (*do more with less*) di tengah keterbatasan fiskal dan tuntutan layanan yang semakin kompleks. Otomasi proses

administratif melalui sistem digital menjanjikan pengurangan waktu pemrosesan, eliminasi redundansi, dan penurunan biaya operasional. Sebagai contoh, penelitian Domeyer et al. (2021) yang dipublikasikan di McKinsey memperkirakan bahwa interoperabilitas penuh dan koneksi data pemerintah dapat menghasilkan pengurangan waktu pemrosesan kasus hingga 60 persen untuk layanan publik kunci. Di Belanda, pemanfaatan basis data terintegrasi untuk sensus penduduk telah sepenuhnya menghilangkan kebutuhan untuk pengumpulan data manual, menghasilkan penghematan biaya yang signifikan dan peningkatan akurasi data.

Namun, efisiensi dalam konteks digitalisasi tidak dapat dipahami hanya dalam term ekonomis sempit. Efisiensi juga mencakup kemampuan sistem untuk merespons dengan cepat dan akurat terhadap kebutuhan warga. Fountain (2004) dalam karyanya yang berpengaruh tentang "*virtual state*" menekankan bahwa teknologi memungkinkan pemerintah untuk "melakukan hal yang benar pada waktu yang tepat untuk orang yang tepat"—sebuah bentuk efisiensi yang lebih substantif daripada sekadar penghematan biaya. Dalam pengertian ini, efisiensi terkait erat dengan responsivitas (*responsiveness*), yaitu kemampuan birokrasi untuk menyesuaikan layanannya dengan kebutuhan spesifik individu atau kelompok.

Kedua, **akuntabilitas** menjadi tujuan krusial lain dari digitalisasi. Sistem digital memiliki kapasitas inheren untuk mencatat, menyimpan, dan mengaudit setiap transaksi dan keputusan yang dibuat dalam ekosistem digital. Setiap klik, setiap *input* data, setiap persetujuan atau penolakan dapat di-*log* dan dianalisis. Ini menciptakan apa yang disebut oleh beberapa

ahli sebagai "jejak audit digital" (*digital audit trail*) yang secara teoritis meningkatkan transparansi dan akuntabilitas administratif (Busuioc, 2021). Dalam konteks Indonesia, salah satu motivasi utama di balik implementasi OSS adalah untuk mengurangi peluang korupsi dan praktik suap (*rent-seeking*) yang sering terjadi dalam proses perizinan konvensional. Dengan mengalihkan proses ke platform digital yang terdokumentasi, diharapkan akan terjadi peningkatan pengawasan dan pengurangan interaksi langsung yang berpotensi koruptif antara pemohon izin dan pejabat.

Namun, paradoks akuntabilitas dalam sistem digital juga perlu diakui: sementara sistem digital menciptakan visibilitas atas proses operasional, kompleksitas algoritma dan logika keputusan yang tertanam dalam kode dapat justru mengurangi transparansi substantif. Sebagaimana akan dibahas lebih lanjut di bagian 7.4, algoritma yang bersifat "kotak hitam" (*black box*) dapat membuat sulit untuk memahami mengapa keputusan tertentu dibuat, sehingga akuntabilitas menjadi lebih ritualistik daripada substantif (Busuioc, 2021; Pasquale, 2015).

Ketiga, **aksesibilitas** menjadi janji penting dari digitalisasi. Platform digital memungkinkan warga untuk mengakses layanan pemerintah tanpa batasan waktu dan lokasi. Seseorang di daerah terpencil dapat, secara teoritis, mengakses layanan yang sama dengan seseorang di ibu kota, selama mereka memiliki koneksi internet. Ini merupakan perubahan revolusioner dalam konteks negara seperti Indonesia dengan geografi kepulauan yang luas dan disparitas infrastruktur yang signifikan. Sistem OSS, misalnya, dirancang untuk memungkinkan pengusaha di seluruh Indonesia mengajukan

izin usaha tanpa harus datang ke Jakarta atau kantor pemerintah lokal.

Namun, aksesibilitas digital juga menghadirkan paradoksnya sendiri: *digital divide*—kesenjangan akses terhadap teknologi dan literasi digital—dapat justru memperdalam ketidaksetaraan. Mereka yang tidak memiliki akses internet, tidak mampu membeli perangkat digital, atau tidak memiliki kemampuan untuk menavigasi sistem digital yang kompleks berisiko tereksklusi dari layanan publik. Ini menciptakan apa yang disebut oleh Eubanks (2018) sebagai "otomatisasi ketidaksetaraan" (*automating inequality*), dimana sistem digital yang dirancang untuk meningkatkan aksesibilitas justru menciptakan hambatan baru bagi kelompok marginal.

6.1.2. Platform dan Arsitektur Teknis

Untuk memahami bagaimana digitalisasi mempengaruhi diskresi birokrasi, kita perlu mengurai arsitektur teknis yang mendasari sistem layanan digital. Arsitektur ini bukan sekadar detail teknis yang tidak relevan bagi analisis administrasi publik; sebaliknya, pilihan-pilihan arsitektural—bagaimana sistem dirancang, komponen mana yang terhubung, data apa yang dibagikan—memiliki implikasi langsung terhadap siapa yang memiliki kewenangan, bagaimana keputusan dibuat, dan di mana letak diskresi administratif.

6.1.2.1. Online Single Submission (OSS) sebagai Studi Kasus

Sistem OSS Indonesia menyediakan ilustrasi konkret tentang bagaimana arsitektur teknis membentuk praktik administratif. OSS adalah platform berbasis web

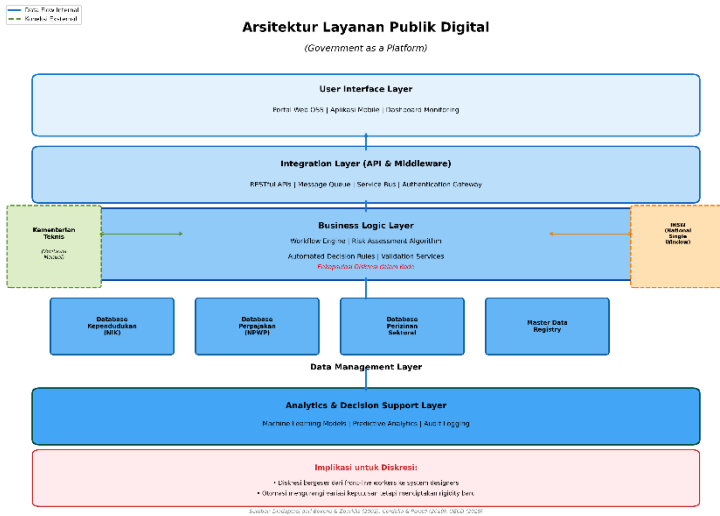
yang mengintegrasikan berbagai layanan perizinan yang sebelumnya tersebar di berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Sebelum OSS, investor yang ingin mendirikan usaha di Indonesia harus mengajukan permohonan ke berbagai instansi secara terpisah—mulai dari izin prinsip investasi di BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal), izin lokasi di pemerintah daerah, izin lingkungan di Kementerian Lingkungan Hidup, hingga izin operasional di kementerian teknis terkait. Proses ini tidak hanya memakan waktu (sering berbulan-bulan), tetapi juga menciptakan celah untuk korupsi dan ketidakpastian hukum.

OSS dirancang untuk mengkonsolidasikan proses ini ke dalam satu platform digital. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 dan PP Nomor 24 Tahun 2018, OSS berfungsi sebagai *single window* dimana pemohon izin dapat mengajukan berbagai permohonan sekaligus. Sistem ini kemudian secara otomatis mendistribusikan permohonan ke instansi-instansi terkait, mengumpulkan persetujuan atau penolakan, dan mengeluarkan Nomor Induk Berusaha (NIB) sebagai identitas bisnis yang juga berfungsi sebagai Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Angka Pengenal Importir (API), dan hak akses kepabeanan.

Penting untuk dicatat bahwa OSS bukan sekadar portal informasi atau formulir elektronik yang menggantikan formulir kertas. Ini adalah sistem yang terintegrasi dengan Indonesia National Single Window (INSW), Sistem Administrasi Badan Hukum

Kementerian Hukum dan HAM, dan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan Kementerian Dalam Negeri. Integrasi ini dicapai melalui *Application Programming Interfaces* (API) yang memungkinkan sistem-sistem yang berbeda untuk berkomunikasi dan berbagi data secara real-time. Dengan kata lain, OSS adalah contoh dari apa yang dalam literatur e-government disebut sebagai "government as a platform"—di mana pemerintah menyediakan infrastruktur dasar yang memungkinkan berbagai layanan untuk beroperasi secara interoperabilitas (Cordella & Paletti, 2019).

6.1.2.2. Arsitektur Layanan Digital sebagai Komponen Kunci



Gambar 6. 1 Arsitektur Layanan Publik Digital

Untuk memahami bagaimana sistem seperti OSS bekerja dan bagaimana mereka mempengaruhi diskresi, kita perlu mengurai komponen-komponen teknis utama yang membentuk arsitektur layanan digital modern. Meskipun detail implementasi dapat bervariasi, sebagian besar sistem e-government yang canggih berbagi struktur arsitektural yang serupa:

1. ***User Interface Layer (Lapisan Antarmuka Pengguna)***: Ini adalah "wajah" sistem yang berinteraksi langsung dengan pengguna—baik warga, pelaku usaha, maupun pegawai pemerintah. Portal web dan aplikasi mobile OSS adalah contoh dari lapisan ini. Desain antarmuka pengguna (*user experience design*) bukan sekadar masalah estetika; ia membentuk bagaimana pengguna memahami proses administratif, informasi apa yang mereka anggap penting, dan opsi apa yang mereka anggap tersedia. Dalam pengertian ini, desain *interface* adalah bentuk "diskresi terenkapsulasi"—pilihan desain yang dibuat oleh perancang sistem mempengaruhi keputusan pengguna.
2. ***Business Logic Layer (Lapisan Logika Bisnis)***: Di balik antarmuka pengguna terdapat lapisan yang mengandung aturan-aturan keputusan, logika pemrosesan, dan alur kerja (*workflow*). Dalam sistem OSS, misalnya, lapisan ini mengandung algoritma yang menentukan apakah suatu permohonan izin memerlukan verifikasi manual atau dapat disetujui secara otomatis berdasarkan tingkat risiko usaha

(sesuai dengan pendekatan berbasis risiko dalam OSS-RBA). Keputusan tentang aturan mana yang di-*hardcode* ke dalam sistem dan aturan mana yang dibiarkan fleksibel adalah keputusan diskresi di level perancangan sistem.

3. ***Data Management Layer (Lapisan Manajemen Data)***: Sistem digital bergantung pada basis data yang menyimpan dan mengelola informasi. Dalam ekosistem e-government, ini sering kali melibatkan multiple databases yang terhubung—database kependudukan, database perpajakan, database perizinan, dan sebagainya. Interoperabilitas antara database ini memungkinkan layanan yang terintegrasi, tetapi juga menghadirkan pertanyaan krusial tentang siapa yang memiliki akses ke data apa, bagaimana data dibagikan, dan bagaimana privasi dijaga.
4. ***Integration Layer (Lapisan Integrasi): API dan Middleware: Application Programming Interfaces (API)*** adalah "penghubung" yang memungkinkan sistem-sistem yang berbeda untuk berkomunikasi. Dalam konteks OSS, API memungkinkan platform OSS untuk mengambil data dari *database* kependudukan, mengirim permintaan ke sistem kementerian teknis, dan menerima respons kembali. *Middleware* adalah *software* yang memfasilitasi komunikasi dan integrasi antara aplikasi yang berbeda. Pilihan tentang bagaimana API dirancang—data apa yang diekspos, bagaimana data diformat, mekanisme autentikasi apa yang digunakan—

memiliki implikasi langsung terhadap kemampuan sistem untuk berbagi informasi dan koordinasi antar-instansi.

5. ***Analytics and Decision Support Layer (Lapisan Analitik dan Dukungan Keputusan)***: Sistem modern semakin dilengkapi dengan kemampuan analitik untuk memproses data dalam volume besar dan mengekstrak pola atau insight. Ini dapat mencakup dashboard untuk monitoring kinerja, sistem peringatan dini (*early warning systems*), hingga algoritma machine learning untuk prediksi atau klasifikasi. Lapisan ini memiliki potensi besar untuk mengubah diskresi administratif, karena ia dapat memberikan rekomendasi otomatis atau bahkan mengotomatisasi keputusan yang dulunya dibuat oleh manusia.

diskresi individual. Dalam sistem OSS, misalnya, persetujuan izin untuk usaha berisiko rendah dapat dilakukan secara otomatis oleh sistem tanpa memerlukan intervensi manusia. Sistem secara algoritma memeriksa kelengkapan dokumen, validitas data (dengan memverifikasi NIK terhadap database kependudukan, NPWP terhadap database perpajakan), dan kesesuaian dengan kriteria yang telah ditentukan. Jika semua kriteria terpenuhi, NIB diterbitkan secara instan. Dalam proses ini, tidak ada ruang bagi pejabat individual untuk menggunakan pertimbangan subjektif, melakukan penilaian kontekstual, atau memberikan perlakuan khusus. Diskresi, dalam pengertian klasik Lipsky (2010) tentang kebebasan pejabat garda depan untuk menyesuaikan respons terhadap situasi unik, menjadi sangat terbatas atau bahkan tereliminasi.

