LAPORAN AKHIR
TIM KOMPENDIUM BIDANG HUKUM
PEMERINTAHAN YANG BAIK

Ketua:
Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM RI
JAKARTA, DESEMBER 2007

BPHN PUSLITBANG

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas karunia-Nya akhirnya tugas yang diberikan kepadan Tim dapat dislesaikan. Kami selaku Tim maupun pribadi dan atas nama anggota Tim Penyusunan Kompendium Bidang Hukum tentang TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK, mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI. Prof. Dr. H. Ahmad M. Ramli, S.H.,M.H. yang telah memberikan kepercayaan kepada kami untuk melakukan penyusunan compendium tentang tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Tinjauan mengenai penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tidak hanya berkenan dengan kekuasaan administrasi Negara (eksekutif), melainkan juga termasuk pada cabang-cabang kekuasaan negara yang lain seperti pembentukan undang-undang dan penegakan hukum. Penyelenggara pemerintah yang baik adalah pemerintah yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan kepada warga masyarakat dan melindungi dari berbagai tindakan sewenang-wenang terhadap diri, hak mupun harta benda masyarakat. Karena itu sangat wajar apabila tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi Negara dan pembaharuan penegakan hukum.

Perlu kami sampaikan pula bahwa hasil laporan ini disusun

berkat kerjasama yang baik diantara para anggota tim dengan pembagian tugas kerja bab per bab. Oleh karena itu kami ucapkan terima kasih atas kerjasama yang baik dari seluruh anggota tim. Semoga hasil yang dicapai oleh tim dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi yang positif kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam upayanya melakukan pembinaan hukum di Indonesia.

Akhir kata, kami menyadari bahwa laporan ini tidak luput dari kekurangan dan kesempurnaan. Untuk hal tersebut kami mohon maaf.

Jakarta, Desember 2007
Tim Pelaksana Penyusunan Kompendium Bidang
Hukum Tata Pemerintahan yang Baik
Ketua,

Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan negara sehari-hari merupakan suatu organisasi kenegaraan yang dibentuk atas dasar kepercayaan (*trust*) publik dan keniscayaan (*avaliabilty*) negara. Selain itu, pada era negara modern seperti sekarang ini, pemerintah dalam menjalankan berbagai aktivitasnya wajib melaksnakan prinsip-prinsip *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*. Dalam hal ini, *Good Governance* diartikan secara luas sebagai suatu tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik di suatu negara. Sedangkan, dalam arti sempit, penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama berkaitan dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitan ini, di Negeri Belanda (yang juga diikuti oleh pakar Hukum Administrasi Negara Indonesia) sejak beberapa waktu yang lalu, dikenal suatu Asas-asas Umum Penyelenggaraan Administrasi yang baik (*Algemeene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*). Asas-asas ini, dikenal dengan sebutan AUPB, berisikan pedoman yang harus digunakan oleh pelaksana administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari dan juga oleh hakim (administrasi) untuk menguji keabsahan (*validitas*) perbuatan hukum atau perbuatan nyata yang telah dilakukan oleh para pelaksana administrasi negara tersebut. Asas-asas ini meliputi antara lain: motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang, kehati-hatian, kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak menmggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan, fairness dan lain-lain.

Secara yuridis-praktis, Administrasi negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara di bidang pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan (*power*) yang semakin besar, juga secara langsung bersentuhan dan berkaitan dengan masyarakat. Tindakan-tindakan administrasi negara seperti penertiban, perizinan dan berbagai layanan publik merupakan sebagian dari banyak

BPHN PUSLITBANG

pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Apabila terjadi penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak dari administrasi negara yang tidak memenuhi syarat penyelenggaraan pemerintahan yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan dari administrasi negara kepada pihak-pihak tertentu (individual, organisasi, atau badan hukum) atau masyarakat luas. Karena itu, pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh para pelaksana administrasi negara seharusnya dapat mencegah dan menghindari rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang berpotensi merugikan masyarakat.

Selain cabang kekuasaan eksekutif, cabang-cabang penyelenggara negara yang lain, seperti kekuasaan pembentuk undang-undang (*legislatif*) atau kekuasaan penegak hukum (*judicatif)* juga berperanan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik di suatu negara. Sebagai contoh, Pihak *legislatif* dapat saja membuat UU yang sewenang-wenang, dan tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas, melainkan dibuat untuk kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu yamh dominan, seperti para konglomerat dan lain-lain.

Demikian pula dalam kekuasaan penegakan hukum (*judicatif*), dapat terjadi berbagai tindakan atau putusan yang sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan itu bukan hanya terjadi karena kekuasaan penegakan hukum tidak berdaya atau berkolaborasi dengan penyelenggara cabang kekuasaan lain. Kesewenang-wenangan dapat juga terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan kehakiman yang ada pada penegak hukum. Berbagai tindakan hukum, seperti perkara perdata yang dijadikan perkara pidana, putusan hakim yang dirasakan tidak benar dan tidak adil, penundaan eksekusi yang merugikan pencari keadilan sama sekali tidak terkait dengan ketidakberdayaan atau kolaburasinya dengan kekuasaan, melainkan karena penyalahgunaan kemerdekaan hakim dalam membuat putusan-putusan hukum di badan peradilan.

Berdasarkan hal-hal tersebut, seyogianya tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh administrasi negara, tetapi juga meliputi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya seperti kekuasaan pembentukan undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*judicatif*). Pada praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, berbagai ungkapan teoritik sering dilekatkan kepada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik seperti: *responsible, accountable, controlable, transparancy, limitable*, dan lain sebagainya yang semuanya dapat diterapkan kepada penyelenggara kekuasaan *eksekutif, legislatif dan judicatif*.

Dalam kaitan pelayanan publik dan perlindungan (hukum) kepada masyarakat, ada dua cabang kekuasaan pemerintahan negara yang berhubungan langsung dengan rakyat yaitu aparat administrasi negara (*eksekutif)* dan aparat penegak hukum (*judicatif*). Karena itu sangat wajar, apabila muncul tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada awalnya terutama ditujukan kepada pembaharuan administrasi negara (reformasi birokrasi) dan pembaharuan penegakan hukum (reformasi hukum). Sebagai contoh, pelayanan publik yang sering secara sengaja ditunda atau bertele-

BPHN PUSLITBANG

tele, bukan hanya dengan memperlambat pelayanan, tetapi birokrasi telah menjadi bersifat komersial, karena melahirkan sistem "uang pelicin", "hadiah", suap dan lain sebagainya. Hal yang serupa terjadi juga pada aparat penegakan hukum, dimana berbagai praktek di lembaga peradilan menunjukkan bahwa ada putusan hakim yang seringkali ditengarai ditentukan berdasarkan negosiasi, suap dan lain sebagainya, dan bukan berdasarkan prinsip keadilan yang sesungguhnya.

