

KEWENANGAN PEJABAT PUBLIK PENGGANTI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh: Bambang Giyanto

Abstract

Seorang pejabat publik tidak selamanya mampu menjalankan tugas memenuhi masa jabatan yang telah ditetapkan. Ketidakmampuan memenuhi masa jabatan itu bisa disebabkan beberapa hal ; meninggalkan tugas untuk sementara, berhalangan tetap, tersangkut tindak pidana, atau mencalonkan diri sebagai kepala/wakil kepala daerah. Untuk menghindari kekosongan kepemimpinan dan agar tidak mengganggu kelancaran pelayanan publik, perlu ditetapkan pejabat publik pengganti/ sementara. Penetapan pejabat publik pengganti/ sementara juga perlu dilakukan dalam proses pemekaran wilayah.

Kewenangan yang dimiliki seorang pejabat publik pengganti/ sementara tentu berbeda dengan pejabat publik yang definitif, karena cara memperoleh kewenangan itu sendiri, apakah diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Sebagai implikasi perbedaan kewenangan itu, maka tanggungjawabnya pun berbeda.

Pejabat publik pengganti memiliki kewenangan yang sangat terbatas, baik dari segi kewenangan itu sendiri maupun dari segi jangka waktu, oleh karena itu perlu ada batasan kewenangan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), sehingga perlu ada batasan atau aturan yang jelas.

Keyword :Pejabat publik, Pejabat publik pengganti, Pengambilan keputusan, Kebijakan publik, Kewenangan, Tanggungjawab.

Latar Belakang

Krisis multi dimensi yang melanda bangsa Indonesia semenjak tumbangnya rezim orde baru pada tahun 1998 masih kita rasakan. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang mendapat mandat rakyat secara langsung melalui pemilihan umum langsung pada tahun 2004 belum menunjukkan kinerja yang menggembirakan bagi perbaikan atau pemulihan di bidang politik, sosial dan ekonomi, ditambah lagi pada saat ini kita sedang dilanda krisis jilid II, yaitu krisis keuangan global akibat kebangkrutan perbankan di Negara Paman Sam.

Sebaliknya, gejala-gejala yang muncul kepermukaan adalah suasana politik yang semakin panas, seperti konflik yang disebabkan karena pemilihan langsung kepala daerah, pengurangan kesempatan kerja, serta situasi menjelang pemilihan umum dan pemilihan presiden 2009. Kondisi tersebut dapat berpengaruh negatif berupa keadaan ekonomi semakin terpuruk, daya beli masyarakat rendah, yang pada akhirnya dapat berpengaruh pada investasi asing, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap para penyelenggara negara dan pemerintahan serta kepercayaan dunia internasional terhadap Bangsa Indonesia.

Pendekatan kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan seringkali gagal meningkatkan kemakmuran rakyat, karena banyaknya penyelewengan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara dan pemerintahan atau **pejabat publik**. Penyelewengan tersebut tidak hanya terbatas pada lingkup penyalahgunaan kekuasaan semata, tetapi juga dapat berkembang menjadi penyalahgunaan keuangan Negara.

Dalam era reformasi inipun mulai terungkap penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat negara maupun oleh pejabat pemerintahan atau **pejabat publik**, sehingga banyak pejabat negara maupun pejabat pemerintah yang berurusan dengan aparat hukum (KPK, kepolisian maupun kejaksaan), dan tidak sedikit yang ditahan untuk memperlancar proses hukum, baik di tingkat penyidikan maupun pengadilan.

Ditahannya **pejabat publik** tersebut tentu akan mengganggu jalannya organisasi atau roda pemerintahan, oleh karena itu untuk memperlancar roda pemerintahan untuk **sementara waktu** pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi atau pemerintahan dilimpahkan atau diambil alih pejabat lain, yang disebut dengan **pejabat publik sementara** yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat sementara lebih sering dikenal dengan sebutan Pejabat sementara (Pjs), Pejabat pelaksana harian (Plh), Pejabat yang melaksanakan tugas (PYMT), Pejabat Ad Interim atau sebutan lain yang mempunyai fungsi sejenis. Penunjukan **pejabat publik sementara atau pejabat publik pengganti** juga terjadi akibat pemekaran wilayah, dalam rangka menjalankan roda pemerintahan yang baru sebelum pejabat definitif terpilih, ditunjuk salah seorang sebagai Pejabat Sementara, seperti Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota.

Selain itu penunjukan pejabat publik sementara juga terjadi pada pencalonan kembali Kepala Daerah untuk periode kedua yang lebih dikenal dengan sebutan *incumbent*, karena yang bersangkutan harus cuti. Penunjukan pejabat public sementara juga dilakukan apabila pejabat semula mengikuti pendidikan dan pelatihan, cuti, sakit, ibadah haji dan sebagainya, agar roda organisasi atau pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat tidak terganggu.

Banyaknya pengangkatan pejabat publik sementara atau pengganti dalam pemerintahan tentu akan menimbulkan permasalahan tersendiri terutama dari aspek hukum, karena pejabat publik sementara tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat kepada masyarakat atau publik. Permasalahan yang timbul berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat publik sementara adalah sejauhmana pejabat publik ementara/pengganti berwenang mengambil keputusan yang sifatnya mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Permasalahan lain adalah siapa yang harus bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat public sementara itu, karena dilain pihak kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pada pejabat yang definitif.

Pokok Permasalahan

1. Apakah pejabat publik pengganti yang sifatnya sementara (pejabat sementara, pelaksana harian, pelaksana tugas, *ad interim*, penjabat, *acting* dsb) mempunyai kewenangan dalam mengambil keputusan yang mengikat publik, “karena pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting”¹ dan kewenangan mengambil keputusan adalah terletak pada mereka yang menduduki posisi manajemen, sebagaimana dikemukakan oleh Hit, *et al* (1979) dalam Salusu, bahwa keputusan terprogram biasanya dibuat oleh mereka yang menduduki posisi manajemen rendah, dan sebaliknya keputusan-keputusan besar, yaitu yang tak terprogram dan mempunyai implikasi luas terhadap suatu organisasi, umumnya dibuat oleh manajemen tingkat tinggi.²

¹ J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Jakarta: Grasindo, 1996, hlm: 45

² J. Salusu,, *Ibid.*

- Hal ini sejalan dengan Abidin (2002) yang mengemukakan bahwa wewenang membuat kebijakan hanya ada pada jabatan-jabatan yang tinggi.³
2. Apakah pejabat publik pengganti/ sementara dalam pembuatan kebijakan publik dipengaruhi oleh sikap yang dimiliki pejabat yang bersangkutan, **karena sifat kesementaraannya** atau dalam bahasa Jawa disebut dengan **aji mumpung**, sehingga hasil dari kebijakan yang telah diputuskan tidak sebagaimana yang diharapkan, serta berpotensi hanya mementingkan dirinya sendiri atau kelompoknya;
 3. Apakah pejabat publik pengganti/ sementara didalam pembuatan kebijakan publik telah memenuhi prosedur yang benar, seperti yang dikemukakan oleh Abidin bahwa “ dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut : identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan,⁴
 4. Berapa lama pejabat publik pengganti/ sementara boleh menjabat, karena banyak pejabat publik pengganti/ sementara menduduki jabatan tersebut dalam waktu yang cukup lama.