Standarisasi ini memiliki manfaat yang jelas: ia mengurangi variabilitas dalam pengambilan keputusan, meningkatkan prediktabilitas, dan mengurangi peluang untuk diskriminasi atau favoritisme. Dari perspektif keadilan formal (*formal justice*), standarisasi adalah kemajuan karena ia memastikan bahwa kasus-kasus yang serupa diperlakukan secara serupa (*treating like cases alike*). Namun, seperti yang telah lama diargumentasikan dalam literatur *street-level bureaucracy*, standarisasi juga memiliki biaya: ia mengurangi kemampuan sistem untuk merespons

kompleksitas dan keunikan individual. Tidak semua situasi pas dengan kategori yang telah ditentukan, dan tidak semua masalah dapat diselesaikan dengan aturan aplikasi yang kaku.

6.1.3.2. Pergeseran Diskresi: Dari *Street-Level* ke *System-Level*

Yang lebih fundamental dari sekadar pembatasan diskresi adalah pergeseran lokus diskresi. Bovens & Zouridis (2002) mengidentifikasi tiga jenis birokrasi berdasarkan di mana diskresi berada: *professional bureaucracy* (diskresi ada pada profesional terlatih), *street-level bureaucracy* (diskresi ada pada petugas garda depan), dan *system-level bureaucracy* (diskresi terenkapsulasi dalam sistem dan dijalankan oleh perancang sistem). Dalam transisi ke *system-level bureaucracy*, diskresi tidak menghilang; ia hanya berpindah dari tangan pejabat pelaksana ke tangan perancang sistem, programmer, dan pembuat kebijakan yang menentukan logika sistem.

Dalam konteks OSS, ini berarti bahwa keputusan-keputusan krusial tentang siapa yang memenuhi syarat untuk izin, kriteria apa yang digunakan untuk penilaian risiko, dan bagaimana kasus-kasus *edge* (kasus yang berada di ambang batas) ditangani, dibuat pada tahap desain sistem—bukan pada saat penerapan individual. Tim yang merancang OSS, misalnya, harus memutuskan: Apa yang dimaksud dengan "usaha berisiko rendah"?

Kriteria apa yang digunakan? Bagaimana sistem merespons jika ada data yang tidak lengkap atau ambigu? Ini adalah bentuk diskresi, tetapi ia dilakukan secara *ex-ante* (sebelum kasus individual muncul) dan tertanam dalam kode, bukan secara *ex-post* (ketika menghadapi kasus konkret) oleh pejabat.

Pergeseran ini memiliki implikasi penting untuk akuntabilitas dan legitimasi. Dalam *street-level bureaucracy*, pejabat dapat dimintai pertanggungjawaban secara langsung untuk keputusan mereka; mereka dapat memberikan justifikasi, mendengar keluhan, dan jika perlu, merevisi keputusan. Dalam *system-level bureaucracy*, akuntabilitas menjadi lebih difus: Siapa yang bertanggung jawab ketika sistem membuat keputusan yang keliru? Apakah ini programmer yang menulis kode? Manajer yang menyetujui spesifikasi sistem? Atau pejabat politik yang menetapkan kebijakan? Kompleksitas ini menciptakan apa yang disebut Bovens & Zouridis (2002) sebagai "*problem of many hands*"—fragmentasi tanggung jawab sehingga sulit untuk mengidentifikasi siapa yang seharusnya akuntabel.

6.1.3.3. Ekspansi Diskresi melalui Kapabilitas Baru

Namun, akan keliru untuk memandang digitalisasi hanya sebagai pembatas diskresi. Dalam beberapa aspek, teknologi justru memperluas kapasitas diskresi administratif dengan menyediakan

tools dan informasi yang memungkinkan keputusan yang lebih informatif dan responsif. Sistem digital memberikan akses real-time ke data yang sebelumnya tidak tersedia atau memerlukan waktu lama untuk dikumpulkan. *Dashboard* analitik dapat memberikan *insight* tentang tren, pola, dan anomali yang tidak terlihat dalam sistem manual. Algoritma prediktif dapat mengidentifikasi risiko atau peluang yang mungkin terlewatkan oleh penilaian manusia semata.

Dalam konteks OSS, integrasi dengan berbagai database memungkinkan verifikasi instan atas kredibilitas pemohon—catatan perpajakan mereka, catatan hukum, riwayat bisnis. Ini memberikan landasan informasional yang jauh lebih kuat untuk pengambilan keputusan dibandingkan dengan sistem manual yang bergantung pada dokumen yang diserahkan pemohon dan penilaian subyektif pejabat. Dengan informasi yang lebih lengkap dan akurat, pejabat (atau sistem) dapat membuat keputusan yang lebih *nuanced* dan kontekstual—suatu bentuk diskresi yang lebih substantif.

Lebih jauh lagi, teknologi dapat memfasilitasi apa yang Fountain (2004) sebut sebagai "*enabling discretion*"—diskresi yang diberdayakan oleh tools digital. Misalnya, sistem *Customer Relationship Management* (CRM) yang canggih dapat memungkinkan pejabat layanan untuk

melihat riwayat interaksi lengkap seorang warga dengan pemerintah, memahami konteks masalah mereka dengan lebih baik, dan memberikan solusi yang lebih tepat. Ini adalah bentuk diskresi yang lebih informatif dan responsif daripada yang mungkin dalam sistem manual.

6.1.3.4. Keseimbangan Krusial antara Fleksibilitas dan Konsistensi

Tension fundamental dalam desain sistem digital untuk pelayanan publik adalah antara kebutuhan akan konsistensi dan kebutuhan akan fleksibilitas. Konsistensi memastikan keadilan formal—perlakuan yang sama untuk kasus yang sama. Fleksibilitas memungkinkan responsivitas terhadap keunikan individual dan perubahan konteks. Sistem yang terlalu kaku kehilangan kemampuan untuk beradaptasi; sistem yang terlalu fleksibel berisiko inkonsistensi dan kesewenang-wenangan.

Dalam merancang arsitektur layanan digital, pilihan-pilihan desain tertentu dapat mengoptimalkan *trade-off* ini. Pendekatan modular, di mana sistem terdiri dari komponen-komponen yang dapat dikonfigurasi ulang, memungkinkan kombinasi antara standarisasi untuk proses-proses umum dan kustomisasi untuk kebutuhan spesifik. API yang *well-designed* memungkinkan integrasi tetapi juga otonomi—sistem yang berbeda dapat berkomunikasi tetapi tetap mempertahankan logika

internal mereka sendiri. Hybrid models yang menggabungkan otomasi untuk kasus-kasus yang mudah dengan review manual untuk kasus kompleks atau ambigu dapat menyeimbangkan efisiensi dengan pertimbangan.

Sistem OSS-RBA (*Risk-Based Approach*) adalah contoh upaya untuk mencapai keseimbangan ini. Dengan mengklasifikasikan usaha berdasarkan tingkat risiko dan menerapkan prosedur yang berbeda untuk setiap kategori—dari persetujuan otomatis untuk risiko rendah hingga verifikasi ketat untuk risiko tinggi—sistem mencoba untuk mengoptimalkan antara kecepatan dan kehati-hatian, antara efisiensi dan akuntabilitas. Namun, keberhasilan pendekatan ini bergantung pada akurasi klasifikasi risiko, yang pada dirinya sendiri merupakan latihan diskresi di level sistem.

6.1.3.5. Implikasi untuk Administrasi Publik Indonesia

Bagi Indonesia, yang sedang berada di tengah-tengah transformasi digital ambisius dengan implementasi SPBE dan sistem seperti OSS, pemahaman atas arsitektur teknis dan implikasinya terhadap diskresi adalah krusial. Beberapa pertimbangan penting muncul dari analisis di atas:

Pertama, investasi dalam desain sistem tidak dapat dilihat sebagai persoalan teknis semata. Ini adalah keputusan kebijakan yang membentuk praktik

administratif dan distribusi kewenangan. Pemerintah perlu memastikan bahwa proses desain sistem melibatkan tidak hanya ahli TI tetapi juga pejabat administrasi publik yang memahami kompleksitas pelayanan, ahli hukum yang memahami dasar konstitusional dan regulatori dari kewenangan administratif, dan bahkan warga dan pelaku usaha yang akan menggunakan sistem.

Kedua, transparansi arsitektur sistem sangat penting untuk akuntabilitas. Dokumentasi yang jelas tentang bagaimana sistem bekerja, kriteria apa yang digunakan untuk keputusan otomatis, dan bagaimana kasus-kasus pengecualian ditangani perlu tersedia dan dapat diakses. Ini bukan sekadar dokumentasi teknis untuk programmer, tetapi dokumentasi kebijakan yang dapat dipahami oleh stakeholder yang lebih luas.

Ketiga, fleksibilitas untuk adaptasi dan pembelajaran harus dibangun ke dalam sistem sejak awal. Sistem yang terlalu rigid akan sulit untuk disesuaikan ketika konteks berubah atau ketika *unintended consequences* (konsekuensi yang tidak diinginkan) muncul. Mekanisme untuk *feedback*, evaluasi, dan iterasi perlu menjadi bagian integral dari *lifecycle* sistem digital.

Terakhir, penting untuk mengenali bahwa teknologi adalah alat yang dapat digunakan untuk berbagai tujuan—ia tidak netral. Sistem digital dapat

dirancang untuk memberdayakan warga dan meningkatkan responsivitas pemerintah, atau ia dapat dirancang untuk mengonsolidasikan kontrol dan mengurangi partisipasi. Pilihan ini tidak inheren dalam teknologi itu sendiri tetapi dalam nilai-nilai dan prioritas yang dibawa oleh para perancang dan pembuat kebijakan.

Dengan pemahaman atas tujuan, platform, dan arsitektur layanan digital, kita sekarang dapat melangkah ke analisis lebih spesifik tentang bagaimana sistem *one-stop service* seperti OSS mempengaruhi praktik diskresi di tingkat garda depan, yang akan menjadi fokus dari sub-bab berikutnya.

6.2. OSS dan One-Stop Services: Pengaruh pada Ruang Diskresi *Front-Line*

Sistem *one-stop service* (OSS) merepresentasikan salah satu inovasi paling signifikan dalam reformasi administrasi publik di era digital. Konsep layanan satu pintu ini menjanjikan transformasi radikal dari model birokrasi tradisional yang tersegmentasi—di mana warga harus berinteraksi dengan multiple instansi untuk menyelesaikan satu urusan—menuju model terintegrasi di mana semua layanan terkait dapat diakses melalui satu titik kontak. Namun, di balik janji efisiensi dan kemudahan ini, terdapat transformasi fundamental dalam cara diskresi birokrasi dijalankan, khususnya pada level *front-line* atau garda depan pelayanan. Sub-bab ini mengkaji secara mendalam bagaimana sistem OSS—dengan mengambil kasus

Indonesia sebagai ilustrasi utama—mempengaruhi, membatasi, dan mengalihkan ruang diskresi administratif.

6.2.1. Konsep *One-Stop Service* dan Evolusinya

Konsep layanan satu pintu bukanlah fenomena baru. Sejak tahun 1990-an, banyak negara telah bereksperimen dengan berbagai model konsolidasi layanan, mulai dari *physical one-stop shops* (kantor fisik yang mengintegrasikan berbagai layanan) hingga *virtual one-stop shops* berbasis web. Namun, gelombang digitalisasi dalam dua dekade terakhir telah mentransformasi konsep ini dari sekadar *co-location* layanan menjadi integrasi sistem yang jauh lebih mendalam.

Dalam literatur administrasi publik, *one-stop services* dapat dipahami dalam spektrum integrasi. Pada ujung paling sederhana, integrasi hanya bersifat *presentational*—multiple layanan ditampilkan melalui satu portal tetapi tetap beroperasi secara independen di *back-end*. Pada ujung yang lebih canggih, integrasi bersifat *transactional* dan *operational*—dimana sistem berbagai instansi benar-benar terhubung, berbagi data secara real-time, dan berkoordinasi dalam pemrosesan kasus. Sistem OSS Indonesia, khususnya dalam iterasi OSS-RBA (Risk-Based Approach) yang diluncurkan tahun 2021, berada pada ujung spektrum yang lebih canggih ini, dengan integrasi mendalam antara platform OSS, database kependudukan, sistem perpajakan, dan sistem perizinan sektoral.