Berdasarkan fakta-fakta di atas, secara praktis usaha mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain diwujudkan dalam bentuk pemerintahan yang bersih, berwibawa dan memberikan berbagai kemudahan, fasilitas, layanan dan berbagai jaminan hukum dan sosial bagi masyarakat. Selain itu, mengingat sentuhan langsung adminstrasi negara (birokrasi) kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat diwujudkan dalam bentuk pembaharuan sistem administrasi negara (birokrasi) dan reformasi kekuasaan penegakan hukum.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau tidak baik, tidak hanya semata-mata terjadi karena ketentuan hukum yang tidak jelas, manajemen pemerintahan yang kurang baik atau berbagai faktor tata laksana pemerintahan lainnya, tetapi juga dipengaruhi oleh berbagai faktor lainnya. Pertama, faktor tatanan politik yang berlaku dapat mempengaruhi atau bahkan menentukan baik, kurang baik, atau tidak baiknya penyelenggaraan pemerintahan. Politisasi birokrasi untuk mendukung regim politik yang berkuasa, menjadi salah satu contoh terjadinya segala bentuk sistem perkoncoan menuju terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme. Lebih lanjut, politisasi birokrasi menyebabkan administrasi negara tidak lagi berorientasi kepada kepentingan masyarakat, tetapi sudah berorientasi kepada kekuasaan. Birokrasi menjadi tertutup dan tidak dapat terkontrol secara wajar.

Faktor kedua yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah kepastian dalam penegakan hukum. Di masa Orde Baru ada semacam praktik yang ganjil, apabila seorang pejabat diketahui melakukan tindakan pidana korupsi, maka secara internal ia ditawari untuk mengembalikan hasil-hasil korupsi, namun pejabat korup tersebut tidak dihukum. Pengembalian hasil korupsi tersebut dianggap meniadakan sifat pidana dengan alasan negara atau pemerintah tidak mengalami kerugian. Perlindungan atas berbagai penyelewenangan tersebut dilakukan antara lain demi "menjaga kewibawaan" satuan kerja atau pribadi pejabat yang bersangkutan.

Faktor ketiga adalah manajemen pemerintahan juga ikut menentukan berhasil tidaknya tata pemerintahan yang baik. Salah satu contoh adalah manajemen pemerintahan yang bersifat sentralisastis yang mengabaikan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu sistem otonomi yang memungkinkan daerah dapat mengambil bagian secara wajar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sentralisasi yang telah berjalan terutama 40 tahun terakhir di masa lalu selain menciptakan birokrasi mahal, juga pada saat tersebut memunculkan berbagai tuntutan dari berbagai daerah untuk melepaskan diri dari ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

BPHN PUSLITBANG

Faktor keempat adalah sumber daya manusia. Mulai dari rekruitmen (yang sebagian dilakukan dengan dasar koncoisme atau suap) menyebabkan sumber daya manusia pada birokrasi yang ada tidak banyak yang memiliki kualifikasi sebagai pengemban penyelenggara pemerintahan yang baik. Selain dasar-dasar hubungan primordial, ketentuan-ketentuan yang mengatur sistem promosi tidak jarang menjadi hambatan untuk memperoleh tenaga yang potensial untuk melaksanakan tugasnya dengan baik. Sebagai contoh, promosi untuk menjadi Hakim Agung yang berasal dari hakim karir, misalnya, harus menempuh masa kerja dan jabatan yang panjang. Seorang mungkin bisa menjadi Hakim Agung hanya untuk masa yang pendek sebelum masa pensiun. Akibatnya yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk melaksanakan tugas dalam jangka waktu yang wajar.

Berbagai faktor di atas merupakan sebagian kenyataan yang menyebabkan sulitnya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebenarnya banyak konsep ilmiah maupun berbagai bentuk kebijakan telah banyak disusun untuk mewuudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Tetapi konsep dan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana sebagai mestinya, karena adanya faktor-faktor politik dan lain sebagainya serta kurangnya kemauan dari para pengelola pemerintahan yang ada.

Dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, sistem pemerintahan yang demokratis dan juga supremasi hukum seharusnya menjadi pangkal tolak mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Berdasarkan prinsip demokrasi dan supremasi hukum dapat diharapkan unsur-unsur seperti keterbatasan kekuasaan, pemerintahan yang akuntabel dan lain sebagainya. Usaha-usaha untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat dilakukan melalui berbagai cara seperti dibawah ini.

Pertama, melanjutkan pembaharuan politik. Peraturan perundang-undangan di bidang politik yang menjadi dasar pembentukan pemerintahan yang demokratis.. Ketentuan-ketentuan mengenai sistem pemilu, susunan MPR, DPR, DPD dan DPRD, KPU yang independen dan lain-lain perlu ditata kembali. *Kedua*, melanjutkan pembaharuan UUD. Pembaharuan ini tidak hanya mengenai jabatan kepresidenan, tetapi perbaikan keseluruhan termasuk menyusun kembali badan perwakilan menuju sistem dua kamar. Demikian pula mengenai lembaga negara lain, di samping ketentuan-ketentuan mengenai hak asasi manusia dan lain sebagainya.

Ketiga, melanjutkan pembaharuan kekuasaan kehakiman seperti sistem pemilihan hakim agung, pertanggungjawaban hakim yang melanggar hukum, wewenang menguji tindakan pemerintahan dan peraturan perundangan di bawah UUD, masa jabatan hakim, hak, etika jabatan hakim, dan lain sebagainya. *Keempat*, pembaharuan administrasi negara. Membebaskan administrasi negara dari segala pengaruh politik. Penyusunan kembali organisasi administrasi negara. Menyiapkan dan memberdayakan daerah otonom untuk dapat menjalankan tatanan otonomi baru yang meletakkan titik berat penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam kaitan dan pemikiran bentuk negara federal, perlu dibentuk Komisi Nasional untuk menyelidiki isu-isu diseputar federal dan juga otonomi daerah. Usaha merampingkan administrasi negara untuk meningkatkan

BPHN PUSLITBANG

efisiensi dan efektivitas perlu ditingkatkan tanpa mengurangi asas kehati-hatian dan tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Meningkatkan gaji pegwai negeri sehingga pegawai dapat lebhi memusatkan perhatian pada tugas-tugasnya, dan tidak mencari-cari kesempatan untuk memperoleh tambahan pendapatan yang *illegal*.

Kelima, ketegasan dalam menjalankan prinsip dan ketentuan hukum untuk menjamin kepastian, ketertiban dan keadilan hukum. *Keenam*, melakukan evaluasi terhadap segala produk hukum masa lalu, dalam rangka membangun satu tertib hukum yang utuh dan harmonis serta sinkron satu dengan yang lainnya. Tugas ini seyogianya dijalankan Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan mengikutsertakan para ahli dan juga praktisi dari kalangan kampus. *Ketujuh*, menata kembali pemerintahan desa agar mampu menjalankan pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan rakyat. Penataan ini dapat mencakup kemungkinan penggabungan desa-desa agar lebih managable dan mandiri serta otonom dalam menyelenggarakan berbagai aktivitas pemerintahan di wilayahnya.

B. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud kegiatan ini adalah untuk menyusun pendapat dari para ahli hukum mengenai tata pemerintahan yang baik. Kompendium ini merupakan suatu doktrin yang bisa dijadikan sebagai salah satu pedoman hakim dalam memutuskan suatu perkara tertentu dengan langsung mengadopsinya sebagai pendapat hakim

Tujuan kegiatan ini adalah antara lain untuk memenuhi kebutuhan hukum di masa kini maupun masa depan untuk mengantisipasi berbagai permasalahan hukum yang mungkin timbul di masa yang akan datang.