Kerangka Teori

1. Kewenangan

Sebelum dijelaskan pengertian tentang kewenangan terlebih dahulu akan dijelaskan secara singkat pengertian tentang kekuasaan, karena kewenangan ada akibat adanya kekuasaan. Miriam Budiardjo dalam Sinaga (2001) mengemukakan bahwa “kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkahlaku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan itu”⁵ Lebih lanjut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Sinaga (2001) mengemukakan bahwa “kekuasaan adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu hubungan, dimana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama”⁶. Hematnya yang dimaksud dengan kekuasaan adalah “kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama dengan menggunakan kekuasaan atau kekuatan, maupun dengan persuasi”.⁷

Kata kewenangan berasal dari kata wenang, **wewenang** dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia WJS Poerwadarminta (2002) disebutkan bahwa “wenang (wewenang) atau kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu) disebutkan “wenang”⁸. Dalam *Modern Dictionary of Sociology* yang dikutip oleh Salusu (1996) disebutkan wewenang (authority) diartikan sebagai kuasa yang disahkan atau dilembagakan dalam suatu masyarakat atau sistem sosial lain. Bentuk sosial ini dikaitkan dengan status sosial dan diterima oleh anggota-anggota dari sistem sosial itu sebagai yang benar dan sah.⁹

³ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta : Pancur Siwah, 2002, hlm. 32

⁴ Said Zainal Abidin,, *Ibid.*

⁵ Patuan Sinaga, *Hubungan Antara Kekuasaan Dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 76

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Poerwadarminta, WJS, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 2002, hlm. 1150

⁹ J. Salusu, *Op. Cit.* hlm. 214

Selanjutnya **Simon** (1997) mengemukakan bahwa wewenang dapat diartikan kekuatan untuk membuat suatu keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu lainnya. Wewenang merupakan hubungan antara dua individu, satunya “atasan”, dan yang lainnya “bawahan”¹⁰ Sedangkan **Bagir Manan** (1997) menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹¹

Sementara itu **Prajudi Atmosudirdjo** (1994) membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Lebih lanjut disebutkan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan (yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil/instrument* tertentu saja. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat ijin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri tersebut (pendelegasian wewenang).¹²

Dalam negara hukum yang berdasarkan asas legalitas, tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah adalah dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

- a) **Atribusi** adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ/aparat pemerintahan.
- b) **Delegasi** adalah pelimpahan kelimpahan wewenang pemerintah dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c) **Mandat** terjadi ketika suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Kewenangan membuat suatu kebijakan terletak pada seorang pimpinan tertinggi, sebagaimana telah dikatakan oleh Prajudi Atmosudirdjo¹³. Lebih lanjut menurut **Achmad Sobirin** (2007), “Setelah seorang manajer memperoleh informasi, ia kemudian menggunakannya untuk mengambil keputusan organisasi, misalnya tentang dan kapan bagaimana organisasi harus menetapkan tujuan, merubahnya dan melakukan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Di antara ketiga kategori peran manajer dalam organisasi, peran pengambilan keputusan mungkin bisa dikatakan sebagai peran yang paling penting, sebab dari keputusan manajerial organisasi bisa berhasil atau sebaliknya. Dalam hal ini manajer bisa disebut sebagai inti dari system pengambilan keputusan sebagai negoisiator”.¹⁴

¹⁰ Herbert A Simon *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press, 1997, p. 179

¹¹ Bagir Manan dan Kuntana, Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Almani, 1997

¹² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 78

¹³ Prajudi Atmosudirdjo, *Ibid.*

¹⁴ Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi: Pengertian, makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi*, Yogyakarta: UPP-STIM YKPN, 2007, hlm. 25-26

Azhar Kasim (1995) menyatakan “Pengambilan keputusan merupakan fungsi utama seorang manajer atau administrator”.¹⁵ **Gibson**, dkk (1997) mengatakan bahwa “ Pengambilan keputusan adalah tanggungjawab umum dari semua eksekutif, tanpa melihat bidang fungsional mereka atau jenjang manajemen mereka. Para manajer diharuskan, setiap hari , mengambil keputusan yang menciptakan hari depan organisasi mereka maupun hari depan mereka sendiri”.¹⁶ **Hambrick** (1977) merumuskan keputusan stratejik sebagai biasanya berada dalam wilayah kewenangan manajemen puncak, terutama karena sangat penting bagi organisasi, apakah itu mengenai dampaknya atau mengenai implikasi jangka panjangnya. Mereka itulah yang memiliki tanggung jawab dalam mengendalikan organisasi sehingga sewajarnya jika kewenangan membuat keputusan stratejik diserahkan kepada mereka.¹⁷ Hal yang sama juga dikemukakan oleh **Hickson et.al.** (1986) bahwa keputusan stratejik adalah yang dibuat oleh mereka yang mempunyai kedudukan di bagian atas dan menyangkut masalah-masalah besar.¹⁸ Dari beberapa uraian yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan untuk membuat keputusan terletak pada manajer atau top manajemen dalam suatu organisasi.

2. Pejabat Publik

Sementara itu istilah pejabat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (dalam Utrecht dkk, 1990) diartikan sebagai “Pegawai pemerintah yang memegang jabatan (negara/pimpinan), lebih lanjut dalam kamus tersebut juga disebut istilah pejabat negara, artinya orang yang memegang jabatan penting di pemerintahan, seperti Menteri, Sekretaris Negara. Utrecht/ Djindang mengemukakan bahwa agar dapat berjalan --- (menjadi konkrit/*Concreet*)--- menjadi bermanfaat bagi negara, maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*vertegenwoording*). Yang menjalankan hak dan kewajiban itu, ialah penjabat, yaitu manusia atau badan negara.¹⁹

Siapakah yang termasuk pejabat publik ? Nugroho²⁰ menyebutkan bahwa pejabat publik dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu :

a. Pejabat Negara, yaitu :

- 1) Pejabat legislatif, yaitu ketua dan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- 2) Pejabat yudikatif, yaitu pimpinan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.
- 3) Pejabat Eksekutif, yaitu :
 - a) Presiden dan Wakil Presiden;
 - b) Menteri dan pejabat pemerintah setingkat Menteri;
 - c) Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - d) Duta Besar;
 - e) Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.