6.2.2. Kerangka Teoretis Dari *Street-Level* ke *System-Level Bureaucracies*

Untuk memahami dampak OSS terhadap diskresi *front-line*, kita perlu kembali kepada kerangka teoretis yang diajukan

oleh Bovens & Zouridis (2002) tentang transformasi birokrasi. Mereka mengidentifikasi pergeseran historis dari tiga tipe birokrasi:

Professional Bureaucracy: Pada era ini, diskresi berada di tangan profesional yang memiliki keahlian khusus—dokter, insinyur, guru. Pengambilan keputusan sangat bergantung pada *professional judgment* yang dibentuk melalui pendidikan panjang dan sosialisasi profesional. Kontrol atas keputusan profesional lebih banyak dilakukan melalui mekanisme *peer review* dan standar profesional daripada melalui aturan birokratik yang rigid.

Street-Level Bureaucracy: Dalam model ini, yang dikonseptualisasikan dengan brilian oleh Lipsky (1980), diskresi berada di tangan petugas garda depan—pejabat imigrasi, pekerja sosial, polisi, pegawai kantor perizinan. Mereka berhadapan langsung dengan warga dalam situasi yang sering kali ambigu, dengan sumber daya yang terbatas, dan di bawah tekanan untuk memproses volume kasus yang tinggi. Dalam kondisi ini, petugas garda depan mengembangkan berbagai strategi untuk mengelola beban kerja mereka, termasuk kategorisasi klien, penyederhanaan prosedur, dan penggunaan pertimbangan (*judgment*) untuk menyesuaikan respons terhadap keunikan individual.

System-Level Bureaucracy: Dalam model terbaru ini, yang dipercepat oleh digitalisasi, diskresi tertanam (*embedded*) dalam sistem teknologi. Keputusan tidak lagi dibuat oleh petugas individual berdasarkan penilaian kasus-per-kasus, tetapi telah di-*pre-program* ke dalam algoritma, basis data yang

terhubung, dan aturan keputusan otomatis. Kontrol atas diskresi bergeser dari manajer yang mengawasi petugas ke perancang sistem—ahli TI, analis kebijakan, dan pembuat regulasi yang mendesain logika sistem.

6.2.3. Mekanisme Transformasi Diskresi dalam OSS

Sistem OSS Indonesia menyediakan ilustrasi empiris yang kaya tentang bagaimana transformasi dari *street-level* ke *system-level bureaucracy* terjadi dalam praktik. Beberapa mekanisme kunci dapat diidentifikasi:

Mekanisme 1: Standardisasi Kriteria dan Automatisasi Keputusan

Dalam sistem perizinan tradisional pra-OSS, petugas di kantor perizinan memiliki ruang diskresi yang cukup luas dalam menilai kelayakan permohonan. Mereka dapat mempertimbangkan berbagai faktor kontekstual—kredibilitas pemohon berdasarkan interaksi langsung, kelengkapan substantif (bukan hanya formal) dokumen, hingga pertimbangan tentang dampak ekonomi atau sosial dari usaha yang diajukan. Keputusan untuk menyetujui atau menolak permohonan, atau untuk meminta dokumen tambahan, melibatkan *judgment* profesional yang memadukan pengetahuan regulasi dengan penilaian situasional.

Sistem OSS mentransformasi proses ini melalui standardisasi dan kodifikasi. Kriteria persetujuan diterjemahkan ke dalam *checklist* digital yang dapat diverifikasi secara algoritma. Untuk usaha kategori risiko rendah berdasarkan Klasifikasi Baku Lapangan

Usaha Indonesia (KBLI), sistem secara otomatis memeriksa: (1) validitas identitas pemohon dengan mencocokkan NIK terhadap database Sistem Informasi Administrasi Kependudukan; (2) status perpajakan dengan memverifikasi NPWP; (3) kelengkapan data yang dipersyaratkan; dan (4) tidak adanya catatan pelanggaran atau kasus hukum yang *outstanding*. Jika semua parameter terpenuhi, Nomor Induk Berusaha (NIB) diterbitkan secara *instant* tanpa intervensi manusia.

Proses ini mengeliminasi diskresi petugas individual dalam persetujuan izin kategori risiko rendah. Namun, penting untuk dicatat bahwa diskresi tidak benar-benar hilang—ia hanya bergeser. Keputusan tentang bagaimana mengklasifikasikan tingkat risiko usaha, kriteria apa yang digunakan untuk verifikasi otomatis, dan bagaimana menangani kasus ambigu tetap merupakan latihan diskresi, tetapi dilakukan pada level perancangan sistem oleh tim yang mengembangkan OSS, bukan oleh petugas pelaksana.

Mekanisme 2: Pembagian Kerja Baru antara Manusia dan Mesin

OSS tidak sepenuhnya mengeliminasi peran manusia dalam proses perizinan, tetapi mengonfigurasi ulang pembagian kerja antara manusia dan sistem. Dalam model OSS-RBA, usaha dikategorikan ke dalam tiga tingkat risiko: rendah, menengah, dan tinggi. Untuk risiko rendah, sistem beroperasi secara otomatis. Untuk risiko menengah dan tinggi, masih diperlukan verifikasi

atau inspeksi oleh pejabat teknis dari kementerian atau lembaga terkait.

Namun, bahkan dalam kasus yang memerlukan intervensi manusia, peran petugas telah berubah secara fundamental. Mereka tidak lagi berfungsi sebagai *gatekeepers* yang memutuskan apakah permohonan dapat diproses atau tidak—fungsi ini telah diambil alih oleh sistem. Sebaliknya, petugas sekarang berfungsi sebagai *verifiers* dan *specialists* yang mengonfirmasi bahwa komitmen yang dibuat pemohon (misalnya, standar keselamatan, perlindungan lingkungan) akan dipenuhi. Diskresi mereka terbatas pada aspek teknis spesifik, bukan pada keputusan administratif secara keseluruhan.

Høybye-Mortensen (2019) mengungkapkan identifikasi digitalisasi dan *street-level bureaucracy* terhadap tiga pola respons pengenalan *tools* digital: *curtailment* (pengurangan ruang diskresi), *enablement* (pemberdayaan diskresi melalui *tools* yang lebih baik), dan *continuation* (kelanjutan praktik diskresi yang ada dengan adaptasi). Dalam konteks OSS Indonesia, kita melihat terutama pola *curtailment* untuk tugas-tugas rutin dan dapat distandarisasi, tetapi juga elemen *enablement* untuk petugas teknis yang sekarang memiliki akses ke data dan informasi yang lebih komprehensif untuk verifikasi substantif.

Mekanisme 3: Transparansi dan Audit Trail

Salah satu dampak paling signifikan dari digitalisasi melalui OSS adalah penciptaan jejak audit digital (*digital audit trail*) yang komprehensif. Setiap tindakan dalam sistem—setiap login, setiap input data, setiap persetujuan atau penolakan—tercatat secara otomatis dengan *timestamp* dan identitas pengguna. Ini menciptakan visibilitas yang belum pernah ada sebelumnya atas proses administratif.

Dari perspektif diskresi, transparansi ini memiliki efek ganda. Di satu sisi, ia membatasi ruang untuk penggunaan diskresi yang tidak tepat—korupsi, favoritisme, atau diskriminasi menjadi lebih berisiko karena tercatat. Di sisi lain, transparansi juga dapat membuat petugas lebih *risk-averse* dan kurang kemauan untuk menggunakan diskresi positif (seperti memberikan pertimbangan khusus untuk kasus yang sah tetapi tidak cocok dengan sempurna dengan kategori yang ada) karena takut bahwa keputusan mereka akan dipertanyakan atau dianggap sebagai penyimpangan dari prosedur standar.

Busch & Henriksen (2018) dalam *systematic review* mereka tentang ICT dan diskresi *street-level* menemukan bahwa dokumentasi digital dapat menciptakan apa yang mereka sebut "*accountability paradox*"—di mana peningkatan visibilitas justru mengurangi kesediaan petugas untuk menggunakan *judgment* profesional dan mendorong mereka untuk

patuh pada prosedur standar, bahkan ketika prosedur tersebut tidak optimal untuk kasus spesifik.

6.2.4. Dampak OSS pada Praktik Diskresi di Indonesia

Meskipun implementasi OSS di Indonesia masih relatif baru (diluncurkan 2018, dengan versi RBA dimulai 2021), beberapa studi awal telah mengeksplorasi dampaknya terhadap praktik administratif. Ardiyati (2019) dalam studinya tentang implementasi OSS di Kabupaten Bantul menemukan bahwa salah satu dampak paling nyata adalah pengurangan interaksi langsung antara pemohon izin dan petugas—yang secara eksplisit merupakan tujuan untuk mengurangi korupsi, tetapi juga mengeliminasi kesempatan untuk dialog dan klarifikasi yang sering kali penting dalam kasus-kasus kompleks.

Wawancara dengan petugas di kantor pelayanan perizinan terpadu (PTSP) mengungkapkan pengalaman yang *mixed* tentang transformasi diskresi. Di satu sisi, banyak petugas merasa lega bahwa beban untuk membuat keputusan sulit telah teralihkan ke sistem—mereka tidak lagi harus mempertanggungjawabkan secara personal keputusan untuk menolak permohonan atau meminta dokumen tambahan, karena ini dilakukan oleh sistem berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Di sisi lain, beberapa petugas yang lebih berpengalaman merasa bahwa sistem terlalu rigid dan tidak memungkinkan mereka untuk menggunakan *professional judgment* dalam kasus-kasus yang memerlukan pertimbangan kontekstual.

Paradoks penting yang muncul adalah bahwa sementara OSS dirancang untuk mengurangi "birokrasi" dalam pengertian

negatifnya (*red tape*, prosedur berbelit), dalam beberapa kasus ia justru menciptakan kekakuan (*rigidity*) baru. Sistem yang di-*hard-code* dengan aturan tertentu tidak mudah beradaptasi ketika situasi di lapangan berubah atau ketika muncul kasus *edge* yang tidak terantisipasi dalam desain sistem. Ini menimbulkan frustrasi baik dari sisi pemohon yang merasa sistemnya tidak responsif, maupun dari sisi petugas yang merasa tidak berdaya untuk membantu meskipun mereka tahu solusinya.

6.2.5. Pergeseran Lokus Kontrol dan Akuntabilitas

Transformasi dari *street-level* ke *system-level bureaucracy* melalui OSS juga mengubah lokus kontrol dan akuntabilitas secara fundamental. Dalam sistem tradisional, akuntabilitas bersifat hierarkis dan personal—petugas bertanggung jawab kepada supervisor mereka, yang pada gilirannya bertanggung jawab kepada pejabat yang lebih tinggi. Ketika ada keluhan atau masalah, relatif jelas siapa yang harus dimintai pertanggungjawaban.

Dalam sistem OSS, akuntabilitas menjadi lebih difusi dan kompleks. Ketika sistem menolak permohonan izin secara otomatis, siapa yang bertanggung jawab? Apakah ini programmer yang menulis kode untuk algoritma penolakan? Analisis kebijakan yang menetapkan kriteria? Manajer proyek OSS? Atau kementerian yang memberikan spesifikasi teknis? Bovens & Zouridis (2002) menyebut ini sebagai "*problem of many hands*"—fragmentasi tanggung jawab sehingga sulit untuk mengidentifikasi titik akuntabilitas tunggal.

Lebih jauh lagi, kompleksitas teknis sistem membuat sulit bagi warga atau bahkan pejabat non-teknis untuk memahami mengapa keputusan tertentu dibuat. Dalam *street-level bureaucracy*, pemohon dapat bertanya langsung kepada petugas, dan petugas dapat menjelaskan *reasoning* di balik keputusan. Dalam *system-level bureaucracy*, penjelasan sering kali terbatas pada pesan kesalahan generik seperti "dokumen tidak lengkap" atau "tidak memenuhi syarat" tanpa klarifikasi spesifik tentang aspek mana yang bermasalah atau bagaimana memperbaikinya.

6.2.6. Implikasi untuk *Front-Line Workers*

Transformasi ini juga memiliki implikasi signifikan untuk identitas profesional dan kepuasan kerja *front-line workers*. Penelitian tentang dampak digitalisasi pada pekerjaan publik menunjukkan bahwa ketika aspek-aspek *judgment* dan diskresi dari pekerjaan berkurang, banyak petugas merasa bahwa pekerjaan mereka menjadi lebih mekanis dan kurang berarti (Grøn & Møller, 2024)

Di satu sisi, beberapa petugas mungkin menyambut baik pengurangan tanggung jawab untuk keputusan sulit—terutama dalam konteks di mana mereka sering menghadapi tekanan dari pemohon atau bahkan ancaman. Di sisi lain, rasa sebagai agensi profesional dan kemampuan untuk "membuat perbedaan" dalam kehidupan warga adalah aspek penting dari motivasi untuk bekerja di sektor publik. Ketika pekerjaan tereduksi menjadi data entry atau *customer service* untuk sistem yang membuat keputusan sebenarnya, petugas mungkin merasa bahwa mereka

telah menjadi operator mesin daripada profesional dengan penilaian.