C. SISTEMATIKA

BAB I PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

B.Maksud dan Tujuan

C.Ruang Lingkup

D.Metode Kerja

E.Sistematika laporan

BAB II Perkembangan Konsep dan Aplikasi Tata Pemerintahan yang Baik *(Good Governance)*

BAB III Perkembangan Tata Pemerintahan yang Baik di Indonesia

BAB IV Tata Pemerintahan Yang Baik di Indonesia dalam berbagai Perspektif

BAB V P E N U T U P

BAB II

PERKEMBANGAN KONSEP DAN APLIKASI :

K E P E M E R I N T A H A N Y A N G B A I K

BPHN PUSLITBANG

(GOOD GOVERNANCE) [1]

A. Pendahuluan

Kepemerintahan yang Baik atau *Good Governance* dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu kepemerintahan yang baik, namun juga digunakan sebagai sebuah label konsep, khususnya pada konsep AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik) dan *Good Governance* 19990s. Pada perkembangannya penerapan prinsip-prinsip konsep *good governance* 1990s kemudian agak bergeser kea rah atau diperkaya oleh penerapan atau *best practice* berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik, manajemen berdasar Human behaviour, manajemen berdasarkan lingkungan sampai dengan manajemen yang paling modern

Fenomena tersebut pada dasarnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara dari waktu kewaktu yang selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan atau mencari cara terbaik di bidang administrasi negara pada umumnya dan tata pengelolaan penyelenggaraan kepemerintahan pada khususnya. Dengan demikian perlu digaris-bawahi bahwa walaupun di Indonesia perhatian terhadap istilah *governance* atau *good governance,* bahkan *good corporate governance* Baru mengemuka pada dekade 1990-an, namun dengan kadar intensitas yang bervariasi (dari yang kecil sampai besar), wacana atau gagasan untuk melakukan reformasi atau perubahan menuju sistem kepemerintahan yang baik sudah dilakukan pada era sebelumnya atau bahkan semenjak disiplin administrasi negara mulai berkembang. Corak, intent dan content dari wacana reformasi atau perubahan tersebut dipengaruhi oleh atau memperoleh aspirasi dari perkembangan lingkungan strategic pada bidangbidang ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum serta pertahanan dan keamanan.

Mengenai pembentukan pemerintahan Republik Indonesia alinea keempat Pembukaan Undag-undang Dasar 1945 mengamanatkan:

"....melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...".

B. Good Governance dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

1. Perluasan Cakupan Administrasi Negara dalam Konteks Negara Hukum

Perkembangan gradual mengenai cakupan Administrasi Negara dapat ditelusuri dari perkembangan konsepsi negara semenjak zaman pertengahan yang diwarnai

[1] Bab ini ditulis oleh Sugiyanto, SH, MPA dari Lembaga Administrasi Negara

BPHN PUSLITBANG

absolutisme, dan kemudian dilanjutkan dengan konsepsi negara hukum dalam arti sempit (negara hukum formil), hingga perkembangan selanjutnya yaitu lahirnya konsepsi negara hukum modern atau yang kemudian dikenal sebagai *"welfare state"* (negara kesejahteraan)[2].

Bidang tugas pemerintah berdasarkan konsepsi *"welfare state"* yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, menjadi sangat luas. Dalam masa negara kesejahteraan, Administrasi Negara diserahi tugas dan fungsi *"Bestuurzorg",* yaitu penyelenggaraan dan peningkatan kesejahteraan umum yang meliputi semua bidang lapangan kehidupan masyarakat[3].

Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam negara hukum modern telah terjadi perluasan cakupan Administrasi Negara. Perluasan tersebut tidak hanya di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga meliputi bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (materiil) dan bidang peradilan *(voluntaire juridictie)*[4].

2. Tindakan Administrasi Negara untuk Mewujudkan Kesejahteraan

Seiring dengan konsepsi negara kesejahteraan *(welfare state)* terdahulu, Administrasi Negara diserahi kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum *(bestuurzorg)*[5] . Pelaksanaan kewajiban *bestuurzorg,* membawa konsekuensi adanya hak kebebasan bagi administratur negara (mencakup aparatur dan lembaga di dalamnya) untuk bertindak atas inisatif sendiri *(freies ermessen/diskresionare).* Istilah ini kemudian secant khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen/diskresionare* dapat dikatakan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi Pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang[6]. Dalam implementasinya, *freies ermessen/diskresionare* lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan *(doelmatigheid)* daripada sekedar mematuhi sepenuhnya ketentuan hukum *(rechtmatigheid).*[7]

Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *freies ermessen* diberikan hanya kepada Administratur Negara, baik untuk melaksanakan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum. Dan, ketika *fi-eies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, lazim disebut sebagai peraturan

[2]Lembaga Administrasi Negara, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), Percetakan Negara, Jakarta, 2002
[3]SF.Marbun Dkk, Dimensi-Dirnensi Pernikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal.25
[4]*Ibid,* hal.49

[5]RUtrecht, *Pengantar Huktun Administrasi Negara Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu,1988), hal.28-29.
[6]Ridwan IIR, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal.177
[7] M.Natasaputra, *Htikunt* A *dministrasi Negara* (Jakarta: Rajawali, 1988), hal.15.

BPHN PUSLITBANG

kebijakan.[8]

3. Aktualisasi Good Governance dalam Negara Hukum Modern

Dalam konteks negara hukum modern *(welfare state),* tindakan Administrasi Negara tidak hanya sekedar mengimplementasikan peraturan kebijakan/kebijakan negara (kebijakan publik), namun mempunyai kapasitas juga untuk merumuskan kebijakan tersebut untuk keperluan pengaturan atau kebijakan penyelenggaraan negara.[9]

Pada umumnya, kebijakan publik dituangkan dalam format peraturan perundangundangan. Meski demikian, baik dalam rangka mengakomodasi tuntutan dinamika masyarakat, atas dalin urgensi maupun untuk memenuhi kebutuhan manajerial, kebijakan ini dapat dituangkan dalam format administratif yang harus senantiasa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai formalisasi hukum dari kebijakan publik.