¹⁵ Azhar Kasim, *Teori Pembuatan Keputusan*, Jakarta : lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1995, hlm. 1

¹⁶ Ivancevich, Gibson dan Donley, *Organization*, Fourth Edition, alih bahasa Djoerban Wahid, Jakarta : Erlangga, 1997, hlm. 480.

¹⁷ J. Salusu, *Op. Cit.*, hlm. 112

¹⁸ J. Salusu, *Ibid.*

¹⁹ Utrecht, E/Djindang, Moh. Saleh, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta : Ichtar baru, 1990, hlm. 145

²⁰ Riant Nugroho, *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Risk Managament dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008, hlm.64

- 4) Pejabat akuntatif, yaitu pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 5) Pejabat lembaga publik semi-negara, termasuk di antaranya ; lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Komisi Perlindungan Persaingan Usaha (KPPU) hingga badan-badan regulator infrastruktur publik, seperti Badan Regulator Telekomunikasi Indonesia dan Badan Regulator Air Minum PAM Jakarta.
- b. Pejabat administratif, yaitu:
- 1) Pejabat struktural pusat (Eselon I dan II);
 - 2) Pejabat struktural daerah propinsi (Eselon I dan II);
 - 3) Pejabat struktural daerah kabupaten/kotamadya (Eselon II dan III);
 - 4) Para pejabat hubungan masyarakat pemerintah;
 - 5) Pejabat pimpinan pelaksana di tingkat bawah (camat, kepala desa/lurah).

Sementara itu dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan bahwa pejabat negara adalah “ pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Lebih lanjut dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan :

- Pejabat negara terdiri atas:
- a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MPR;
 - c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR;
 - d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
 - e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPA;
 - f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota BPK;
 - g. Menteri dan Jabatan yang setingkat Menteri;
 - h. Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
 - i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
 - k. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.²¹

Sementara didalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme disebutkan dalam Pasal 1 point 1 disebutkan bahwa penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 2 yang termasuk dalam penyelenggara negara meliputi:

1. Pejabat negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;

²¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang *Pokok - Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.*

6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan memperhatikan berbagai pengertian di atas, bisa disimpulkan bahwa pejabat publik tidak terbatas pada pengertian pejabat negara, tetapi lebih luas lagi, yaitu **top manajer yang menyelenggarakan urusan negara dan pemerintahan yang memiliki kewenangan mengambil suatu keputusan yang bersifat strategis termasuk kebijakan yang mengikat terhadap masyarakat (publik)**. Kebijakan yang mengikat masyarakat biasanya diambil oleh pimpinan puncak satuan organisasi pemerintah, baik tingkat pusat maupun daerah, seperti kepala LPND, kepala badan, kepala dinas tingkat propinsi, kabupaten/kota, bahkan camat, lurah maupun kepala desa.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, yang dimaksud dengan pejabat publik sementara/pejabat publik pengganti adalah :

- a. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena pimpinannya (gubernur, bupati atau walikota) berhalangan karena sesuatu hal, seperti meninggal dunia, tersangkut masalah hukum dan sebagainya sehingga pejabat tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, sehingga jalannya roda pemerintahan dilanjutkan oleh seorang wakil (gubernur, bupati atau walikota) sampai selesai masa tugasnya;
- b. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan adanya pemekaran wilayah atau daerah, sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan ditunjuk seorang penjabat (gubernur, bupati atau walikota) yang berasal dari birokrat;
- c. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena **jabatan tersebut sedang ditinggalkan sementara** oleh pemegang jabatan, seperti cuti, menjalankan ibadah haji, mengikuti pendidikan dan pelatihan sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan pejabat pelaksana harian (Plh);
- d. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena **jabatan tersebut tidak ada pejabatnya atau kosong** sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan Pejabat pelaksana tugas (Plt).

3. Sikap

Sikap yang merupakan terjemahan dari *“attitude”* dalam kaitannya dengan sebagai tingkah laku atau perbuatan manusia sehari-hari. Sikap sering kali diartikan kecenderungan seseorang untuk menyenangi atau tidak menyenangi suatu obyek tertentu. Sikap yang ada pada seseorang akan memberi warna atau corak pada tingkah laku seseorang. Ada orang yang bersikap menerima, dan ada pula yang bersikap menolak dalam menanggapi suatu respon atau tindakan yang dihadapkan terhadap dirinya. Bila sikap seseorang diketahui maka bisa diduga respon seseorang terhadap suatu masalah atau keadaan yang dihadapkan pada dirinya. Banyak ahli psikologi sosial dan sosiologi yang memberikan pengertian tentang sikap. **Leavit (1986)** menyatakan sikap sebagai kesiapan menanggapi suatu kerangka yang utuh untuk menetapkan keyakinan/pendapat yang khas.²²

²² Harold J Leavit., Psikologi Manajemen : *Sebuah Pengantar Bagi Individu dan Kelompok Di dalam*

Secara lebih rinci **Ivancevic dan Matteson** (1987) juga mengemukakan bahwa sikap adalah kesiap-siagaan mental, dipelajari dan diorganisasi melalui pengalaman, mempunyai pengaruh tertentu atas cara tanggap seseorang terhadap orang lain, obyek, dan situasi yang berhubungan dengannya.²³ Lebih lanjut, **Gordon** (1993) menyebutkan sikap sebagai suatu kecenderungan yang tetap untuk merespon aspek-aspek yang ada pada manusia, situasi yang disimpulkan dari perilaku seseorang atau perilaku yang ditunjukkannya.²⁴ Sedangkan **Feldman** (1987) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan sikap adalah kecenderungan yang dipelajari untuk merespon apa yang disukai atau yang tidak disukai tentang suatu obyek tertentu.²⁵ **Meyers** (1988) mengemukakan bahwa sikap adalah suatu evaluasi tentang yang baik maupun yang tidak baik terhadap sesuatu atau seseorang yang ditujukan dalam keyakinannya, perasaannya, atau perilakunya.²⁶ Sementara **Luthans** (1995) mengemukakan bahwa sikap adalah kecenderungan seseorang yang menetap untuk merasakan dan berperilaku terhadap beberapa obyek.²⁷

Dengan memperhatikan berbagai pengertian tentang sikap sebagaimana diuraikan di atas, tentunya para pejabat sementara/pengganti yang nota bene adalah para elit politik atau pemerintah mempunyai kecenderungan atau sikap tertentu, terutama kecenderungan yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkannya. Kecenderungan-kecenderungan tersebut bisa bersifat negatif maupun positif.