6.2.7. Desain untuk Keseimbangan Hasil Pembelajaran dan Rekomendasi

Pengalaman dengan implementasi OSS di Indonesia—dan sistem serupa di negara lain—menawarkan beberapa pembelajaran penting tentang bagaimana mendesain *one-stop services* yang mengoptimalkan antara efisiensi standardisasi dan fleksibilitas diskresi:

Pertama, *pendekatan berbasis risiko* (seperti yang diadopsi dalam OSS-RBA) adalah strategi yang tepat untuk mengalokasikan sumber daya administratif secara proporsional. Otomasi penuh untuk kasus risiko rendah membebaskan kapasitas untuk fokus pada kasus kompleks yang memerlukan *expert judgment*. Namun, kunci keberhasilannya terletak pada akurasi klasifikasi risiko dan kemampuan untuk merevisi klasifikasi ketika diperlukan.

Kedua, mekanisme eskalasi dan *override* (mengesampingkan) perlu dibangun ke dalam sistem untuk menangani kasus luar biasa. Sistem tidak dapat mengantisipasi semua kemungkinan situasi, dan perlu ada jalur untuk *human review* ketika sistem gagal atau ketika kasus tidak fit dengan kategori yang ada. Namun, mekanisme ini harus didesain dengan hati-hati untuk mencegah *abuse*—tidak boleh menjadi jalur pintas untuk mengelakkan prosedur normal.

Ketiga, transparansi algoritma dan kriteria keputusan adalah esensial untuk legitimasi. Warga dan pelaku usaha perlu

memahami bagaimana sistem membuat keputusan, kriteria apa yang digunakan, dan bagaimana mereka dapat memastikan *compliance*. Ini tidak berarti mengungkapkan semua detail teknis kode, tetapi menyediakan penjelasan yang mudah diakses tentang logika keputusan.

Keempat, mekanisme *feedback* dan *continuous improvement* harus menjadi bagian integral dari *lifecycle* sistem. Implementasi OSS bukan *event one-time* tetapi proses berkelanjutan yang memerlukan monitoring, evaluasi, dan adaptasi berdasarkan pengalaman aktual di lapangan.

Terakhir, investasi dalam kapasitas dan identitas profesional *front-line workers* tetap penting bahkan dalam era digitalisasi. *Training* tidak hanya tentang bagaimana menggunakan sistem, tetapi juga tentang bagaimana menggunakan tools digital untuk meningkatkan—bukan menggantikan—*professional judgment*. Peran petugas mungkin berubah dari *decision-maker* menjadi *facilitator* atau *specialist*, tetapi mereka tetap memainkan peran krusial dalam memastikan bahwa sistem melayani kebutuhan warga secara efektif.

Transformasi dari *street-level* ke *system-level bureaucracy* melalui sistem seperti OSS adalah realitas yang tidak dapat dihindari dalam era digital. Namun, bagaimana transformasi ini dikelola—seberapa baik sistem didesain, seberapa transparan proses keputusan, seberapa responsif terhadap *feedback*—akan menentukan apakah digitalisasi benar-benar meningkatkan kualitas pelayanan publik atau sekadar mengalihkan masalah lama ke bentuk baru.

6.3. Tata Kelola Data (*Data Governance*), Interoperabilitas, dan Privasi Administratif

Digitalisasi layanan publik tidak dapat berjalan tanpa data—data tentang warga, bisnis, transaksi, aset, dan berbagai aspek kehidupan sosial ekonomi. Namun, data dalam konteks pemerintahan digital bukan sekadar input teknis untuk sistem informasi; data adalah representasi digital dari kehidupan warga, aset strategis yang memiliki nilai ekonomi dan politis, dan sumber kekuasaan administratif yang dapat memberdayakan atau mengekang. Bagaimana data dikelola, dibagikan, dan dilindungi—yang secara kolektif disebut *data governance*—memiliki implikasi mendalam terhadap ruang diskresi birokrasi, hak-hak warga, dan karakter negara demokratis itu sendiri.

6.3.1. Konsep *Data Governance* dalam Konteks Sektor Publik

Data governance atau tata kelola data dapat didefinisikan sebagai kerangka kebijakan, prosedur, standar, dan mekanisme institusional yang mengatur bagaimana data diciptakan, disimpan, diakses, dibagikan, digunakan, dan dihapus sepanjang *lifecycle*-nya OECD Digital Government Studies (2019). Dalam konteks sektor publik, *data governance* memiliki kompleksitas tambahan karena harus menyeimbangkan beberapa tujuan yang sering kali bertegangan: efisiensi administratif, transparansi publik, perlindungan privasi, keamanan nasional, dan inovasi.

Tiga pilar utama dari *data governance* publik dapat diidentifikasi:

1. ***Data Stewardship (Pengelolaan Data) dan Kepemilikan:*** Pertanyaan fundamental dalam *data governance* adalah: Siapa yang "memiliki" data? Dalam sektor privat, jawaban relatif mudah—perusahaan memiliki data yang mereka kumpulkan tentang pelanggan mereka (meskipun dengan batasan regulatori). Dalam sektor publik, pertanyaan ini jauh lebih kompleks. Apakah data kependudukan "dimiliki" oleh Kementerian Dalam Negeri yang mengelola database? Oleh pemerintah sebagai entitas kolektif? Atau oleh warga yang data mereka tercatat?

Konsep yang semakin diadopsi adalah *data stewardship* daripada *ownership*—dimana instansi pemerintah dipandang bukan sebagai pemilik tetapi sebagai penjaga (*steward*) data atas nama kepentingan publik. Ini berarti bahwa instansi memiliki tanggung jawab untuk mengelola data secara bertanggungjawab, melindungi privasi, dan memfasilitasi penggunaan yang sah—tetapi tidak memiliki *proprietary rights* (hak milik) yang absolut atas data.

2. ***Master Data Management dan Standardisasi:*** Untuk sistem yang berbeda dapat berinteroperasi, data harus terstandarisasi. *Master Data Management* (MDM) adalah praktik untuk menciptakan *single source of truth* (satu sumber kebenaran)—satu versi resmi dari data kunci seperti identitas warga, alamat, status perpajakan. Dalam konteks Indonesia, NIK (Nomor Induk Kependudukan) berfungsi sebagai

master identifier yang menghubungkan berbagai database pemerintah. Standardisasi ini esensial untuk integrasi, tetapi juga menciptakan sentralisasi informasi yang memiliki implikasi kekuasaan yang signifikan.

- 3. Metadata dan *Data Cataloging* (Katalogisasi Data):** Metadata—data tentang data—adalah infrastruktur kritis untuk *data governance*. Metadata menjelaskan apa yang terkandung dalam *dataset*, bagaimana data dikumpulkan, siapa yang bertanggung jawab, kapan terakhir di-*update*, dan bagaimana data dapat diakses. Tanpa metadata yang baik, data menjadi "*dark data*"—data yang ada tetapi tidak dapat ditemukan atau digunakan secara efektif.

6.3.2. Interoperabilitas Teknis dan Hukum

Interoperabilitas yakni kemampuan sistem yang berbeda untuk bekerja bersama dan bertukar informasi adalah prasyarat untuk layanan publik yang terintegrasi seperti OSS. Namun, interoperabilitas bukan hanya masalah teknis; ia memiliki dimensi hukum, organisasional, dan semantik yang sama pentingnya.

- 1. Interoperabilitas Teknis:** Pada level teknis, interoperabilitas dicapai melalui standar untuk format data, protokol komunikasi, dan *interfaces*. *Application Programming Interfaces* (APIs) adalah mekanisme kunci—mereka menyediakan cara standar untuk sistem yang berbeda untuk meminta dan menerima data. Dalam ekosistem OSS Indonesia, API memungkinkan platform OSS untuk

meng-*query database* kependudukan untuk verifikasi NIK, database perpajakan untuk validasi NPWP, dan sistem perizinan sektoral untuk status kepatuhan.

Standar teknis yang diadopsi bukan pilihan yang netral—mereka membentuk *what is possible* dan *what is easy*. Ketika API dirancang dengan parameter tertentu dan format pengembalian, ia membentuk bagaimana data akan digunakan dan untuk tujuan apa. Sebagai contoh, jika API hanya menyediakan *yes/no answer* tentang validitas NIK tetapi tidak memberikan detail tambahan, ini membatasi jenis verifikasi yang dapat dilakukan sistem peminta.

- 2. Interoperabilitas Semantik:** Bahkan ketika sistem dapat berkomunikasi secara teknis, masalah semantik dapat muncul—ketika istilah yang sama berarti hal yang berbeda di sistem yang berbeda, atau ketika konsep yang sama direpresentasikan dengan cara yang berbeda. Sebagai contoh, apa yang dimaksud dengan "alamat"? Apakah ini alamat domisili, alamat KTP, atau alamat korespondensi? Tanpa definisi yang jelas dan konsisten, integrasi data menjadi problematik

Solusi untuk interoperabilitas semantik melibatkan pengembangan *common vocabularies* (kosakata umum) dan ontologi—definisi dibagikan tentang istilah kunci dan hubungan mereka. Ini adalah latihan *governance* yang melibatkan negosiasi antar instansi

tentang bagaimana konsep-konsep kunci akan didefinisikan dan digunakan.

3. **Interoperabilitas Hukum dan Organisasional:**

Aspek yang sering kurang mendapat perhatian tetapi sama krusialnya adalah interoperabilitas hukum—kemampuan sistem untuk berbagi data dalam batas-batas hukum yang sah. Di Indonesia, berbagai undang-undang sektoral mengatur pengumpulan dan penggunaan data spesifik—UU Administrasi Kependudukan untuk data kependudukan, UU Perpajakan untuk data pajak, dan sebagainya. Ketika sistem terintegrasi perlu mengakses data dari berbagai sumber, mereka harus menavigasi kompleksitas regulatori ini.

UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP) yang baru disahkan di Indonesia menambah lapisan kompleksitas—dengan prinsip *limitation of purpose* (data hanya dapat digunakan untuk tujuan yang diumumkan pada saat pengumpulan) dan persyaratan untuk izin dalam banyak konteks. Bagaimana prinsip-prinsip ini berinteraksi dengan kebutuhan untuk *data sharing* antar instansi untuk pelayanan terintegrasi adalah tantangan *governance* yang memerlukan *framework* hukum yang jelas.

6.3.3. **Konflik Fundamental Antara Interoperabilitas dan Proteksi Data**

Salah satu ketegangan paling fundamental *dalam data governance* untuk layanan publik digital adalah antara

kebutuhan untuk interoperabilitas—yang memerlukan *data sharing* dan integrasi—dan imperatif untuk proteksi data dan privasi—yang memerlukan batasan pada akses dan penggunaan data.

1. ***The Efficiency-Privacy Trade-off (Kompromi Efisiensi dan Privasi)***: Dari perspektif efisiensi

administratif, semakin banyak data yang dapat diakses dan dibagikan antar sistem, semakin *seamless* (mulus) layanan dapat menjadi. Warga tidak perlu menyerahkan dokumen yang sama berulang kali ke instansi yang berbeda; verifikasi dapat dilakukan secara instan dengan query ke *database authoritative* (basis data resmi). Ini adalah visi dari "*government as a platform*" di mana data mengalir bebas (tetapi dengan aman) antar sistem untuk memfasilitasi layanan.

Namun, dari perspektif privasi, setiap berbagi data tambahan adalah *additional risk*—risiko bahwa data akan disalahgunakan, di-*leak*, atau digunakan untuk tujuan yang tidak sesuai dengan harapan individu yang datanya dikumpulkan. Para ahli privasi telah lama memperingatkan tentang "*function creep*"—di mana data yang dikumpulkan untuk satu tujuan sah digunakan untuk tujuan lain tanpa izin atau justifikasi yang memadai.

Contoh kontroversial dari ketegangan ini adalah proposal untuk mengintegrasikan data kesehatan dengan sistem perpajakan atau penegakan hukum. Dari perspektif efisiensi, integrasi semacam ini dapat

berguna—misalnya, untuk memverifikasi bahwa seseorang yang mengklaim *tax deduction* (pengurangan pajak) untuk biaya pengobatan benar-benar menerima perawatan. Namun, dari perspektif privasi, ini adalah intrusi yang signifikan—informasi medis yang sangat sensitif menjadi mudah diakses untuk tujuan yang jauh dari tujuan original pengumpulan data kesehatan (yaitu untuk perawatan kesehatan).