Seiring dengan era globalisasi yang mendorong terjaclinya perubahan besar dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, berkembang paradigma baru dalam penyelenggaraan negara yang menuntut terwujudnya kepemerintahan yang baik *(good governance).* Paradigma baru tersebut mengarah pada tereiptanya komunitas dunia tanpa batas *(borderless world),* dan bertujuan untuk memberdayakan masyarakat.[10]

Dalam *"good governance"* terkandung makna ditinggalkannya ajaran monopoli Pemerintah, karena bermakna *sharing/partnership* pengelolaan negara antar sektor publik, yaitu Negara/Pemerintah, swasta/dunia usaha dan masyarakat *(society).* Dengan perkataan lain, *good governance* ditandai dengan hubungan yang sinergis dan konstruktif antara ketiga pihak tersebut, yang oleh kalangan pakar disebut sebagai pilar-pilar *good governance.*

Penerapan *good governance* pada hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan *penyelenggaraan* negara yang solid, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan menjaga sinergi interaksi yang konstruktif antara ketiga pilar *good governance.* Artinya, dalam penyelenggaraan negara tidak lagi berkonotasi *"one man (stakeholders) show"* atau birokrasi Pemerintah saja, tetapi ketiganya merupakan aktor utama yang harus dilibatkan seeara proporsional. Dalam sistem kepemerintahan yang baik, sinergi tersebut mengusung prasyarat *(conditio sine quanon)* nilai-nilai dasar atau prinsip yang bersifat universal maupun kondisional. Karakteristik universal meliputi antara lain meliputi supremasi hukum, transparansi, profesionalitas, partisipasi, sensitivitas,

[8]AM. Donner, dalam Ridwan *Op.Cit,* hal.134

[9]Ditulis berdasarkan pengertian HAN Heteronom dan HAN otonom, Lembaga Administrasi Negara, Buku I SANKRI I Bab VI Hukum Administrasi Negara, Jakarta, 2003

[10]Ditulis berdasarkan Peraturan Kepala LAN No 5 Tahun 2005 tentang Rencana Strategis LAN 2005 —2009

BPHN PUSLITBANG

dan akuntabilitas. Sedangkan karakteristik kondisional nasional disesuaikan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Perpaduan antara karakteristik tersebut, dalam konteks Indonesia antara lain disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas alas : (1) Kepastian Hukum; (2) Kepentingan Umum; (3) Keterbukaan; (4) Proporsionalitas; (5) Profesionalitas; dan (6) Akuntabilitas[11].

4. Parameter *Good Governance* dalam Konteks Hukum Administrasi Negara

Meskipun Administrasi Negara memepunyai kebebasan bertindak sebagai konsekuensi logis mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bukan berarti dapat menggunakannya tanpa batas.

Dalam disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) terdapat beberapa tolok ukur untuk mcnilai tindakan Negara/Pemcrintah apakah sejalan ataukah tidak dengan tujuan negara yakni dengan menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik/AAUPB *(algemene beginselen van behoorlijk bestuur/)*[12], yang secara prinsip identik dengan nilai-nilai dasar *good governance.* Meski demikian, terdapat perbedaan di antara keduanya yang terletak pada *sequen* kehadirannya. Kalau prinsip-prinsip *good governance* menjadi prasyarat bagi terciptanya tata pengelolaan negara yang sinergik dan konstruktif, maka AAUPB merupakan prasyarat bagi terwujud/terformulasikannya Keputusan Administrasi negara (kebijakan publik/peraturan perundang-undangan) yang baik. Dengan demikian, tantangannya adalah bagaimana keberadaan prinsip-prinsip *good governance* diakui secara yuridis formal, agar memiliki kekuatan hukum secara formal.[13]

Di Indonesia, permasalahan mendasarnya adalah menggeser perumusan kebijakan publik yang *"single stakeholders heavy"* menjadi *"trio stakeholders heavy".* Artinya, AAUPB dan prinsip-prinsip *good governance* harus dapat teraktualisasikan dalam kebijakan publik, baik dalam proses penyusunan maupun materi muatannya. Di samping itu, perlu adanya kejelasan sanksi hukum terhadap diabaikannya AAUPB dan prinsip-prinsip *good governance* tersebut. Sebagai komparasi, di Negara Belanda, AAUPB yang dirumuskan berdasarkan basil penelitian Komisi de Monchy telah digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam putusan-putusan Pengadilan Belanda *(Raad van. State),* dan telah dimuat dalam berbagai peraturan

[11] Ditulis berdasarkan pengertian HAN Heteronom dan HAN otonorn, Lembaga Administrasi Negara, Buku I SANKRI I Bab VI Hukum Administrasi Negara, Jakarta, 2003

[12] Ditulis berdasarkan pengertian HAN Heteronom dan HAN otonorn, Lembaga Administrasi Negara, Buku I SANKRI I Bab VI Hukum Administrasi Negara, Jakarta, 2003

[13] Keberadaan prinsip-prinsip *good governance* ini analog dengan AAUPB, simak *ibid,* hal.197

BPHN PUSLITBANG

perundang-undangan di Nederland.[14]

Dengan adanya kewenangan bagi aparatur negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya di bidang Administrasi Negara, maka ada kemungkinan bahwa administratur negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku,sehingga menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan perlindungan hukum secara lebih baik bagi warga masyarakat, maka pada tahun 1950 Panitia de Monchy di Nederland telah membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik *(algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the general principles of good administration).*[15] Istilah ini dipakai dalam pekerjaan-pekerjaan atau tulisan Comissie den Monchy (1946-1950) untuk mcmpertinggi perlindungan hukum terhadap *administrabele. Asas-asas* pemerintahan yang baik juga bertujuan untuk mencegah tcrjadinya penyalahgunaan jabatan dan wewenang atau lebih tepatnya adalah untuk mencapai dan memelihara adanya administrasi pemerintahan yang baik dan bersih *(behoorlijk bestuur)*.[16]

Asas-asas pemerintahan yang baik tersebut lebih mengikat secara moral atau sebagai sebagai sumber hukum yang bersifat doktrinal. Dalam arti bahwa, di Indonesia belum ada peraturan perundang-undangan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Atau dapat dikatakan pula bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik ini harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah.[17]

5. Identifikasi Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Dalam rangka menghasilkan keputusan (kebijakan) yang baik, serta evaluasi yang baik, untuk keperluan penyempurnaan/perubahan keputusan/kebijakan yang sedang berjalan atau untuk penyempurnaan/perubahan kebijakan baru, terdapat beberapa azas yang berkembang dalam ranah ilmu Hukum Administarsi Negara berdasarkan tahapan dan substansi butir – butir pertanyaan yang diajukan Hakim dalam pemeriksaan perkara sengketa Administrasi Negara. Butir – butir pertanyaan pemeriksaan yang menjadi azas – azas Hukum Administrasi Negara tersebut pada dasarnya merupakan indikator dari Keputusan Administrasi Negara (kebijakan publik). Yakni :

1. Azas *"Fair Play"*

Azas ini menghendaki adanya pemberian kesempatan

[14] SF. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal.355

[15] Moh. Mahfud, SH, op.cit, hal. 57.

[16] Prajudi, op.cit hal. 90

[17] Plilipus M. Hardjon et al, op.cit hal. 270

BPHN PUSLITBANG

yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan adil sehingga dapat memperoleh kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan.

2. Azas kecermatan *(carefulness)*

Azas ini menghendaki sikap pengambil keputusan senantiasa bertindak hati-hati, mempertimbangkan secara komprehensive mengenai segenap aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.

3. Azas Kepastian Hukum *(Legal security)*

Azas ini menghendaki dihormatinya hak-hak hukum yang diperoleh warga berdasarkan suatu keputusan kebijakan sehingga tercipta stabilitas hukum, dalam arti suatu keputusan yang telah dikeluarkan negara/organisasi harus berisi kepastian dan tidak begitu mudah untuk dicabut kembali.

4. Azas Keseimbangan *(Proportionality)*

Azas keseimbangan menghendaki adanya keseimbangan yang wajar apabila memuat pemberian sanksi dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran, sanksi hukuman tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya.