Hal tersebut sejalan dengan asumsi yang dikembangkan dalam Model Teori Elit dalam pengambilan kebijakan publik. Dalam teori ini disebutkan bahwa “pada kenyataannya bahwa dalam kondisi sedemokratis apapun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit,-tidak kurang, tidak lebih”, sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2008)²⁸. Lebih lanjut disebutkan bahwa ada dua penilaian dalam pendekatan ini (teori ini) yaitu *negatif* dan *positif*.

Dalam pandangan negatif dikemukakan bahwa dalam suatu sistim politik, pada akhirnya pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan, sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umum bukan bermakna *partisipasi* melainkan *mobilisasi*. Pandangan positif melihat bahwa seorang elite menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara bangsa pada kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin (atau elite) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah alat untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan.²⁹

Organisasi, diterjemahkan oleh Muslichach, Jakarta: Erlangga, 1986, hlm. 92

²³ John M. Ivancevic dan Michael T. Matteson, *Organizational Behavior and Management*, Texas : Bussiness Publications Inc, 1987, hlm. 61

²⁴ Judith R. Gordon, *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior*, Boston: Allyn and Bacon, 1993, hlm. 46

²⁵ Robert S. Feldman, *Essential of Understanding Psychologi*, New York: McGraw-Hill, Inc, 1987, hlm 467

²⁶ David G. Meyers, *Social Psychology*, New York: McGrw-Hill Book Company, 1988

²⁷ Fred Luthans, *Organizational Behavior*, New York: McGraw-Hill Ic, 1995, hlm. 121

²⁸ Riant Nugroho, *Op. Cit.*, hlm.364

²⁹ Riant Nugroho, *Ibid.*

Wahab (2008) mengemukakan bahwa “Model elit ini khusus dikembangkan untuk menganalisis proses perumusan/pembuatan kebijakan publik, yakni untuk menyoroti apa peran yang dimainkan oleh golongan elit dalam proses perumusan kebijakan publik itu dan bagaimana caranya memotong-kompas aspirasi rakyat.³⁰ Lebih lanjut disebutkan bahwa “Dalam logika teori elit, para pejabat pemerintah dan para administrator, betapapun strategis posisi formal mereka, sesungguhnya hanyalah sekedar alat atau kepanjangan tangan dan pelaksana kebijakan yang substansinya telah dipikirkan, dirumuskan dan ditetapkan oleh golongan elit”.³¹

Seorang pejabat publik, walaupun sifatnya sementara (Plh, Pjs, Pymt dan sejenisnya) adalah orang yang memiliki atau memegang kekuasaan, sehingga bila sikap tersebut dikaitkan dengan kekuasaan akan menjadi sesuatu yang sempurna. Pengertian kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Mangunsong adalah “suatu kemampuan yang terdapat dalam hubungan antar manusia. Betapa pentingnya hubungan antar manusia (sosial) sebagai wadah penerapan kekuasaan”.³² Hal yang sama juga dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, yaitu “..., kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan”.³³ Menurut Mangunsong, “Setiap individu mempunyai berbagai maksud dan tujuan yang hendak diperolehnya dari pelaksanaan interaksi sosial. Oleh sebab itu upaya-upaya “mempengaruhi pihak lain” menjadi sentral dari tiap-tiap penyelenggaraan kekuasaan”.³⁴ Artinya, sikap para pejabat publik berpengaruh dalam pengambilan kebijakan publik.

4. Kebijakan Publik

Berbicara “kebijakan publik” disini meliputi dua hal, yaitu kata “kebijakan” dan “publik” yang masing-masing mempunyai arti tersendiri. Kata kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Charles O. Jones (1991) adalah “ keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”.³⁵ Wilson (1987) dalam Wayne Parsons (2006) mengemukakan bahwa “Kebijakan” dalam Bahasa Inggris adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik-yang berbeda dengan makna “*administration*”.³⁶ Nakamura and Smallwood (1980, p. 31) dalam Ray C. Rist (1995) mendefinisikan kebijakan sebagai ; “ *A policy can be thought of as a set of intructions from policy maker to policy implementers that spell out both goals and the means for achieving those goals.*³⁷ (Suatu kebijakan dapat diartikan sebagai suatu perintah dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan yang sekaligus bermakna sebagai suatu tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu).

³⁰ Solichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 95

³¹ Solichin Abdul Wahab, *Ibid.* hlm. 91

³² Parlin M. Mangunsong, *Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi*, dalam Dimensi -Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, hlm. 41

³³ Parlin M. Mangunsong, *Ibid.*

³⁴ Parlin M. Mangunsong, *Ibid.*

³⁵ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, diterjemahkan oleh Ricky Ismanto, Jakarta: Rajawali Press, 1991, hlm. 47

³⁶ Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 15

³⁷ Ray C. Rist, *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*, England: Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p.xviii

Sementara itu Hogwood dan Lewis A. Gunn (1986, hlm. 13-19) dalam Wahab (2008)³⁸ mengelompokkan pengertian kebijakan dalam 10 arti, yaitu :

- a. *Policy as a label for a field of activity* (kebijakan sebagai sebuah label atau merk bagi suatu bidang kegiatan pemerintah);
- b. *Policy as an expression of general purpose desired state of affairs* (kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki);
- c. *Policy as spesific proposals* (kebijakan sebagai suatu usulan khusus);
- d. *Policy as decision of government* (kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah);
- e. *Policy as formal authorization* (kebijakan sebagai bentuk otorisasi atau pengesahan formal);
- f. *Policy as programme* (kebijakan sebagai program);
- g. *Policy as output* (kebijakan sebagai keluaran);
- h. *Policy as outcome* (kebijakan sebagai hasil akhir);
- i. *Policy as a theory or model* (kebijakan sebagai teori atau model);
- j. *Policy as process* (kebijakan sebagai proses);