2. Antara *Centralization* dan *Fragmentation*:

Ketegangan lain adalah antara *centralization* (terpusat) untuk efisiensi dan *fragmentation* (fragmentasi) untuk mitigasi risiko. *Centralized database* (basis data terpusat) yang mengintegrasikan semua informasi tentang warga dapat memberikan efisiensi maksimal—*single point of query* untuk semua data. Namun, sentralisasi juga berarti *single point of failure*—jika database dilanggar, semua data terekspos sekaligus. Ini adalah apa yang disebut sebagai "*honey pot problem*"—meningkatkan suatu database yang berharga dan komprehensif, semakin menariknya sebagai target untuk diserang.

Model alternatif adalah *federated architecture* (arsitektur gabungan) di mana data tetap tersebar di berbagai sistem tetapi dapat di-*query* secara koordinatif ketika diperlukan. Ini mengurangi risiko *centralized breach* (pelanggaran terpusat) tetapi menambah kompleksitas teknis dan mengurangi efisiensi.

6.3.4. Implikasi untuk Diskresi Administratif

Data governance dan interoperabilitas memiliki implikasi langsung dan menonjol terhadap diskresi birokrasi dalam beberapa cara:

1. Akses Data Membentuk Kapasitas Diskresi:

Dalam era pre-digital, diskresi administratif sering dibatasi oleh keterbatasan informasi—pejabat hanya memiliki informasi yang disediakan oleh pemohon atau yang dapat mereka kumpulkan melalui usaha manual. Dalam era data yang terintegrasi, pejabat (atau sistem) dapat memiliki akses ke profil komprehensif tentang individu—riwayat perpajakan, catatan hukum, transaksi properti, bahkan pola perjalanan jika terintegrasi dengan data transportasi. Akses ke data yang lebih luas ini dapat memperkuat diskresi dalam arti memberikan landasan informasional yang lebih solid untuk keputusan. Pejabat dapat membuat penilaian yang lebih bernuansa dan *evidence-based*. Namun, akses data yang luas juga membawa risiko untuk pembuatan profil dan pengambilan keputusan diskriminatif berdasarkan korelasi statistik yang mungkin tidak valid untuk individu spesifik.

***Data Sharing Rules* Mengalokasikan Kewenangan:** Aturan tentang instansi mana yang dapat mengakses data apa adalah secara efektif aturan tentang distribusi kewenangan administratif. Ketika sistem OSS diberikan akses untuk *query* berbagai database pemerintah, ini adalah delegasi

implisit dari kewenangan—instansi yang mengelola OSS (BKPM/Badan OSS) mendapatkan kemampuan untuk melakukan fungsi yang sebelumnya dilakukan oleh instansi yang memiliki data original.

Ini menciptakan pertanyaan konstitusional tentang pembagian kekuasaan dan delegasi kewenangan. Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan administratif harus memiliki basis hukum yang jelas. Ketika integrasi data secara *de facto* mengalihkan kewenangan, apakah ini memerlukan basis hukum formal yang baru?

- 2. Audit Trail dan Akuntabilitas:** Sebagaimana dibahas sebelumnya, sistem digital menciptakan jejak audit—catatan dari siapa mengakses data apa, kapan, dan untuk tujuan apa. Ini secara teoritis meningkatkan akuntabilitas. Namun, dalam praktik, volume dari log audit dapat sangat banyak, dan tanpa sistem untuk analisis dan monitoring yang efektif, audit trail menjadi "*dark data*" yang ada tetapi tidak dimanfaatkan.

Lebih jauh lagi, audit trail dapat menciptakan *surveillance effect* (efek pengawasan)—ketika petugas tahu bahwa setiap akses data mereka dimonitor, mereka mungkin menjadi terlalu berhati-hati dan enggan mengakses informasi yang sah tetapi mungkin dianggap sensitif, mengurangi kemampuan mereka untuk menggunakan diskresi yang informatif.

6.3.5. Strategi untuk Menyeimbangkan Interoperabilitas dan Proteksi Data

Menghadapi ketegangan yang diuraikan di atas, beberapa strategi telah diajukan dalam literatur dan praktik *data governance*:

1. ***Privacy by Design (Privasi berdasarkan Desain)***: Prinsip ini mengadvokasikan untuk menanamkan perlindungan privasi ke dalam sistem sejak tahap desain, bukan sebagai tambahan sesudahnya. Dalam konteks interoperabilitas, ini berarti merancang API dan mekanisme berbagi data dengan kontrol privasi bawaan—seperti minimalisasi data (hanya data yang sangat diperlukan yang dibagikan), spesifikasi tujuan (data hanya dapat digunakan untuk tujuan yang eksplisit), dan manajemen izin.
2. ***Tiered Access and Role-Based Permissions (Akses Berjenjang dan Izin Berbasis Peran)***: Tidak semua pejabat atau sistem memerlukan akses ke semua data. Sistem akses berjenjang memberikan tingkat akses yang berbeda berdasarkan peran dan kebutuhan untuk diketahui. Misalnya, petugas yang memproses aplikasi izin mungkin dapat melihat status validitas dari NIK (ya/tidak) tetapi tidak dapat melihat detail demografi dalam database kependudukan.
3. ***Purpose Limitation and Use Logging (Batasan Tujuan dan Penggunaan Pencatatan)***: Setiap akses ke data sensitif harus dikaitkan dengan tujuan yang spesifik dan sah. Sistem dapat di-*configure* untuk log tidak hanya siapa yang mengakses data

tetapi juga untuk tujuan apa, dan peringatan dapat di-*trigger* jika akses terjadi di luar ruang lingkup normal.

4. ***Federated Identity (Identitas Gabungan) dan Single Sign-On dengan Privacy Preservation (Pelestarian Privasi)***: Teknologi seperti manajemen identitas gabungan memungkinkan otentikasi singkat (satu login untuk beberapa layanan) tanpa perlu memusatkan semua data pengguna. Ini memberikan kenyamanan tanpa sepenuhnya mengorbankan privasi.
5. **Penilaian Dampak Privasi Secara Berkala**: Khususnya untuk sistem baru atau perubahan signifikan pada sistem yang sudah ada, *Privacy Impact Assessment (PIA)* harus dilakukan untuk mengidentifikasi potensi risiko dan merancang mitigasi. UU PDP Indonesia mensyaratkan penilaian semacam ini untuk kategori pengolahan data tertentu.

6.3.6. Tantangan Spesifik untuk Indonesia

Indonesia menghadapi beberapa tantangan spesifik dalam *data governance* untuk *e-government*:

1. **Fragmentasi Regulatori dan Institusional**: Berbagai undang-undang sektoral mengatur aspek-aspek *data governance* yang berbeda, sering kali tanpa koordinasi yang baik. UU Administrasi Kependudukan, UU ITE, UU Keterbukaan Informasi Publik, dan kini UU PDP memberikan kerangka kerja yang tumpang tindih dan terkadang

kontradiktif. Kejelasan tentang bagaimana kerangka kerja ini berinteraksi—dan institusi mana yang memiliki otoritas untuk koordinasi—masih berkembang.

2. Kapasitas Teknis dan Institusional yang Bervariasi: Kemampuan berbagai instansi pemerintah untuk melaksanakan tata kelola data yang baik sangat bervariasi. Beberapa kementerian memiliki infrastruktur TI dan praktik manajemen data yang canggih; yang lain masih bergulat dengan digitalisasi dasar. Hal ini menyulitkan untuk mencapai standar yang seragam di seluruh pemerintahan.

3. Kesadaran dan Literasi Data yang Rendah: Baik di kalangan pejabat maupun publik, pemahaman tentang isu tata kelola data—risiko, hak, dan tanggung jawab—masih terbatas. Hal ini menyulitkan untuk membangun dukungan politik untuk berinvestasi dalam tindakan perlindungan data atau untuk menegakkan kepatuhan.

Namun, Indonesia juga memiliki beberapa keunggulan—sebagai negara yang terlambat mengadopsi, Indonesia dapat belajar dari kesalahan negara lain dan mengadopsi praktik terbaik sejak awal. Momentum digitalisasi dan tumbuhnya kesadaran mengenai isu privasi pasca UU PDP juga menciptakan peluang untuk membangun kerangka tata kelola data yang baik.

Kesimpulannya, tata kelola data dan interoperabilitas bukanlah masalah teknis, tetapi penting untuk

karakter keadaan digital. Bagaimana data dikelola, siapa yang memiliki akses, dan untuk tujuan apa—ini adalah persoalan kekuasaan, hak, dan tata kelola yang memerlukan musyawarah demokratis dan kerangka kelembagaan yang kokoh, bukan hanya solusi teknis.

6.4. Otomasi dan Algoritme: Mengurangi atau Memindahkan Diskresi? Implikasi Etis dan Peran AI

Jika digitalisasi layanan publik membawa transformasi fundamental pada diskresi birokrasi, maka penggunaan algoritma dan kecerdasan buatan (AI) dalam pengambilan keputusan administratif merepresentasikan tahap paling radikal dari transformasi ini. Algoritma tidak sekadar mengotomatisasi proses yang sudah ada; mereka membawa logika komputasional ke dalam domain yang sebelumnya eksklusif untuk *human judgment*. Pertanyaan krusial yang muncul adalah: Apakah algoritma mengeliminasi diskresi atau justru mentransformasikannya ke bentuk yang berbeda? Dan bagaimana kita memastikan bahwa penggunaan AI dalam administrasi publik tetap sejalan dengan prinsip-prinsip demokratis, keadilan, dan akuntabilitas?

6.4.1. Konsep dan Mekanisme: Dari *Rule-Based Systems* ke *Machine Learning*

Untuk memahami bagaimana algoritma mempengaruhi diskresi, kita perlu terlebih dahulu membedakan berbagai jenis sistem algoritma:

Rule-Based Systems (Sistem Berbasis Aturan)

Ini adalah bentuk paling sederhana dari otomatisasi keputusan, di mana logika if-then diprogram secara eksplisit. Contohnya, "IF pemohon memiliki NIK yang valid AND NPWP yang terdaftar AND tidak ada catatan kriminal THEN setuju permohonan izin." Dalam sistem seperti ini, diskresi telah "dienkapsulasi" dalam aturan yang telah ditentukan—tetapi aturan itu sendiri adalah produk dari diskresi di level pembuatan kebijakan.

Machine Learning dan AI

Sistem yang lebih canggih menggunakan *machine learning*, di mana algoritma "belajar" pola dari data historis dan membuat prediksi atau keputusan berdasarkan pola tersebut tanpa diprogram secara eksplisit untuk setiap skenario. Misalnya, algoritma dapat dilatih pada ribuan kasus perizinan sebelumnya untuk memprediksi risiko *non-compliance* (ketidakpatuhan), atau untuk mengklasifikasikan permohonan ke kategori prioritas yang berbeda.

Perbedaan krusial adalah bahwa dalam *rule-based systems*, logika keputusan dapat ditelusuri dan dijelaskan secara langsung—kita tahu persis mengapa keputusan dibuat karena aturannya eksplisit. Dalam *machine learning*, khususnya dengan teknik *deep learning* (pembelajaran mendalam) yang lebih kompleks, logika keputusan menjadi "*black box*"—bahkan developer mungkin tidak dapat menjelaskan mengapa

algoritma membuat prediksi tertentu, hanya bahwa prediksi itu menghasilkan akurasi yang tinggi dalam data pelatihan.

6.4.2. Teori *Automation Bias* dan *Algorithmic Decision-Making*

Penelitian tentang interaksi manusia dengan sistem otomatis mengidentifikasi fenomena penting yang disebut *automation bias*—kecenderungan manusia untuk terlalu percaya dan mengandalkan output dari sistem otomatis, bahkan ketika output tersebut keliru (Alon-Barkat & Busuioc, 2023). Dalam konteks administrasi publik, ini berarti bahwa ketika algoritma memberikan rekomendasi atau keputusan, pejabat cenderung menerima tanpa pengawasan yang memadai—bahkan ketika mereka memiliki informasi kontekstual atau penilaian profesional yang seharusnya membuat mereka mempertanyakan algoritma keluaran.

Studi eksperimental oleh Alon-Barkat & Busuioc (2023) menemukan bahwa dalam konteks keputusan *immigration enforcement* (penegakan hukum imigrasi), pejabat yang diberikan rekomendasi oleh "AI system" lebih cenderung mengikuti rekomendasi tersebut dibandingkan dengan ketika diberikan rekomendasi identik dari "*expert human analyst*." Lebih meresahkan lagi, mereka menemukan pola kepatuhan selektif—pejabat lebih cenderung mengikuti rekomendasi algoritmik yang mengkonfirmasi bias mereka dan mengabaikan rekomendasi yang bertentangan dengan bias, menciptakan penguatan hasil yang diskriminatif.

Fenomena ini memiliki implikasi serius untuk diskresi: ketika algoritma digunakan sebagai alat pendukung keputusan, mereka tidak sekedar “mendukung” keputusan manusia tetapi secara efektif mendominasi proses pengambilan keputusan, mengurangi ruang untuk refleksi kritis dan penyesuaian kontekstual yang merupakan inti dari diskresi yang bertanggung jawab.