5. Azas Persamaan *(Equality)*

Azas ini menghendaki suatu keputusan/kebijakan dalam menghadapi kasus/fakta yang sama harus mengambil tindakan yang sama (tidak diskriminatif)

6. Azas Kewenangan *(Competency)*

Azas ini menghendaki agar dalam pengambilan keputusan seorang pejabat/instansi didasarkan pada kewenangan yang diberikan negara kepadanya, serta digunakan sesuai dengan maksud diberikannya kewenangan tersebut. Azas ini sering disebut azas larangan *"detournement de pouvoir"* atau azas larangan bertindak sewenang-wenang.

7. Azas larangan *"detournement de procedure"*

Azas ini menghendaki setiap pengambilan keputusan harus melalui tahap-tahap atau prosedur yang telah ditentukan guna menghindari pelecehan kewenangan pihak terkait yang secara fungsional *sharing* kepentingan terhadap keputusan

8. Azas motivasi untuk setiap keputusan pangreh *(motivation)*

Azas ini menghendaki penetapan keputusan harus berdasarkan atas alasan yang jelas, bcnar dan adil sehingga masyarakat yang tidak dapat menerima dapat melakukan kontrol, mengajukan argumen yang

BPHN PUSLITBANG

tepat untuk naik banding guna memperoleh keadilan.

9. Azas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal

   Azas ini menghendaki agar jika terjadi keputusan yang sifatnya membatalkan keputusan yang lain maka akibat dari keputusan yang dibatalkan tersebut harus dihilangkan sehingga pihak yang terkena keputusan tersebut harus diberikan ganti rugi atau rehabilitasi.

10. Azas penyelenggaraan kepentingan umum *(public service)*

    Azas *publik service* ini menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyclenggaraan tugas pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi dan golongan

Di samping itu, dalam yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) disebutkan pula bahwa asas-asas umum pemerintah baik meliputi :

1. Asas pertimbangan *(motiveringsbeginsel);*
2. Asas kecermatan *(zorgvuldigheidsbeginsel);*
3. Asas kepastian hukum *(rechtszekerheidsbeginsel);*
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan *(vertrouwensbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen)*
5. Asas persamaan *(gelijkheidsbeginsel)*
6. Asas keseimbangan *(ovenwichtigheidsbeginsel);*
7. Asas kewenangan *(behoegheidsbeginsel);*
8. Asas *fair play (beginsel van fair play)*
9. Asas larangan "detournement de pouvoir" *(het verbod detornement de pouvoir);*
10. Asas larangan bertindak sewenang-wenang *(het verbod van willekeur).*

Di lain pihak, beberapa pakar hukum mencoba mengidentifikasi pula azas-azas pemerintahan yang baik. S.F Marbun misalnya merinci asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam 17 (tujuh belas) asas, yaitu :

1. Asas persamaan;
2. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan;
3. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap prang,
4. Asas ganti rugi karena kesalahan;
5. Asas kecermatan;
6. Asas kepastian hukum;
7. Asas kejujuran dan keterbukaan;
8. Asas larangan menyalahgunakan wewenang;
9. Asas larangan sewenang-wenang;
10. Asas kepercayaan atau pengharapan;

BPHN PUSLITBANG

11. Asas motivasi;
12. Asas kepantasan dan kewajaran;
13. Asas pertanggung-j awaban;
14. Asas kepekaan.
15. Asas penyelenggaraan kepentingan umum;
16. Asas kebijaksanaan;
17. Asas itikad baik.

Sedangkan di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan Prof.Kuntjoro Purbopranoto adalah sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum *(principle of lergal security);*

2. Asas keseimbangan *(principle of proportionality);*

3. Asas kesamaan (dalam mengambil keputusan *pangreh/ principle of equality);*

4. Asas bertindak cermat *(principle of carefulness);*

5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh *(principle of motivation);*

6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan *(principle of non misuse of competence);*

7. Asas permainan yang layak *(principle of fair play);*

8. Asas keadilan atau kewajaran *(principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness);*

9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar *(principle of meeting raised expectation);*

10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal *(principle of undoing the qonsequences of annulled decision);*

11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi *(principle of protection the personal way of life);*

12. Asas kebijaksanaan *(sapientia);*

13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum *(principle of public service).*

Secara normatif, merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, disebutkan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik meliputi :

1) Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;

2) Asas Tertib Penyelenggar-An Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyeleng-garaan negara;

3) Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang

BPHN PUSLITBANG

mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif,akomodatif, dan selektif;

4) Asas Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5) Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan kese-imbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;

6) Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik clan ke-tentuan peraturan perundang-undang-an yang berlaku; dan

7) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertang-gungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang ke-daulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Good Governance dalam Perspektif Ekonomi

Sejarah administrasi negara di Indonesia dan juga di berbagai negara lainnya, baik di negara-negara maju maupun yang sedang berkembang, menunjukkan adanya kecenderungan pergeseran dominasi peranan sektor publik atau birokrasi pemerintah dalam penyelcnggaraan pemerintahan ke arah peranan lebih dari sektor swasta dan masyarakat pada umumnya. Berbagai kecenderungan tersebut mengarah kepada upaya untuk berbagi tugas dan tanggungjawab membangun bangsa secara bersamasama antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat, utamanya menghadapi atau dalam kondisi komunitas internasional yang carat dengan kompetisi.

1. Pemaknaan *Governance* dalam Dunia Usaha/Privat dan Transformasinya ke Sektor Publik

Governance pertama kali digunakan di dunia usaha atau korporat. Manajemen profesional yang diperkenalkan Pasca Perang Dunia Kedua dengan prinsip dasar "memisahkan kepemilikan dengan kepengelolaan". Hal ini bcnar-benar menjadikan setiap korporat menjadi usaha-usaha yang besar, sehat, dan menguntungkan. Gerakan ini dimulai secara besar-besaran di Amerika, khususnya setclah para *titans-entrepreneur* mengalami kegagalan besar untuk mempertahankan kebesaran bisnisnya. Salah satu contohnya adalah Henry Ford II gagal mempertahankan kebesaran bisnisnya, karena is tidak mengenal manajemen profesional. Ia bahkan tidak mengenal "manajemen". Seperti kata Peter Drucker (1977,5):

BPHN PUSLITBANG

"the first ford failed because of his firm conviction that business did not need managers and management. All it needed, he believed, was the owner with his "helper".