W.I Jenkins (1978: hlm. 15) , yang memandang kebijakan sebagai “*a set of interrelative decision..concerning the selection of goal and the means of achieving them within a specified situation*”³⁹. (rangkaiian keputusan yang saling terkait ... dengan pilihan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapainya dalam situasi tertentu)” J.K. Friend dan kawan-kawannya (1974, hlm. 40) menyebutkan kebijakan adalah “*policy is essentiallly a stance which, once articulated, contributes to the context within which a succession of future decision will be made*”.⁴⁰ (kebijakan pada hakekatnya adalah suatu bentuk penyikapan tertentu yang sekali dinyatakan, akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat). Said Zainal Abidin (2004) mengemukakan bahwa “kebijakan adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat”.⁴¹

Kata “Publik” dalam konteks *public policy* mengandung tiga konotasi : *pemerintah, masyarakat dan umum*”.⁴² Said Zainal Abidin (2004) mengemukakan kata “publik” bisa dilihat dari dimensi subyek, obyek dan lingkungan kebijakan. Dalam dimensi subyek, kebijakan publik adakah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not do*” . Dalam dimensi lingkungan yang terkena kebijakan pengertian publik ialah masyarakat”.⁴³

Istilah kebijakan publik meliputi kebijakan dan publik, istilah **kebijakan** sering diartikan **kebijaksanaan** (*Policy*) , dengan pengertian sebagaimana dikatakan oleh **Carl Friedrich** yang dikutip oleh Solihin Abdul Wahab (2008) adalah “ *suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan*”. Menurut **Anderson** kebijaksanaan adalah “*langkah tindakan yang sengaja dilakukan seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi*”.

³⁸ Solichin Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Malang: UMM Pres, 2008, hlm. 18

³⁹ Solichin Abdul Wahab, *Ibid*, hlm. 40

⁴⁰ Solichin Abdul Wahab, *Ibid*, hlm. 40

⁴¹ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004, hlm. 38, Cetakan 2

⁴² Said Zainal Abidin, *Ibid*. hlm. 22, Cetakan 2

⁴³ Said Zainal Abidin, *Ibid*.

Sedangkan kata publik sering diterjemahkan sebagai masyarakat umum, juga diterjemahkan sebagai negara. **Robert Eystone** dalam Said Zaenal Abidin (2004) mengemukakan “*kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan*”⁴⁴

Batasan lain tentang kebijakan publik menurut **Thomas R. Dye** (2002) menyebutkan bahwa “*kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan*”.⁴⁵ **Jones** dalam Said Zaenal Abidin (2002) merumuskan kebijakan sebagai “*... behavioral consistency and repetitiveness’ associated with efforts in and through government to resolve public problems*” (perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum).⁴⁶

Edi Suharto (2005) mengemukakan bahwa “kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.”⁴⁷ Sedangkan **Ealau dan Prewitt** (1973) dalam **Edi Suharto** (2005) mengungkapkan bahwa “*Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya.*”⁴⁸

Kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi negara, secara formal keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pengertian Kebijakan publik sebagaimana disebutkan dalam Buku SANKRI Jilid III adalah “*suatu keputusan atau seperangkat keputusan untuk menghadapi situasi atau permasalahan, yang mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya. Kebijakan publik dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa*”.⁴⁹

Lebih lanjut disebutkan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut meliputi :

- a) Merupakan kebijakan negara yang berupa pilihan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan;
- b) Bertujuan menghadapi situasi atau permasalahan tertentu yang bermakna “demi kepentingan publik” yakni memperbaiki kualitas kehidupan dan penghidupan publik (adil, makmur, aman, sejahtera);
- c) Didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan, yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang.

⁴⁴ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta : Pancur Siwah, 2002, hlm. 18

⁴⁵ Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice Hall, 2002, Tenth edition, p.1

⁴⁶ Said Zainal Abidin, *Ibid.* hlm. 19-20

⁴⁷ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2005, hlm. 7

⁴⁸ Edi Suharto, *Ibid.* hlm. 7

⁴⁹ Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta : LAN, 2005, hlm. 106

Pengertian kebijakan publik dari beberapa ahli, menurut Thomas R. Dye (2002) adalah “*what governments do, why they do it, and what difference it makes*”⁵⁰ (segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil beda), lebih lanjut Thomas R Dye juga menyebutkan “*whatever government choose to do or not to do*”⁵¹ (apapun pilihan pemerintah untuk dilakukan atau tidak melakukan). William Jenkins (1978) dalam Riant Nugroho (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within the power of those actors to achieve...Public policies are decisions taken by government which define a goal and set out means to achieve it*”.⁵²

Sementara itu Riant Nugroho mengemukakan bahwa” kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan”⁵³. Dikemukakannya pula bahwa “Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan”.⁵⁴ Ciri-ciri kebijakan yang dikemukakan Anderson dan kawan-kawan⁵⁵ dalam Said Zainal Abidin (2004) adalah :

- a. *Public policy is purposive, goal oriented behavior than random or chance behavior.* (Kebijakan mesti ada tujuannya. tidak boleh asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa tujuan, tidak perlu kebijakan);
- b. *Public policy consist of course of action-rather than separate, discrete decision or actions-performed by government officials.* (Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri/terpisah dari kebijakan lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum);
- c. *Policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* (Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan oleh pemerintah);
- d. *Public policy may be either negative or positive.* (Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan)
- e. *Public policy is based on law is authoritative.* (Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi).

5. Proses Pengambilan Keputusan

Salusu (1996) menyatakan bahwa “Kehidupan seorang eksekutif, manajer, kepala, ketua, direktur, rektor, bupati, gubernur, menteri, panglima, presiden, atau pejabat apapun, adalah kehidupan yang selalu bergumul dengan keputusan. Sebagian besar waktunya dicurahkan pada penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan. Sering ia merasa hampa bila dalam sehari tidak mengambil keputusan. Tidak jadi persoalan apakah keputusan itu benar atau mengandung kelemahan”.⁵⁶

⁵⁰ Thomas R. Dye, *Ibid.*

⁵¹ Thomas R. Dye, *Ibid.*

⁵² Riant Nugroho, *Loc. Cit.* hlm.54

⁵³ Riant Nugroho, *Ibid.* hlm. 55

⁵⁴ Riant Nugroho, *Ibid.*

⁵⁵ Said Zainal Abidin, *Loc. Cit.* , hlm. 41

⁵⁶ J.Salusu, *Op. Cit.* hlm. 44-45

Lebih lanjut disebutkan bahwa pengambilan keputusan adalah aspek terpenting kegiatan manajemen. Ia adalah kegiatan sentral manajemen (**Perrone**, 1968), merupakan kunci kepemimpinan (**Gore**, 1959) atau inti kepemimpinan (Siagian, 1988), sebagai suatu karakteristik yang fundamental (**Moore**, 1966), serta sebagai jantung kegiatan administrasi ((**Mitchell**, 1978), serta merupakan suatu saat kritis bagi tindakan administratif (**Robbins**, 1978).