Embedding Discretion: Enkapsulasi Diskresi dalam Code

Young et al. (2019) dalam artikel mereka tentang "*artificial discretion*" mengajukan konsep bahwa algoritma tidak menghilangkan diskresi tetapi mengenkapsulasi atau "*embed*"-nya. Keputusan-keputusan krusial tentang bagaimana masalah didefinisikan, variabel mana yang relevan, bagaimana data ditimbang, dan ambang batas mana yang digunakan—semua ini adalah latihan diskresi, tetapi dilakukan oleh perancang sistem, ilmuwan data, dan analis kebijakan pada tahap pengembangan, bukan oleh pekerja garis depan pada saat implementasi.

Beberapa contoh konkret dapat mengilustrasikan cara kerja *embedding discretion*, yakni ketika mengembangkan algoritma untuk "*risk assessment*" dalam konteks perizinan usaha, developer harus memutuskan: Apa yang dimaksud dengan "risiko"? Apakah ini risiko finansial (kemungkinan kegagalan usaha)? Risiko keselamatan (*potential harm to public*)? Risiko lingkungan? Atau kombinasi? Bagaimana masing-masing dimensi risiko diukur dan ditimbang? Ini adalah keputusan diskresi yang membentuk apa yang algoritma "lihat" dan "pertimbangkan."

Dalam *machine learning*, "*features*" adalah variabel yang digunakan algoritma untuk membuat prediksi. Keputusan tentang *features* mana yang dimasukkan—Dan yang tak kalah pentingnya, apa yang dikecualikan—secara signifikan membentuk keluaran algoritma. Misalnya, jika algoritma untuk menyetujui pinjaman usaha kecil menyertakan "lokasi geografis" sebagai *features*, hal ini secara tidak sengaja dapat menyebabkan *redlining*—diskriminasi terhadap wilayah tertentu karena korelasi historis antara lokasi dan tingkat gagal bayar, meskipun korelasi tersebut mencerminkan ketimpangan struktural dan bukan risiko inheren masing-masing pemohon.

Bahkan ketika algoritma memberikan skor probabilitas (misalnya, "75% peluang kepatuhan"), keputusan tentang ambang batas untuk persetujuan ("*approve if >70%*" vs "*approve if >80%*") adalah keputusan kebijakan yang menanamkan trade-off antara false positive dan false negative, antara inklusivitas dan mitigasi risiko.

6.4.3. Isu Etika: Bias, Akuntabilitas, dan Dapat Dijelaskan (*Explainability*)

Penggunaan algoritma dalam administrasi publik menghadirkan serangkaian tantangan etis yang serius:

1. Bias Algoritma

Pembelajaran mesin algoritma yang dilatih pada data historis pasti akan mereproduksi—dan berpotensi memperkuat—bias yang ada dalam data tersebut. Jika dalam data historis, permohonan dari kelompok demografi tertentu lebih sering ditolak (karena bias manusia atau kerugian struktural), algoritma akan

mempelajari pola ini dan melanjutkan diskriminasi, bahkan tidak adanya niat diskriminatif yang terang-terangan. Barocas & Selbst (2016) menyebut ini sebagai "dampak berbeda" dari data besar—di mana hasil yang diskriminatif terjadi bukan karena variabel yang secara eksplisit diskriminatif (seperti ras atau gender) digunakan, tetapi karena variabel proksi yang ditutup dengan karakteristik yang dilindungi. Contoh yang terdokumentasi dengan baik adalah COMPAS—algoritma penilaian risiko residivisme yang digunakan dalam peradilan pidana di Amerika Serikat. Investigasi oleh Angwin & Larson (2016) menemukan bahwa algoritma memiliki bias sistematis terhadap terdakwa berkulit hitam, memperkirakan risiko yang lebih tinggi bagi mereka dibandingkan dengan terdakwa berkulit putih yang berada dalam situasi serupa. Meskipun algoritma tidak secara eksplisit menggunakan ras sebagai variabel, ia menggunakan proksi yang berkorelasi dengan ras—seperti kode pos, riwayat pekerjaan, dan jaringan sosial—yang merefleksikan kesenjangan struktural.

2. Kesenjangan Akuntabilitas

Ketika keputusan dibuat atau sangat dipengaruhi oleh algoritma, muncul pertanyaan mendasar tentang akuntabilitas. Busuioc (2021) mengidentifikasi berbagai dimensi dari kesenjangan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan algoritmik: Pertama, *explanatory gap—difficulty* atau kesenjangan

penjelasan—kesulitan dalam menjelaskan bagaimana algoritma sampai pada keputusan tertentu, khususnya dengan model pembelajaran mesin yang kompleks. Kedua, *normative gap—disconnection* atau kesenjangan normatif—terputusnya hubungan antara metrik optimasi teknis (seperti akurasi atau efisiensi) dan nilai normatif (seperti keadilan atau martabat). Ketiga, kesenjangan dalam kesalahan—kesulitan dalam menetapkan tanggung jawab ketika kesalahan atau kerugian terjadi karena banyak aktor yang terlibat (penyedia data, pengembang algoritme, lembaga pelaksana, operator).

3. *Explainability* dan Transparansi

Prinsip due process dan rule of law mensyaratkan bahwa individu dapat memahami keputusan yang mempengaruhi mereka dan dapat menantang keputusan jika mereka tidak setuju. Tetapi bagaimana ini dapat dipenuhi ketika keputusan dibuat oleh algoritma "kotak hitam"? Beberapa pendekatan telah dikemukakan:

Interpretable Models (Model yang Dapat Ditafsirkan): Menggunakan pendekatan algoritmik yang secara inheren lebih dapat diinterpretasikan—seperti pohon keputusan atau model linier—daripada pembelajaran mendalam yang kompleks, bahkan jika ini berarti mengorbankan beberapa akurasi. Rudin (2019) berpendapat bahwa untuk pengambilan

keputusan berisiko tinggi di bidang seperti peradilan pidana atau layanan kesehatan, interpretabilitas harus diprioritaskan daripada keuntungan marjinal dalam akurasi prediksi.

Post-hoc Explanations (Penjelasan Post-hoc): Mengembangkan teknik untuk memberikan penjelasan setelah model dilatih—seperti menunjukkan fitur mana yang paling memengaruhi keputusan tertentu, atau memberikan penjelasan kontrafaktual ("jika X berbeda, keputusannya pasti Y"). Namun, penjelasan tersebut mungkin tidak benar-benar mencerminkan logika internal model dan dapat menyesatkan.

Transparency of Process (Transparansi Proses): Bahkan jika keputusan spesifik tidak dapat dijelaskan, transparansi tentang bagaimana algoritma dikembangkan, data apa yang digunakan, validasi apa yang dilakukan, dan pemantauan apa yang dilakukan dapat memberikan akuntabilitas.

6.4.4. AI dalam Pelayanan Publik: Potensi dan Tantangan Global

Secara global, penggunaan AI di sektor publik semakin meluas. OECD (2025) dalam laporan komprehensifnya "*Governing with Artificial Intelligence*" mengidentifikasi penerapan AI di 11 fungsi inti pemerintah—dari penyelenggaraan layanan publik dan administrasi peradilan hingga deteksi penipuan dan

reformasi layanan sipil. Beberapa aplikasi yang menjanjikan antara lain:

1. Chatbots dan Virtual Assistants

Chatbot bertenaga AI dapat menyediakan layanan pelanggan 24/7, menjawab pertanyaan umum seputar layanan publik, dan memandu warga melalui proses administratif. Austrian Public Employment Service telah menerapkan chatbot berkemampuan ChatGPT untuk menyediakan informasi pelatihan dan orientasi karier. Namun, implementasi ini menuai kritik karena chatbot tersebut melanggengkan stereotip gender dalam rekomendasi.

2. Analisis Prediktif untuk Alokasi Sumber Daya

AI dapat menganalisis pola untuk mengoptimalkan alokasi sumber daya publik—seperti memprediksi permintaan layanan publik, mengidentifikasi area berisiko tinggi terhadap masalah kesehatan masyarakat, atau mendeteksi potensi kegagalan infrastruktur sebelum terjadi. Hal ini dapat meningkatkan efisiensi dan tata kelola proaktif secara signifikan.

3. Dukungan Keputusan Otomatis untuk Manajemen Kasus

Dalam domain seperti kesejahteraan sosial, administrasi pajak, atau imigrasi, AI dapat membantu pekerja sosial dengan aplikasi

penyaringan, menandai kasus-kasus yang memerlukan perhatian khusus, atau memberikan penilaian awal—membebaskan staf manusia untuk fokus pada kasus-kasus kompleks yang benar-benar memerlukan penilaian profesional.

Namun, setiap aplikasi juga membawa risiko. Contoh chatbot Austria menunjukkan bahwa AI dapat melanggengkan dan memperkuat bias masyarakat. Algoritme kepolisian prediktif telah dikritik karena menciptakan *self-fulfilling prophecies* (ramalan yang terwujud dengan sendirinya)—merekomendasikan lebih banyak kepolisian di wilayah tertentu, sehingga menyebabkan lebih banyak penangkapan, yang kemudian dimasukkan kembali ke dalam data yang "mengkonfirmasi" prediksi awal, sehingga menciptakan siklus diskriminatif.

6.4.5. Tantangan Khusus AI untuk Indonesia

Indonesia, dalam agenda transformasi digitalnya, menghadapi mandat strategis untuk memastikan bahwa pemanfaatan kecerdasan artifisial dalam layanan publik berlangsung secara kredibel, aman, dan berorientasi hasil. Implementasi *machine learning*, misalnya, menuntut ketersediaan data pelatihan yang lengkap, mutakhir, dan konsisten. Namun, realitas saat ini menunjukkan bahwa banyak dataset pemerintah masih terfragmentasi, tidak standar, atau bahkan usang. Ketika algoritme dilatih pada data yang cacat, kualitas

keputusan yang dihasilkan tidak hanya menurun, tetapi juga dapat menciptakan risiko kebijakan yang signifikan bagi masyarakat.

Di sisi lain, tantangan tidak berhenti pada aspek teknis. Variasi tingkat literasi digital—baik di kalangan pejabat publik yang menjadi pengguna utama sistem AI maupun di masyarakat yang terdampak langsung oleh keputusan algoritma—menciptakan potensi ketimpangan baru. Tanpa kapasitas pemahaman yang memadai, sulit memastikan penggunaan yang bijak serta mekanisme kritik dan koreksi yang efektif ketika terjadi kesalahan algoritma. Kesenjangan literasi ini dapat memperlemah akuntabilitas sekaligus meningkatkan risiko penyalahgunaan.

Sementara itu, landasan regulasi nasional juga belum sepenuhnya mampu mengimbangi kompleksitas perkembangan teknologi. Walaupun UU Perlindungan Data Pribadi (PDP) telah memberikan proteksi awal terhadap pengelolaan data individual, Indonesia belum memiliki kerangka hukum komprehensif yang secara khusus mengatur penggunaan AI dalam administrasi publik. Standar keadilan algoritma, aturan penilaian dampak (*algorithmic impact assessment*), mekanisme banding atas keputusan algoritma, hingga rezim pertanggungjawaban ketika sistem AI menimbulkan kerugian—semuanya masih berada dalam ruang kebijakan yang belum terisi.

Dalam konteks tersebut, muncul risiko solusionisme teknologi: kecenderungan untuk melihat AI sebagai solusi instan bagi berbagai persoalan tata kelola. Padahal, banyak tantangan birokrasi Indonesia berakar pada persoalan non-teknologi seperti keterbatasan sumber daya, desain kelembagaan yang lemah, dan variabel politik yang tidak mendukung. AI hanya efektif mengoptimalkan proses yang sudah tertata rapi, tetapi tidak dapat menggantikan kebutuhan akan reformasi struktural yang lebih mendasar. Transformasi digital yang bertanggung jawab harus mengakui batas alami teknologi dan menempatkannya sebagai alat, bukan pengganti kebijakan publik yang matang.

6.4.6. Rekomendasi Menuju Penerapan Kecerdasan Artifisial yang Bertanggung Jawab dalam Administrasi Publik Indonesia

Penerapan AI dalam administrasi publik Indonesia sebaiknya diarahkan melalui pendekatan *Human-in-the-Loop* (HITL), terutama untuk pengambilan keputusan berisiko tinggi. Alih-alih membiarkan sistem AI bekerja secara otonom, AI harus berfungsi sebagai alat pendukung keputusan dengan keterlibatan manusia wajib. Manusia harus memiliki kewenangan dan protokol jelas kapan serta bagaimana mereka bisa menolak atau menimpa rekomendasi algoritma, terutama dalam konteks di mana kesalahan AI dapat berdampak serius (Agudo et al., 2024).