General Motors, Rockefeller, du Pont, dan JP Morgan, secara serempak memulai untuk menggunakan model manajemen professional untuk mengelola bisnis mereka. Hasilnya memasuki tahun 1960-an, kebesaran bisnis kembali lagi, bahkan pada tahun 1980-an tampak sebagian besar korporat-korporat terbesar dan sekaligus terbaik di dunia adalah korporat Amerika Serikat yang dikelola dengan manajemen profesional dengan prinsip dasar "memisahkan kepemilikan dengan kepengelolaan". Eropa dan Jepang mengikut di belakang. Menguatnya peran institusi pasar modal dan masuknya investasi dana pensiun menguasai perusahaan-perusahaan publik dan menjadikan manajemen profesional sebagai satu satunya cara terbaik mengelola usahal[18]

Pada tahun 1980-an mulai terlihat sisi buruk dari manajemen profesional, khususnya di Amerika Serikat. Dengan modal manajemen yang *one tier sytem,* di mana lembaga komisaris menjadi satu dengan lembaga kedireksian. Meski terdapat direksi independen, namun tetap saja kontrol tidak bisa efektif. Para eksekutif korporat kemudian menjadi baron-baron baru, dimana mereka menjalankan organisasi sesuka hati, mengambil keuntungan terbesar untuk mereka sendiri melalui mekanisme gaji, tunjangan, bonus, hak atas saham clan deviden, serta sebagainya. Kondisi ini berbeda dengan model Eropa yang masih banyak menggunakan pola *two tiers system* seperti yang digunakan perusahaan-perusahaan Indonesia, di mana terdapat pemisahan yang tegas antara lembaga kekomisarisan dan lembaga kedireksian.

Seperti hanya dalam politik, maka masalahnya berupa sebentuk pertanyaan: *"who will guard".* Para menanajer profesional bukan saja pengelola yang diberi kepercayaan pemiliknya untuk menjadikan korporat menjadi sehat dan menguntungkan, namun mereka adalah *guard* dari korporat. Kejahatan `kerah putih' mewarnai dunia usaha mulai kurun waktu 1980-an hingga 1990-an. Salah satu kejahatan yang paling pokok adalah membohongi pemilik dengan cara cerdas, yaitu membengkakkan biaya operasional, sehingga meski perusahaan tanpak besar dan sehat, namun keuntungan yang diberikan kepada pemilik kecil. Memang, pemilik perusahaan melalui pasar modal banyak yang tidak mempertentangkan masalah ini, karena pada akhirnya keuntungan mereka tidak berasal dari deviden, namun clari transaksi saham yang semakin lama semakin berjalan terpisah dari bisnis riilnya. Pasar modal bergerak sendiri dan korporat berjalan sendiri. Desakan menguat ketika kepemilikan saham di korporat yang besar dan sehat tersebut adalah dana-dana

[18]Disarikan berdasarkan; Riant Nugroho, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004, hlm. 205 — 226

BPHN PUSLITBANG

pensiun dan biasanya ditanamkan untuk jangka waktu panjang, [19] di mana pengelolaan dana pensiun ini sangat konservatif akan keamanan investasi mereka, mengingat pemanfaatannya sebagian besar adalah para orang tua pensiunan. Dorongan untuk menyusun sebuah konsep dalam rangka menciptakan pengendalian (bukan sekedar pengawasan) yang melekat *(built in)* kepada korporasi dan manajer profesionalnya, bermuara dengan diintrodusirnya *Good Corporate Governance (GCG).* Konsepnya adalah bahwa pengelolaan usaha harus benar-benar memberikan manfaat kepada pemiliknya[20]

Prinsip-prinsip utama dalam governansi-korporat adalah transparansi, akuntabilitas, *fairness,* responsibilitas,[21] dan responsivitas. Transparansi tidak berarti "ketelanjangan", melainkan keterbukaan, yakni adanya sebuah system yang memungkinkan terselenggaranya komunikasi internal dan eksternal dari korporasi. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban secara bertingkat ke atas (hirarkis). Dari organisasi manajemen paling bawah hingga Dewan Direksi, dan dari Dewan Direksi kepada Dewan Komisaris. Dan secara luas, akuntabilitas diberikan oleh Dewan Komisaris kepada masyarakat. Akuntabilitas secara sempit dapat diartikan secara finansial. *Fairness* agak sulit diterjemahkan, karena is menyangkut keadilan dalam konteks moral. *Fairness* lebih menyangkut moralitas dari organisasi bisnis dalam menjalankan hubungan bisnisnya, baik secara internal maupun eksteranl.

Responsibilitas pada hakekatnya adalah pertanggungjawaban korporat secara kebijakan. Dalam konteks ini penilaian pertanggungjawaban lebih mengacu kepada etika-korporat, termasuk dalam hal ini etika profesional dan etika-manajerial. Responsivitas merupakan tingkat kepekaan organisasi bisnis untuk merespon bukan saja kebutuhan public-yang menyangkut tingkat keinovatifan korporat-melainkan kepada keluhan internal dan eksternal, serta kebutuhan tak tampak yang dirasakan perlu untuk dipenuhi. Sementara itu, Komite Governansi Korporat di Negara-negara maju (OECD) menjabarkan prinsip governansi korporat menjadi 5 (lima) kategori, yaitu : (1) Hak pemegang saham; (2) Perlakuan yang *fair* bagi seluruh pemegang saham; (3) Peranan konstituen dalam governansi-korporat; (4) Pengungkapan dan transparansi; serta (5) Tanggung jawab Direksi dan Komisaris.

Pada akhir tahun 1980-an terjadi proses pembelajaran atau tranformasi dari sektor privat atau bisnis ke sektor publik.

[19] Untuk mengupas masuknya dana pensiun ke korporat AS, lihat Drucker (1976)

[20] Dari konsep ini pun sebenarnya GCG mundur selangkah dari paradigma *stakeholders management,* karena fokusnya adalah paradigm *shareholders management*

[21] Kantor Mentari Negara BUMN (1999).

BPHN PUSLITBANG

Salah satu buku yang kemudian menjadi buku rujukan bagi setiap manajer di sektor publik adalah *Reinventing Governmet* (Omborne & Gebbler 1992). Gerakan GCG akhirnya merembet ke *sector public.* Artinya ajaran *governance* yang dimaknai pemisahan antara kepemilikan dan kepengelolaan diterapkan di sector publik, dengan pengertian bahwa demi untuk kemanfaatan sebesar-besarnya untuk masyarakat dan negara, maka kepengelolaan atau pemerintahan bukan lagi monopolli pemerintah tetapi dishare bersama dengan 'dunia usaha' dan `masyarakat'.

2. *Good Governance* sebagai Parameter Keberhasilan Pemanfaatan Sumberdaya

Gaung tranformasi ajaran *good corporate governance* dari sektor bisnis ke sektor publik sebagaimana terurai di atas merambah pada komunitas lembaga internasional, artinya konsep *good governance* menjadi popular dan lembaga-lembaga dunia seperti PBB, Bank Dunia, dan IMF meletakkan *Good Governance* (GG) sebagai kriteria negara-negara yang "balk" dan "berhasil dalam pembangunan", bahkan dijadikan "semacam" kriteria untuk memperoleh bantuan optimal. Selanjutnya GG dianggap sebagai istilah standar untuk organisasi publik hanya dalam arti pemerintahan.

Yang perlu dipertanyakan adalah masih samarnya konsepsi Governance (kepemerintahan) sebagai preferensi atau pengubah istilah *Government* (pemerintah). Pada awalnya Bank Dunia mendefinisikan *governance* sebagai *the exercise of political power to manage a nation's affair* (Davis & Keating, 2000,3), kemudian diperjelas mejadi *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society* (LAN 2000,5), World Bank juga menambahkan karakteristik normatif *good governance,* yaitu :

"an efficient public service, an independent judical system and legal framework to enforce contracts; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of govermant; a pluralistic institutional; and free press."