Bahkan **Higgin** (1979) melanjutkan bahwa pengambilan keputusan adalah kegiatan yang terpenting dari semua kegiatan karena di dalamnya manajer terlibat, dan malahan **Hoy dan Miskel** (1978), berpendapat bahwa hal itu merupakan pertanggungjawaban utama dari semua administrator melalui suatu proses tempat keputusan-keputusan itu dibuat dan dilaksanakan".⁵⁷ Pada akhirnya, **Robbin Hughes** dalam prakata *Decision Making* (**Audley, et. al.**, 1967) berkesimpulan bahwa pengambilan keputusan terjadi pada semua bidang dan tingkat kegiatan serta pemikiran manusia, maka tidaklah heran apabila begitu banyak disiplin ilmu berusaha menganalisis dan membuat sistematika dari seluruh proses pengambilan keputusan".⁵⁸

Pengambilan keputusan mempunyai arti penting bagi maju mundurnya suatu organisasi, terutama karena masa depan suatu organisasi banyak ditentukan oleh pengambilan keputusan saat ini.⁵⁹ Disebutkan pula bahwa pengambilan keputusan ialah suatu proses memilih suatu alternatif cara bertindak dengan metode yang efisien sesuai situasi.⁶⁰ **Morgan dan Cerullo** (1984) mendefinisikan keputusan sebagai "sebuah kesimpulan yang dicapai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih, sementara kemungkinan yang lain dikesampingkan."⁶¹

Gibson et.al (1997) mengemukakan bahwa keputusan adalah suatu cara, bukan tujuan. Keputusan merupakan **mekanisme keorganisasian**. Dengan keputusan diusahakan mencapai keadaan yang diinginkan. Keputusan sebenarnya **tanggapan keorganisasian** terhadap suatu persoalan. Setiap keputusan adalah merupakan proses dinamis yang dipengaruhi oleh kekuatan yang banyak sekali.⁶²

Azhar Kasim mengemukakan "Kegiatan pembuatan keputusan meliputi pengidentifikasi masalah, pencarian alternatif-alternatif penyelesaian masalah, evaluasi dari alternatif-alternatif tersebut serta pemilihan alternatif keputusan yang terbaik".⁶³ Di sisi lain, **Hubber** mengemukakan bahwa "proses pembuatan keputusan dimulai ketika suatu masalah dijabarkan dan berakhir ketika satu alternatif keputusan sudah dipilih".⁶⁴ Sedangkan **Dunn** (2000) secara lebih spesifik mengemukakan bahwa "Proses analisis kebijakan adalah merupakan serangkaian aktivitas **intelektual** yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat **politis**. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai **proses pembuatan kebijakan** dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung, yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan".⁶⁵

⁵⁷ J. Salusu, *Ibid.* hlm. 45

⁵⁸ J. Salusu, *Ibid.*

⁵⁹ J. Salusu, *Ibid.*

⁶⁰ J. Salusu, *Ibid.*

⁶¹ J. Salusu, *Ibid*, hlm. 51

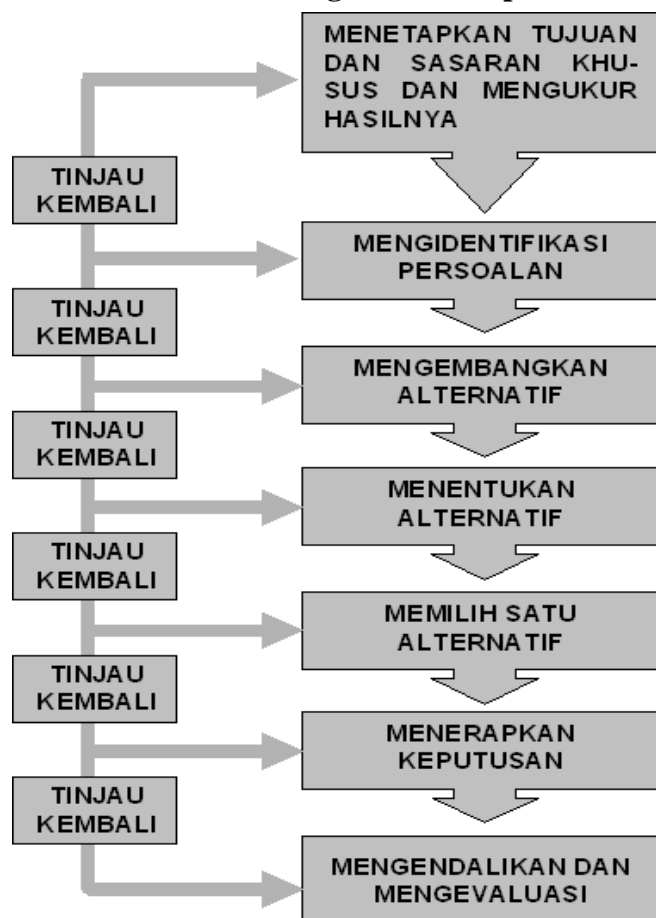
⁶² Gibson, Ivancevich dan Donley, *Op. Cit.* hlm. 465

⁶³ Azhar Kasim, *Op. Cit.*, hlm. 1

⁶⁴ Azhar Kasim, *Ibid.*

⁶⁵ Willaim N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000, Cet. Keempat, hlm.22

Gambar. 1⁶⁶
Proses Pengambilan Keputusan



Berapa lama pejabat publik pengganti/ sementara boleh menjabat

Mengingat adanya perbedaan tanggungjawab dan wewenang yang dimiliki antara **pejabat publik yang definitif** dan **pejabat publik yang sifatnya sementara**, tentu diperlukan adanya batasan waktu bagi pejabat publik sementara/pengganti. Saat ini belum ada aturan yang jelas tentang batasan bagi seorang pejabat publik sementara, baik batasan kewenangan maupun batasan waktu lamanya menjabat. Karena itu perlu ada aturan yang jelas tentang batasan kewenangan dan masa jabatan pejabat publik sementara, karena suatu kekuasaan cenderung diselewengkan, apalagi jika kekuasaan itu sedemikian luas, maka sudah tentu dibutuhkan upaya pembatasan terhadapnya. Sebagaimana dikemukakan oleh **Lord Acton** dalam Mangunsong bahwa *"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"*⁶⁷ Apabila pendapat ini dikaitkan dengan pengertian **sikap** yang dikemukakan para ahli di atas, untuk menghindari kecenderungan negatif dalam menjalankan tugas dan wewenang pejabat publik pengganti sebaiknya perlu ada aturan yang jelas tentang batasan berapa lama seorang pejabat publik pengganti memegang jabatannya.