Sebelum sistem AI dikerahkan, penting untuk melakukan *Algorithmic Impact Assessment* (AIA) yang

komprehensif. Penilaian ini tidak hanya mengevaluasi kinerja teknis sistem, tetapi juga aspek keadilan (*fairness*), privasi, dan implikasi sosial yang lebih luas. Dalam konteks publik, AIA sebaiknya bersifat terbuka untuk publik dan melibatkan konsultasi dengan masyarakat guna menjamin akuntabilitas dan legitimasi kebijakan (Metcalf et al., 2021; Selbst, 2021).

Setelah sistem digunakan, monitoring dan auditing terus-menerus harus menjadi bagian tak terpisahkan dari siklus hidup AI. Audit reguler dibutuhkan untuk mendeteksi bias atau kesalahan, dan mekanisme respons cepat harus dibangun agar koreksi dapat dilakukan segera setelah masalah teridentifikasi. Terlebih lagi, lembaga pengawasan independen bisa diperlukan untuk memastikan efektivitas audit dan menjaga integritas sistem tersebut (Raji et al., 2022).

Aspek transparansi dan partisipasi publik juga krusial: informasi tentang sistem AI—tujuan, cara kerja, dan data yang dipakai—sebaiknya diumumkan ke publik sejauh mungkin. Komunitas yang terkena dampak harus diberikan suara dalam keputusan apakah dan bagaimana AI digunakan. Penelitian menunjukkan bahwa partisipasi publik dapat memperkuat kepercayaan dan legitimasi transformasi pemerintahan digital (Bokhari et al., 2025).

Investasi pada kapasitas, baik teknis maupun kelembagaan, tidak bisa diabaikan. Pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya untuk pelatihan pegawai, pengembangan infrastruktur digital, dan reformasi organisasi agar dapat mengelola sistem AI secara bertanggung jawab. Kapasitas kelembagaan juga penting agar ada tata kelola yang

matang dan infrastruktur AI yang siap pakai (Luise & Coccozza, 2025).

Secara keseluruhan, AI dan pengambilan keputusan algoritma menyajikan peluang besar sekaligus risiko signifikan untuk administrasi publik. Jika dikelola dengan tepat, AI dapat meningkatkan efisiensi, konsistensi, dan basis bukti dalam kebijakan publik; tetapi jika tidak diatur dengan hati-hati, AI bisa memperkuat bias, mengurangi akuntabilitas, dan melemahkan nilai-nilai demokrasi (Nikiforova et al., 2025). Pertanyaan utama bukanlah apakah Indonesia akan menggunakan AI dalam layanan publik—karena adopsi teknologi hampir pasti akan terus berkembang—melainkan bagaimana memastikan penggunaan tersebut bertanggung jawab, adil, dan sesuai dengan prinsip konstitusional serta norma demokratis.

6.5. Strategi Mitigasi Melalui Audit Algoritma, Log Keputusan, dan Transparansi

Menghadapi kompleksitas dan risiko yang telah diuraikan dalam sub-bab sebelumnya, pertanyaan praktis yang mendesak adalah: Bagaimana administrasi publik dapat mengadopsi teknologi digital dan algoritma sambil memitigasi risiko terhadap akuntabilitas, keadilan, dan hak-hak warga? Sub-bab ini menguraikan strategi mitigasi dan praktik terbaik yang telah berkembang dari pengalaman internasional dan penelitian tentang tata kelola teknologi yang bertanggung jawab.

6.6.1. Audit Algoritmik melalui Pemeriksaan Independen atas Sistem Keputusan

Audit algoritmik (atau *algorithmic audit*) dapat diartikan sebagai pemeriksaan sistematis terhadap sistem pengambilan keputusan berbasis algoritma untuk menilai kinerja teknis, keadilan (*fairness*), serta kepatuhan terhadap norma hukum dan etika. Berbeda dengan audit keuangan tradisional yang menitikberatkan pada catatan finansial, audit algoritma mengevaluasi cara algoritma bekerja, jenis data yang digunakan, dan apakah hasilnya adil dan sah menurut standar akuntabilitas (Koshiyama et al., 2024).

Berdasarkan literatur tentang *algorithmic accountability*, beberapa jenis audit algoritmik dapat dibedakan oleh Raji et al. (2020), yakni Pertama, ***technical audit***, yang fokus pada kinerja algoritma seperti akurasi, keandalan, dan ketahanan terhadap serangan adversarial. Kedua, ***fairness audit***, yang memeriksa apakah algoritma menimbulkan *disparate impact* pada kelompok demografis berbeda. Ketiga, ***compliance audit***, yang mengevaluasi apakah sistem mematuhi persyaratan hukum seperti perlindungan data. Keempat, ***governance audit***, yang menilai apakah struktur pengawasan dan prosedur pengelolaan sistem sepanjang siklus hidupnya sudah memadai .

Proses audit algoritmik yang efektif umumnya mencakup beberapa tahapan kritis. Tahap pertama adalah *scoping*, yaitu mendefinisikan ruang lingkup audit, metrik apa yang akan digunakan, dan pemangku kepentingan mana yang harus diajak berkonsultasi. Tahap kedua adalah pengumpulan

dan analisis data, termasuk akses terhadap kode, data pelatihan, dokumentasi, pengujian, dan analisis output sistem. Tahap ketiga adalah pelaporan (*reporting*), di mana temuan dan rekomendasi didokumentasikan dalam format yang dapat dipahami oleh pengambil keputusan dan publik. Tahap terakhir adalah *follow-up*, yaitu memantau apakah rekomendasi telah diimplementasikan dan mengevaluasi perbaikan yang dilakukan (Raji et al., 2020).

Implementasi audit algoritmik menghadapi sejumlah tantangan penting. Salah satunya adalah menentukan **siapa** yang berkualifikasi untuk melakukan audit: apakah tim internal TI, konsultan independen, peneliti akademik, atau badan regulasi eksternal. Selain itu, ada dilema antara transparansi dan kerahasiaan: bagaimana mengungkap detail sistem tanpa membahayakan informasi eksklusif atau keamanan sistem. Juga diperlukan usaha agar audit bukan sekadar formalitas (“*check-the-box*”) tetapi benar-benar memberikan perbaikan substansial pada sistem (Goodman & Trehu, 2022).

Berbagai negara telah mulai mengembangkan kerangka audit algoritmik sebagai bagian dari tata kelola AI. Misalnya, **UK Centre for Data Ethics and Innovation** telah menerbitkan panduan transparansi algoritma dan audit AI. Sementara itu, **EU AI Act** mengusulkan persyaratan *conformity assessment* untuk sistem AI berisiko tinggi (Terzis et al., 2024). Di Indonesia, melalui pelaksanaan UU Perlindungan Data Pribadi (PDP) dan pengembangan kerangka Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), terdapat peluang strategis untuk menetapkan

persyaratan audit algoritma yang disesuaikan dengan konteks lokal guna memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan publik.

6.6.2. *Decision Logging* dan *Explainability* dalam Keputusan Algoritma

Untuk menjamin akuntabilitas dalam sistem pengambilan keputusan berbasis algoritma, sangat penting bahwa setiap keputusan — terutama yang mengandung pengaruh besar — didokumentasikan secara rinci melalui *decision logging*. Sistem pencatatan ini tidak hanya mencatat keputusan akhir, tetapi juga memasukkan data masukan (*input*), perhitungan antar (*intermediate calculations*), serta jalur penalaran (*reasoning path*) yang diambil oleh algoritma. Dengan demikian, rekam jejak algoritma menjadi transparan, memungkinkan evaluasi dan tantangan (*challenge*) atas dasar pertimbangan yang dapat diverifikasi.

Salah satu instrumen dokumentasi yang sangat direkomendasikan dalam literatur adalah *Model Cards*, yang diperkenalkan oleh Mitchell et al. (2019) Model Card adalah dokumen terstruktur yang menjelaskan penggunaan yang dimaksudkan (*intended use*), data pelatihan, metrik kinerja di berbagai kelompok demografis, keterbatasan model, serta pertimbangan etis untuk implementasi yang bertanggung jawab. Dalam konteks sistem yang lebih luas — bukan hanya model tunggal — dapat diterapkan pendekatan *System Cards*, yang mendokumentasikan aspek sosioteknis seperti struktur tata kelola, sumber data, mekanisme pengawasan manusia, dan prosedur pengaduan (Mitchell et al., 2019).

Untuk model pembelajaran mesin yang kompleks (misalnya *deep learning*), teknik Explainable AI (XAI) sangat membantu dalam menyediakan tingkat keterjelasan (*explainability*) tertentu. Beberapa teknik populer meliputi LIME (*Local Interpretable Model-agnostic Explanations*) dan SHAP (*SHapley Additive exPlanations*), yang dapat mengidentifikasi fitur mana yang paling memengaruhi prediksi tertentu. Selain itu, *saliency maps* dapat menunjukkan bagian mana dari input (misalnya kata dalam teks atau piksel dalam citra) yang menjadi fokus model. Teknik *counterfactual explanation* juga sangat berguna — misalnya menunjukkan “apa yang harus berubah agar hasil berbeda,” seperti peningkatan pendapatan agar aplikasi pinjaman disetujui (Wachter et al., 2017).

Namun, penting juga untuk menyadari keterbatasan pendekatan XAI tersebut. Penjelasan pasca-peristiwa (*post-hoc explanations*) mungkin tidak sepenuhnya mencerminkan logika internal model dan bisa menyesatkan. Meski secara teknis akurat, penjelasan tersebut belum tentu memiliki makna bagi pengguna awam. Tantangan besar muncul saat menransformasikan penalaran algoritma menjadi bahasa yang bisa dipahami oleh warga non-ahli — sebuah proses yang masih menjadi perdebatan dan pengembangan aktif (Salih et al., 2025).

Dengan menggabungkan jalur pencatatan keputusan (*decision logging*), dokumentasi struktural seperti *model/system cards*, dan teknik *explainability*, administrasi publik dapat membangun fondasi kepercayaan yang kuat. Ini tidak hanya memperkuat akuntabilitas, tetapi juga memfasilitasi keterlibatan

publik dalam meninjau dan menantang keputusan otomatis, sehingga meningkatkan legitimasi adopsi AI di ranah pelayanan publik.

6.6.3. Dewan Tata Kelola dan Partisipasi Pemangku Kepentingan dalam Sistem AI Publik

Untuk membangun tata kelola AI yang efektif di pemerintahan publik, dibutuhkan struktur kelembagaan yang tepat serta keterlibatan pemangku kepentingan yang bermakna. Salah satu mekanisme kunci adalah *Algorithmic Governance Boards*: komite khusus yang dibentuk untuk mengawasi pengembangan dan penerapan sistem AI. Dewan ini idealnya terdiri dari kombinasi pakar teknis, penasihat hukum, ahli etika, serta wakil dari komunitas yang terdampak. Mereka melakukan review terhadap proposal sistem AI baru, menilai risiko, menyetujui *deployment*, dan memantau kinerja berkelanjutan. Namun, penting agar dewan ini tidak hanya bersifat penasihat (*advisory*), melainkan memiliki otoritas nyata dan sumber daya untuk melakukan tinjauan menyeluruh (Schuett et al., 2024).

Selain itu, **konsultasi publik dan partisipasi masyarakat** harus menjadi praktik standar, terutama untuk sistem AI yang memiliki dampak luas. Partisipasi ini tidak cukup bersifat satu kali — melainkan harus dilaksanakan secara berkelanjutan. Pendekatan *participatory design* memungkinkan warga secara aktif membentuk bagaimana sistem bekerja, nilai-nilai apa yang harus diutamakan, dan bagaimana keberhasilan diukur. Di Indonesia, dengan masyarakat yang beragam dan tingkat literasi digital yang tidak merata, perlu upaya ekstra agar

suara kelompok marjinal didengar, bukan hanya elit urban yang paham teknologi.

Mekanisme **pengaduan dan banding** (*complaint mechanisms and appeals*) juga sangat penting. Ketika keputusan algoritmik memengaruhi hak atau kepentingan individu, harus ada prosedur jelas untuk menantang keputusan tersebut. Individu perlu mendapatkan hak untuk *peninjauan manusia* — bukan hanya penjelasan tentang “mengapa algoritma memutuskan seperti itu,” tetapi kesempatan agar kasus mereka direview oleh orang yang bisa mempertimbangkan konteks dan nuansa yang mungkin dilewatkan oleh algoritma. Proses banding harus mudah diakses (tidak memerlukan pengetahuan teknis khusus atau representasi hukum mahal) dan berjalan secara cepat dan adil.

Namun, penerapan AI bukanlah satu peristiwa sekali jalan, melainkan proses dinamis yang harus diawasi dan disesuaikan terus-menerus. **Monitoring kinerja sistem** diperlukan untuk memastikan bahwa AI berfungsi sesuai maksud — bukan hanya dari metrik teknis seperti waktu respons, tetapi juga metrik substantif seperti akurasi, keadilan antar kelompok, dan kepuasan pengguna. Sistem pemantauan otomatis bisa mengidentifikasi anomali atau penurunan performa, lalu memicu ulasan manusia.