Sementara itu UNDP (PBB) mendefinisikan GG sebagai *the exercise of political, economic and administrative authority to manage the nation's affair at all levels* (LAN, 2000,5) menilai bahwa definisi UNDP ini menyiratkan terdapat 3 (tiga) jenis GG, yaitu (1) *economic governance* yang mempunyai implikasi-implikasi terhadap *equity, poverty, quality of life; (2) political governance* yang menyangkut proses formulasi kebijakan; dan (3) *administrative governance* yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

Economic governance menunjukkan kemampuan organisasi publik untuk menciptakan kinerja keuangan

BPHN PUSLITBANG

yang lebih baik. Pada organisasi publik yang berperan sebagai pusat pertanggungjawaban biaya *(cost center)* maka kinerja keuangan diukur ciari seberapa besar organisasi publik dapat meningkatkan efsiensi anggaran dalam mencapai tujun organisasi. Bagi organisasi yam?, berperan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan *(revenue center)* maka kinerja keuangan dapat diukur dari peningkatan pendapatan yang diperoleh dalam kurun waktu tertentu. Organisasi publik yang berperan sebagai pusat pertanggungjawaban laba *(profit center)* kinerja keuangan diukur dari peningkatan laba yang merupakan hasil dari pengendalian pendapatan dan biaya. Sedangkan bagi organisasi publik yang berperan sebagai pusat pertanggungjawaban investasi *((investment center)* maka ukurankinerja keuangan adalah pencapaian *return of investment (ROI)* atau tingkat pengembalian investasi..

Political Governance merupakan proses formulasi kebijakan publik (yang dituangkan dalam strategi?). Strategi jangka panjang mengacu pada penentuan visi, misi,dan nilai-nilai dasar organissi. Pada organisasi yang memiliki rentang pengendalian yang luas, maka penentuan strategi jangka panjang dilakukan oleh organisasi induk. Sedangkan organisasi di bawah induk mempunyai tanggung jawab untuk menyususn strategi jangka pendek,yang berupa tujuan strategik, ukuran kinerja, target \, dan program selama periode 1 (satu) tahun. Peran pengawasan alas implementasi kebijakan dilakukan oleh pihak internal maupun pihak eksternal dengan tujuan sebagai evaluasi untk peningkatan kinerja periode berikutnya.

Administrative Governance merupakan kemampuan organisasi publik dalam mengimple-mentasikan kebijakan. Setiap organisasi publik harus memiliki pengadministrasian kebijakan. Hal ini penting karena setiap hasil implementasi kebijakan harus dilaporkan kepada masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik. Ukuran keberhasilan administrasi kebijakan dapat berupa penyederhanaan prosedur kerja. Melalui penyederhanaan prosedur kerja, maka akan mempercepat pemberian pelayanan kepada para pemakai jasa dari organisasi publik yang bersangkutan.

Sementara itu, OECD dan Bank Dunia juga mensinonimkan GG dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Selanjutnya, UNDP juga mensinonimkan GG sebagai hubungan sinergis dan konstruktif di antara Negara, sektor swasta, dan masyarakat (LAN, 2000,7).

Sejauh ini *Good Governance* dapat diberi pengertian sebagai "tata pengelolaan sumberdaya yang dimiliki suatu negara (atau daerah) untuk mencapai tujuan negara seoptimal mungkin oleh tiga aktor/pilar utama pemangku

BPHN PUSLITBANG

kepentingan atau *stakeholders :* (1) pemerintah – (2)pengusaha – dan (3) masyarakat/rakyat, secara kooperatif dan siner jik". Dari pengertian tersebut memuat konsep dasar atau makna sebagai berikut :

1. tugas yang selama ini dikenal `tugas pemerintahan' bukan lagi monopoli dari pemerintah tetapi perlu *shared* dengan rakyat dan pengusaha swasta
2. memposisikan ketiga aktor tersebut dalam *governance* karena ketiganya sangat tergantung kelangsungan hidupnya pada *resources* yang tersedia dan berkepentingan atas semakin menipisnya atau tidak seimbangnya perbandingan antara *resouces* suatu negara dengan jumlah penduduknya sehingga memerlukan pengelolaan secara lebih bertanggung jawab, efisien, efektif dan produktif
3. indikator produktivitas, yang mempunyai arti tingkat kemampuan untuk memberi nilai tambah terhadap *resources,* merupakan indikator yang paling krusial, karena apabila tidak tercapai dengan baik, artinya terjadi kondisi yang *contraproductive* akan menurunkan daya *survival-nya* suatu negara.

Atas dasar ini, Lembaga Administrasi Negara dalam buku SANKRI (Sistem Administrasi Negara Kesatuan Redpublik Indonesia) Buku I Prinsip-prinsip

Penyelenggaraan Negara (2003, hal 47) dikemukakan sembilan karakteristik atau prinsip-prinsip *Good Governance* (GG) yang diadopsi dari UNDP, yaitu :

1. *Partisipation.* Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang memiliki kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
2. *Rule of law.* Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk Hak Asasi Manusia (HAM);
3. *Transparency.* Transparansi dibangun atas dasar kebebasan anarus informasi. Proses-
4. proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor;
5. *Responsiveness.* Lembaga- lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakelolders;*
6. *Consensus orientation.* GO menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas balk dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
7. *Equity.* Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;

BPHN PUSLITBANG

8. *Effectiveness and efficiency.* Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
9. *Accountability.* Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan
10. masyarakat *(civil society)* bertanggung jawab kepada publik dan lembagalembaga
11. *stakeholders.* Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;
12. *Strategic vision.* Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif GG dan pengembangan manusia yang luas clan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Sebelum sampai pada formula prinsip-prinsip tersebut UNDP telah merekomendasikan beberapa karakteristik governance, yaitu : legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan partisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (fiansial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

Karakteristik tersebut dibangun UNDP bertolak dari anggapan dasar bahwa terdapat kesamaan gejala yang menyebabkan kegagalan berbagai pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yaitu : (1) pelayanan yang rendah, (2) kapabilitas kebijakan yang rendah, (4) manajemen keuangan yang lemah, (5) peraturan yang terlalu berbelit-belit dan sewenang-wenang, serta (6) alokasi sumber-sumber yang tidak tepat. Tetapi UNDP kurang menekankan pada asumsi mengenai superioritas majemuk, multi partai, sistem orientasi pemilihan umum, dan pemahaman bahwa perbedaan bentuk kewenangan politik dapat dikombinasikan dengan prinsip efisiensi dan akuntabilitas dengan cara-cara yang berbeda.

Hal-hal tersebut juga berkaitan terhadap argumentasi mengenai nilai-nilai kebudayaan yang relatif; sistem penyelenggaraan pemerintahan yang mungkin bervariasi mengenai responbterhadap perbedaan kumpulan nilai-nilai ekonomi, politik, individualitas, perintah dan kewenangan. UNDP menganggap bahwa good governance dapat diukur dan dibangun indikator yang komplek dan masing-masing menunjukkan tujuannya.

Berdasarkan Dokumen Kebijakan UNDP dalam "Tata Pemerintahan Menunjang pembangunan Manusia Berkelanjutan", Januari 1997, yang dikutip dari buletin informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia *(Partnership* Pr *Governance Reform in Indonesia),* 2000, disebutkan :

BPHN PUSLITBANG

"Tata Pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjebatani perbedaanperbedaan di antara mereka."