⁶⁶ Gambar di adop dari Gibson, Ivancevich dan Donley, hlm.465

⁶⁷ Parlin M. Mangunsong, *Op. Cit.*, hlm. 40.

Patokan tentang berapa lama jangka waktu pejabat publik pengganti memegang jabatannya adalah sebagai berikut :

a. Pejabat publik pengganti karena pimpinannya (kepala daerah ; gubernur, bupati atau walikota) berhalangan akibat suatu hal ; meninggal dunia, mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah untuk periode berikutnya :

1) Apabila kepala daerah terpilih yaitu gubernur, bupati atau walikota berhalangan tetap,

Penggantinya adalah wakil gubernur, wakil bupati atau wakil walikota, dilantik menjadi kepala daerah dengan masa jabatan lima tahun apabila terjadi pada awal masa jabatan, atau sisa masa jabatan apabila terjadi pada masa perjalanan jabatan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 49 Tahun 2008.

2) Apabila kepala daerah yaitu gubernur, bupati atau walikota berhalangan karena tersangkut tindak pidana (hukum).

Berdasar asas praduga tak bersalah, kepala daerah itu belum bisa dinyatakan bersalah apabila vonis hakim belum berkekuatan hukum tetap. Karena proses hukum memakan waktu lama, dan masa jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) hanya lima tahun, maka untuk menghindari kevakuman pemerintahan, perlu segera ditunjuk pejabat pengganti, yaitu wakil kepala daerah (wakil gubernur, wakil bupati atau wakil walikota) setelah enam bulan proses hukum. Pertimbangannya dimuat dalam Pasal 123 ayat (2) huruf b PP No. 6 Tahun 2005 jo PP Nomor 49 Tahun 2008: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Dalam Pasal 124 PP No. 6 Tahun 2005 jo PP Nomor 49 Tahun 2008, **Pasal 124 ayat (1)** disebutkan bahwa: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang dimaksud disebutkan dalam penjelasan Pasal 124 ayat (1) adalah putusan pengadilan tingkat pertama yaitu Pengadilan Negeri.

3) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota) yang dicalonkan atau mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 49 Tahun 2008. Pengunduran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) adalah :

a) Kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain;

b) Wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain;

c) Wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi wakil kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain;

d) Bupati atau walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur atau wakil gubernur di daerah sendiri atau daerah lain;

e) Wakil bupati atau wakil walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur atau wakil gubernur di daerah sendiri atau daerah lain;

Apabila terjadi kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka sesuai dengan Pasal 131 ayat (4) PP No. 6 Tahun 2005 jo PP Nomor 49 Tahun 2008, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan presiden mengangkat penjabat kepala daerah.

Apabila sekretaris daerah diangkat menjadi penjabat kepala daerah, maka untuk sementara jabatan sekretaris daerah harus dilepas.

- b. Pejabat publik pengganti yang disebabkan karena pemekaran wilayah atau daerah, sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan perlu ditunjuk seorang penjabat gubernur, penjabat bupati atau penjabat walikota.

Persyaratan untuk diangkat sebagai penjabat kepala daerah adalah pegawai negeri yang memenuhi syarat dan kriteria sebagai berikut :

- 1) Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
- 2) Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi penjabat gubernur, dan jabatan struktural eselon II dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi penjabat bupati /walikota;
- 3) Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama tiga tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Masa kerja bagi seorang penjabat kepala daerah adalah satu tahun, dalam melaksanakan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi penjabat gubernur, dan kepada menteri dalam negeri bagi penjabat bupati/walikota.

- c. Pejabat publik pengganti yang disebabkan karena **jabatan tersebut sedang ditinggalkan sementara oleh pemegang jabatan**, seperti cuti, menjalankan ibadah haji, mengikuti pendidikan dan pelatihan sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan pejabat pelaksana harian (PLH).

Sampai saat ini belum ada aturan yang jelas tentang jangka waktu jabatan PLH, namun demikian karena PLH diangkat untuk mengisi kekosongan sementara waktu, sementara pejabat definitif sedang cuti atau mengikuti pendidikan dan pelatihan maka jangka waktu PLH sebaiknya tidak boleh lebih dari tiga bulan.

Adapun pengangkatan bagi seorang PLH sebaiknya :

- 1) Pangkat dan golongan sama atau paling rendah adalah satu tingkat dari jabatan yang dipangkunya;
- 2) Jabatan eselon sama atau satu tingkat lebih rendah;
- 3) Pejabat yang ada dalam satu unit.

- d. Pejabat publik sementara yang disebabkan karena **jabatan tersebut tidak ada pejabatnya atau kosong** sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan pejabat pelaksana tugas (PLT).

Persyaratan pengangkatan bagi seorang PLT sebaiknya adalah :

- 1) Pangkat dan golongan paling rendah adalah satu tingkat maksimal dua tingkat dari jabatan yang dipangkunya;
- 2) Pejabat yang ada dalam satu Unit;
- 3) Masa jabatannya tidak boleh lebih satu tahun, mengacu pada pengangkatan penjabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (4) PP Nomor 49 Tahun 2008.

Sejauhmana pejabat publik pengganti (sementara) memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan

Keputusan secara umum dapat diartikan sebagai pilihan (*choice*), yaitu pilihan dari beberapa kemungkinan, atau pilihan untuk berbuat atau tidak berbuat. Mc Kenzie dalam Salusu (1996), melihat bahwa keputusan adalah "pilihan nyata" karena diartikan sebagai pilihan tentang tujuan, termasuk pilihan cara untuk mencapai tujuan, apakah pada tingkat perorangan atau pada tingkat kolektif.⁶⁸ Lebih lanjut McGrew dan Wilson (1985) lebih melihat pada kaitannya proses, yaitu bahwa suatu keputusan ialah keadaan akhir dari suatu proses yang lebih dinamis, yang diberi label **pengambilan keputusan**.⁶⁹ Sedangkan Morgan dan Cerullo (1984) mendefinisikan keputusan sebagai "sebuah kesimpulan yang dicapai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih, sementara kemungkinan yang lain dikesampingkan."⁷⁰

Adapun jenis keputusan sebagaimana dikemukakan oleh Morgan dan Cerullo adalah:

- a. Pada manajemen tingkat atas, yaitu tingkat pertama, keputusan yang dihasilkan adalah keputusan strategik;
- b. Pada tingkat kedua, manajemen tingkat menengah, lahir keputusan berupa perencanaan jangka menengah, yaitu untuk lima tahun atau kurang;
- c. Pada tingkat ketiga, keputusan yang dihasilkan adalah keputusan operasional yang berjangka waktu menit, jam, hari dan seterusnya⁷¹.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sutherland (1977), yaitu :

- a. Pertama, adalah tujuan, cita-cita yang dibuat penanggungjawab tertinggi dalam organisasi kompleks, yang berhubungan dengan apa yang sebenarnya diinginkan;
- b. Kedua, adalah keputusan strategik yang mempersoalkan apa yang dapat dibuat untuk mencapai tujuan;
- c. Ketiga adalah keputusan taktik, yang mengarah pada bagaimana melaksanakan keputusan strategik, dan lebih pendek jangka waktunya;
- d. Keempat, keputusan operasional.⁷²

Sedangkan kewenangan pengambilan keputusan yang bersifat strategik dalam suatu organisasi hanya dimiliki oleh manajemen puncak atau pejabat tertinggi dalam suatu organisasi, sebagaimana telah dikemukakan oleh Hambrick (1977) bahwa merumuskan keputusan strategik biasanya berada dalam wilayah kewenangan manajemen puncak, karena keputusan ini sangat penting bagi organisasi, baik dampaknya maupun implikasi jangka panjangnya. Mereka itulah yang memiliki tanggungjawab dalam mengendalikan organisasi sehingga sewajarnya jika kewenangan membuat keputusan strategik diserahkan kepada mereka.⁷³ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Hickson *et.al* (1986), yang menyatakan bahwa keputusan strategik adalah keputusan yang dibuat oleh mereka yang mempunyai kedudukan di bagian atas dan menyangkut masalah-masalah besar.⁷⁴

Mengacu pada beberapa pendapat itu, ada perbedaan kewenangan antara pejabat publik definitif dan pejabat publik pengganti (sementara). Pembatasan kewenangan pejabat publik pengganti/sementara dalam pengambilan keputusan adalah :

⁶⁸ J. Salusu, *Op. Cit*, hlm. 51

⁶⁹ J. Salusu, *Ibid*.

⁷⁰ J. Salusu, *Ibid*

⁷¹ J. Salusu, *Ibid*, hlm. 58

⁷² J. Salusu, *Ibid*, hlm. 59

⁷³ J. Salusu, *Ibid*, hlm. 112

⁷⁴ J. Salusu, *Ibid*

- a. Penjabat kepala daerah
Mengacu kepada Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008, penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan diri/dicalonkan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah **dilarang**:
- 1) Melakukan mutasi pegawai;
 - 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
 - 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan
 - 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
 - 5) Larangan tersebut diatas dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri.
- b. Pelaksana harian
Berdasarkan Surat Kepala BKN Nomor K.26.3/V.5-10/99 tertanggal 18 Januari 2002, perihal Penunjukan Pelaksana Harian, disebutkan bahwa pejabat pelaksana harian **tidak memiliki kewenangan** untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat, seperti pembuatan DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin, dan sebagainya.
- c. Pelaksana tugas
Hal yang sama juga pada kewenangan seorang pelaksana tugas, dengan mengacu pada Surat Kepala BKN Nomor K.26.20/V.24-25/99 tertanggal 10 Desember 2001 perihal Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Pelaksana Tugas, disebutkan bahwa pegawai negeri sipil yang diangkat sebagai pelaksana tugas **tidak memiliki kewenangan** untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat, seperti pembuatan DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin, dan sebagainya.

Penutup

Kewenangan yang dimiliki seorang pejabat publik pengganti/ sementara tentu berbeda dengan pejabat publik yang definitif, karena cara memperoleh kewenangan itu sendiri, apakah diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Sebagai implikasi perbedaan kewenangan itu, maka tanggungjawabnya pun berbeda.

Seorang pejabat apabila berkuasa, mereka akan menggunakan kewenangannya dengan semaksimal mungkin, karena seorang memiliki sikap atau kecenderungan untuk berbuat atau tidak berbuat, apabila kecenderungannya baik itulah yang diharapkan, tetapi apabila terjadi sebaliknya, maka hal tersebut tidak diinginkan. Hal yang sama juga akan terjadi pada pejabat publik pengganti (sementara).

Sebagai pejabat publik pengganti memiliki kewenangan yang sangat terbatas, baik dari segi kewenangan itu sendiri maupun dari segi jangka waktu, oleh karena itu perlu ada batasan kewenangan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abus power*), atau apa yang dikhawatirkan oleh Lord Acton ***Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely***, maka diperlukan adanya batasan atau aturan yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi : Pengertian, makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi*, Yogyakarta: UPP-STIM YKPN, 2007
- Azhar Kasim, *Teori Pembuatan Keputusan*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Bagir Manan dan Kuntana, Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1997
- David G. Meyers, *Social Psychology*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1988
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2005
- E Utrecht / Djindang, Moh. Saleh, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar baru, 1990, hlm. 145
- Fred Luthans, *Organizational Behavior*, New York: McGraw-Hill Ic, 1995
- Harold J Leavit., Psikologi Manajemen : *Sebuah Pengantar Bagi Individu dan Kelompok Di dalam Organisasi*, diterjemahkan oleh Muslichach, Jakarta: Erlangga, 1986
- Herbert A Simon *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press, 1997
- Ivancevich, Gibson dan Donley, *Organization*, Fourth Edition, alih bahasa Djoerban Wahid, Jakarta : Erlangga, 1997.
- J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Jakarta: Grasindo, 2000
- John M. Ivancevic dan Michael T. **Matteson**, *Organizational Behavior and Management*, Texas : Business Publications Inc, 1987
- Judith R. Gordon, *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior*, Boston: Allyn and Bacon, 1993
- Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta : tanpa penerbit, 2005
- Parlin M. Mangunsong, *Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 2002
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994
- Riant Nugroho, *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008
- Robert S. Feldman, *Essential of Understanding Psychologi*, New York: McGraw-Hill, Inc, 1987
- Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta : Pancur Siwah, 2002
- Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Pres, 2008.
- Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice Hall, 2002
- Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, dialihbahsakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana, 2006
- William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000, Cet. Keempat.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 49 Tahun 2008.

Surat Kepala BKN Nomor K.26.20/V.24-25/99 tertanggal 10 Desember 1999 Perihal *Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Pelaksana Tugas.*

Surat Kepala BKN Nomor K.26.3/V.5-10/99 tertanggal 18 Januari 1999 Perihal *Penunjukan Pejabat Pelaksana Harian.*