Selanjutnya, penting untuk membangun **siklus umpan balik dan pembelajaran** (*feedback loops*). Mekanisme harus ada untuk mengumpulkan masukan dari pengguna, pihak yang terdampak, dan staf garis depan yang berinteraksi langsung

dengan sistem. Feedback ini dianalisis secara sistematis dan digunakan untuk meningkatkan sistem. Namun, desain umpan balik harus cermat agar tidak memperkuat bias: jika hanya pengguna yang puas yang memberi umpan balik, sistem bisa “dioptimalkan” untuk mereka, sementara kelompok lain terpinggirkan.

Salah satu inovasi kebijakan tata kelola adalah ***sunset clauses dan tinjauan berkala***. Alih-alih menganggap sistem AI akan berjalan selamanya setelah diluncurkan, kerangka tata kelola dapat memasukkan ketentuan agar sistem secara otomatis dievaluasi secara komprehensif pada interval tertentu — dan dihentikan jika tidak secara eksplisit disetujui kembali. Pendekatan ini memaksa penilaian berkala mengenai apakah sistem masih relevan, aman, dan sesuai dengan tujuan publik.

Dengan kombinasi dewan tata kelola yang efektif, partisipasi publik yang riil, mekanisme banding, pemantauan kinerja berkelanjutan, dan tinjauan berkala, Indonesia dapat membangun sistem AI pemerintahan yang tidak hanya efisien, tetapi juga akuntabel, inklusif, dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat.

6.6.4. Peta Jalan Implementasi Praktis untuk Indonesia



Gambar 6. 3 Peta Jalan AI Publik di Indonesia

Indonesia dapat mengadopsi pendekatan bertahap (*phased approach*) dalam menerapkan strategi mitigasi untuk tata kelola AI publik. Pada **Fase 1**, prioritas adalah membangun kerangka dasar: menyusun pedoman transparansi algoritmik, menetapkan persyaratan penilaian dampak (*impact assessments*) sebelum penerapan sistem AI berisiko tinggi, serta membangun mekanisme pengaduan. **Fase 2** fokus pada pengembangan kapasitas: melatih auditor AI, membangun infrastruktur teknis untuk pemantauan, dan melakukan pilot dewan tata kelola (*governance boards*) di sejumlah lembaga pemerintah. Kemudian, **Fase 3** diarahkan untuk skala dan institusionalisasi: mewajibkan audit algoritmik untuk kategori sistem tertentu, mendirikan badan pengawasan independen, dan membuat registri publik sistem AI yang digunakan oleh pemerintahan.

Kerjasama internasional menjadi elemen strategis dalam proses ini. Indonesia dapat belajar dari pengalaman negara lain melalui partisipasi dalam inisiatif global seperti **OECD AI Principles**, yang menjadi landasan standar antarpemerintah untuk AI tepercaya dan manusia-sentris (OECD, 2024a; OECD.AI, 2021). Selain itu, bermitra dengan lembaga seperti **AI Now Institute** atau **Ada Lovelace Institute** dapat mempercepat penguatan kapasitas kelembagaan dan adopsi praktik tata kelola yang telah teruji.

Investasi memang dibutuhkan — dalam kapasitas, infrastruktur, dan reformasi kelembagaan — tetapi harus dipandang sebagai prasyarat strategis, bukan beban belaka. Menurut panduan kebijakan internasional, pengaturan dan tata kelola yang hati-hati dapat memperkuat kepercayaan publik dan mencegah risiko kegagalan yang bisa sangat merugikan (OECD, 2024b, 2025). Alih-alih melihat kecepatan adopsi dan tata kelola sebagai dilema, Indonesia dapat menjadikannya sebagai kombinasi sinergis — tata kelola yang kuat justru akan mendukung penerapan AI yang lebih sukses dan berkelanjutan.

Penutup

Bab ini telah mengeksplorasi transformasi fundamental yang digitalisasi hadirkan terhadap diskresi birokrasi. Dari analisis arsitektur teknis layanan digital, dampak sistem one-stop service terhadap praktik *front-line*, kompleksitas *data governance* dan interoperabilitas, hingga tantangan algoritma dan AI dalam pengambilan keputusan administratif—gambar yang muncul adalah gambar paradoks dan *trade-offs* yang memerlukan navigasi hati-hati.

Argumen sentral yang telah dikembangkan adalah bahwa digitalisasi tidak menghilangkan diskresi birokrasi tetapi mengalihkan, mengenkapsulasi, dan mentransformasikannya. Diskresi bergeser dari level jalan ke level sistem, dari manusia ke kode, dari pertimbangan kontekstual real-time ke aturan yang tertanam dalam desain sistem. Transformasi ini membawa potensi manfaat—konsistensi, efisiensi, pengurangan korupsi—tetapi juga risiko—kekakuan, ketidakjelasan, bias algoritma, kesenjangan akuntabilitas.

Referensi

- Agudo, U., Liberal, K. G., Arrese, M., & Matute, H. (2024). The impact of AI errors in a human-in-the-loop process. *Cognitive Research: Principles and Implications*, 9(1), 1. <https://doi.org/10.1186/s41235-023-00529-3>
- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2023). Human–AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153–169. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>
- Angwin, J., & Larson, J. (2016, December 6). *Bias in Criminal Risk Scores Is Mathematically Inevitable, Researchers Say*. Propublica.Org. <https://www.propublica.org/article/bias-in-criminal-risk-scores-is-mathematically-inevitable-researchers-say>
- Ardiyati, A. (2019). The Implementation of Online Single Submission (OSS) Program in the Capital Investment and One- Stop Integrated Services Agency in Bantul Regency. *Proceedings of the Proceedings of the 1st International Symposium on Indonesian Politics, SIP 2019, 26-27 June 2019, Central Java, Indonesia*. <https://doi.org/10.4108/eai.25-6-2019.2287968>

- Barocas, S., & Selbst, A. D. (2016). Big Data's Disparate Impact. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2477899>
- Bokhari, S. A. A., Park, S. Y., & Manzoor, S. (2025). Digital Government Transformation Through Artificial Intelligence: The Mediating Role of Stakeholder Trust and Participation. *Digital*, 5(3), 43. <https://doi.org/10.3390/digital5030043>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity*, 23(1), 3–28. <https://doi.org/10.3233/IP-170050>
- Busuioc, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836. <https://doi.org/10.1111/puar.13293>
- Cordella, A., & Paletti, A. (2019). Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101409. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101409>
- Domeyer, A., Hieronimus, S., Klier, J., & Weber, Thomas. (2021). Government data management for the digital age . In *McKinsey*. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/government-data-management-for-the-digital-age>
- Dunleavy, P. (2005). New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Publishing Group.
- Fountain, J. E. . (2004). *Building the Virtual State : Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press.
- Goodman, E. P., & Trehu, J. (2022). AI Audit Washing and Accountability. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/SSRN.4227350>
- Grøn, C. Howard., & Møller, A. Mette. (2024). *Public Bureaucracy and Digital Transformation : Structures, Practices and Values*. Palgrave Macmillan.
- Høybye-Mortensen, M. (2019). Street-level bureaucracy research and the impact of digital office technologies. In *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786437631.00021>
- Koshiyama, A., Kazim, E., Treleaven, P., Rai, P., Szpruch, L., Pavey, G., Ahamat, G., Leutner, F., Goebel, R., Knight, A., Adams, J., Hitrova, C., Barnett, J., Nachev, P., Barber, D., Chamorro-Premuzic, T., Klemmer, K., Gregorovic, M., Khan, S., ... Chatterjee, S. (2024). Towards algorithm auditing: managing legal, ethical and technological risks of AI, ML and associated algorithms. *Royal Society Open Science*, *11*(5). <https://doi.org/10.1098/rsos.230859>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services on JSTOR*. Russel Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

https://books.google.co.id/books/about/Street_Level_Bureaucracy_30th_Anniversar.html?id=cs_djgS5v-UC&redir_esc=y

- Luise, G., & Coccozza, G. (2025). The process of “capacity building” in the public administration: artificial intelligence, transparency and new models of the administrative decision. *Frontiers in Political Science*, 7. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1605729>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Metcalf, J., Moss, E., Watkins, E. A., Singh, R., & Elish, M. C. (2021). Algorithmic Impact Assessments and Accountability. *Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 735–746. <https://doi.org/10.1145/3442188.3445935>
- Mitchell, M., Wu, S., Zaldivar, A., Barnes, P., Vasserman, L., Hutchinson, B., Spitzer, E., Raji, I. D., & Gebru, T. (2019). Model Cards for Model Reporting. *Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 220–229. <https://doi.org/10.1145/3287560.3287596>
- Nikiforova, A., Lnenicka, M., Melin, U., Valle-Cruz, D., Gill, A., Flores, C. C., Sirait, E., Luterek, M., Dreyling, R. M., & Tesarova, B. (2025). *Responsible AI Adoption in the Public Sector: A Data-Centric Taxonomy of AI Adoption Challenges*. <https://arxiv.org/pdf/2510.09634>
- OECD. (2024a). *AI principles*. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/ai-principles.html?>
- OECD. (2024b). *G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector Report Prepared for the 2024 Italian G7 Presidency and The G7*

Digital and Tech Working Group.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/g7-toolkit-for-artificial-intelligence-in-the-public-sector_f93fb9fb/421c1244-en.pdf

OECD. (2025). *Governing with Artificial Intelligence*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/795de142-en>

OECD Digital Government Studies. (2019). *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

OECD.AI. (2021). *State of implementation of the OECD AI Principles: Insights from national AI policies - OECD.AI*. OECD.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/state-of-implementation-of-the-oecd-ai-principles_38a4a286/1cd40c44-en.pdf

Pasquale, Frank. (2015). *The black box society : the secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.

Raji, I. D., Smart, A., White, R. N., Mitchell, M., Gebru, T., Hutchinson, B., Smith-Loud, J., Theron, D., & Barnes, P. (2020). Closing the AI accountability gap. *Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 33–44.
<https://doi.org/10.1145/3351095.3372873>

Raji, I. D., Xu, P., Honigsberg, C., & Ho, D. (2022). Outsider Oversight: Designing a Third Party Audit Ecosystem for AI Governance. *Proceedings of the 2022 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, 557–571. <https://doi.org/10.1145/3514094.3534181>

Rudin, C. (2019). Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead. *Nature Machine Intelligence*, 1(5), 206–215.
<https://doi.org/10.1038/s42256-019-0048-x>

- Salih, A. M., Raisi-Estabragh, Z., Galazzo, I. B., Radeva, P., Petersen, S. E., Lekadir, K., & Menegaz, G. (2025). A Perspective on Explainable Artificial Intelligence Methods: SHAP and LIME. *Advanced Intelligent Systems*, 7(1). <https://doi.org/10.1002/aisy.202400304>
- Schuett, J., Reuel, A.-K., & Carlier, A. (2024). How to design an AI ethics board. *AI and Ethics* 2024 5:2, 5(2), 863–881. <https://doi.org/10.1007/S43681-023-00409-Y>
- Selbst, A. D. (2021). An Institutional View Of Algorithmic Impact Assessments. *Harvard Journal of Law & Technology* . <https://papers.ssrn.com/abstract=3867634>
- Terzis, P., Veale, M., & Gaumann, N. (2024). Law and the Emerging Political Economy of Algorithmic Audits. *The 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 1255–1267. <https://doi.org/10.1145/3630106.3658970>
- Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. (2017). Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3063289>
- Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>

Buku ini mengkaji secara komprehensif konsep diskresi birokrasi sebagai ruang kebijakan yang diberikan kepada aparatur pemerintah untuk mengambil keputusan di luar ketentuan normatif, namun tetap dalam koridor hukum dan etika publik. Dengan menelusuri perkembangan regulasi diskresi di Indonesia, buku ini menjelaskan dasar hukum, prinsip-prinsip, serta batasan diskresi dalam tata kelola pemerintahan modern. Pembahasan disertai dengan analisis konseptual dan yuridis yang membantu pembaca memahami bagaimana diskresi berfungsi sebagai instrumen penting dalam menjawab kompleksitas persoalan publik yang tidak selalu dapat diatur secara rinci oleh peraturan perundang-undangan.

Memasuki era digital, buku ini juga mengulas tantangan dan peluang implementasi diskresi birokrasi dalam konteks transformasi digital pemerintahan. Digitalisasi layanan publik, pemanfaatan data, serta sistem pengambilan keputusan berbasis teknologi menghadirkan dinamika baru dalam praktik diskresi, termasuk isu akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan. Melalui studi kasus dan refleksi kritis, buku ini menawarkan perspektif strategis bagi akademisi, praktisi birokrasi, dan pembuat kebijakan untuk mengelola diskresi secara adaptif, inovatif, dan bertanggung jawab demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan berorientasi pada kepentingan publik.