"Tata pemerintahan yang baik *(good governance)* memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Mengikutsertakan semua;
2. Tarnsparan dan bertanggung jawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

World Bank atau bank Dunia dalam "Development *in Practice, governance : The World Bank Experience, World Bank Publication, Washington D.C, 1994* mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* : (1) masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris; (2) terbuka; (3) pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi; (4) eksekutif yang bertanggung jawab; (5) birokrasi yang profesional; dan (6) aturan hukum.

Karateristik *good governance* yang dikem.ukakan Bank Dunia mempunyai perbedaan dengan yang diajukan ODA Inggris maupun UNDP. Bank Dunia menghindari pernyataan mengenai sistem politik dan hak-hak, dan lebih mengacu kepada manajemen suatu negara, sumber-sumber sosial untuk pembangunan, dan kebutuhan untuk kerangka kerja aturan dan institusi yang dapat diperhitungkan dan jelas (terbuka). Hal demikian banyak ditempatkan untuk manajerial pemerintah dan kapabilitas kebijakan, serta sebagai sumbangan penting terhadap pcmbangunan ekonomi dan sosial. Meskipun demikian, Bank Dunia juga memberikan catatan terhadap keputusan untuk masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris dan pelaksanaan terhadap aturan hukum.

Dalam perspektif Bank Dunia, *governance* adalah sifat dari kekuasaan yang dijalankan melalui manajemen sumber ekonomi dan sosial negara yang digunakan untuk pembangunan, sehingga mereka lebih suka menggunakan istilah *good (public) governance.* Bank Dunia mengidentifikasi tiga aspek yang terkait dengan *governance*, yaitu : (1) Bentuk rejim politik *(the form of political regime);* (2) Proses dimana kekuasaan

BPHN PUSLITBANG

digunakan di dalam manajemen sumber daya eknomi dan sosial bazi kegiatan pembangunan; dan (3) Kemampuan pemerintah untuk mendisain, memformulasikan, melaksanakan kebijakan, do melaksanakan funzsi-fungsinya. Dari ketiga aspek tersebut, Bank Dunia memfokuskan pada aspek kedua dan ketiga sesuai dengan kapasitas kelembagaannya.

Gaung wacana mengenai pemberian label atau karakteristik kepemerintahan yang baik merambah ke Eropa sebagaimana direpresentasikan OECD, melalui hasil kajian Development Assistance Committee (DAC) yang mengajukan kriteria yang mencakup ruang lingkup :

a. Pembangunan partisipatoris *(participatory development);*

b. Hak-hak asasi manusia *(human rights);*

c. Demokratisasi *(democratization).*

Secara lebih spesifik, ketiganya dijabarkan dalam tolok ukur sebagai berikut :

(a) Pemerintahan yang mendapat legitimasi *(legitimacy of government* mencerminkan *degree of democratization);*

(b) Akuntabilitas politik dan perangkat pejabat pemerintahan (tercermin dari kebebasan pers, pengambilan keputusan yang transparan, mekanisme akuntabilitas);

(c) Kemampuan pemerintah untuk menyususn kebijakan dan mendeliverikan pelayanan yang baik;

(d) Komitmen yang nyata terhadap masalah hak asasi manusia dan aturan hukum (baikyang berkaitan dengan hak-ahak individu dan kelompok, keamanan, aktivitas sosialdan ekonomi, serta partisipasi masyarakat.

Prof. Bintoro Tjokroamidjojo dalam "*Good Governance* (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)", Jurnal Manajemen Pembangunan Nomor.30 Tahun IX, Mei 2000, menyatakan bahwa *Good Governance* sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan, menempatkan peran pemerintah yang sentral yang menjadi *"agent of change"* dari suatu masyarakat berkembang/*developing* di dalam negara berkembang. Sebagai *"agent of change"* maka berbagai perubahan yang dikehendaki diformulasikan menjadi *"planned change"* (perubahan yang berencana), maka kemudian juga disebut *"agent of development"*. *"Agent of development"* diartikan pendorong proses pembangunan dan perubahan masyarakat bangsa. Pemerintah mendorong melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program, proyek-proyek, bahkan industri-industri, dan peran perencanaan dan anggaran penting. Dengan perencanan dan anggaran juga menstimulasi investasi sector swasta. Kebijaksanaan dan persetujuan penanaman modal di tangan pemerintah.

Dalam *good governance* peran pemerintah tidak lagi

BPHN PUSLITBANG

dominan, tetapi juga *citizen*, masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*. Pemerintah bertindak sebagai regulator dan pelaku pasar untuk menciptakan iklim yang kondusif dan melakukan investasi prasarana yang mendukung dunia usaha. Usaha pembangunan dilakukan melalui koordinasi/sinergi (kcselarasan kerja antara pemerintah – masyarakat – swasta). Masyarakat dan dunia usaha mempunyai peran lebih dalam perubahan masyarakat.

Dengan demikian menjadi jelas bahwa implikasi mendasar dari konsep *good governance* yaitu konsep kepemerintahan yang baik dalam perspektif ekonomi yang muncul pada 1990-an, adalah kekuasaan atau kepemerintahan *(governance)* tidak semata-mata monopoli pemerintah *(government).* Tidak bisa diingkari pemerintah tetap memainkan peranan penting, akan tetapi kepemerintahan atau *governance* tersebut dilaksanakan secara bersama (kooperatif) dan sinerjik oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat warganegara pada umumnya. Tiga penyandang kepentingan atau *stakeholders* tersebut harus saling tahu apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya, dan dengan demikian memerlukan adanya dialog secara berkesinambungan agar para pelaku saling memahami adanya perbedaan-perbedan di antara mereka. Hanya dengan demikian akan tumbuh konsesus, kerjasama atau kooperasi dan sinergi pada keseluruhan tataran dari sistem penyelenggaraan negara bagi pencapaian tujuan bernegara, berbangsa dan bertanah air.

D. *Good Governance* Dalam Perspektif *Benchmarking Best Practices*

Apabila kita simak dengan teliti perkembangan perwacanaan dan implementasi konsep *Good Governance* dalam praktek, baik di lingkungan akademisi maupun birokrasi pemerintahan, setelah dekade 1990-an tendensinya mengarah pada benchmarking penerapan berbagai prinsip-prinsip manajemen ataupun administrasi, yang dikemukakan sejak mashab manajemen klasik, manajemen dengan pendekatan *human behaviour* sampai dengan manajemen modern ataupun supra modern. Bahkan dalam perkembangannya akhir-akhir ini berbagai prinsip yang diadvokasi dari bidang keilmuan lainnya juga ikut diimbuhkan, seperti prinsip-prinsip mengenai pengelolaan kelestarian lingkungan hidup, prinsip kesetaraan jender dan sebagainya, dan sebagainya.

Artinya, peluang tersebut dimanfaatkan oleh dunia akademisi maupun lembaga lembaga konsultan manajemen pada tataran internasional maupun nasional untuk mengangkat kembali, mengemas kembali, meramu kembali dengan penemuan penemuan baru di bidang teknik-teknik atau teknologi manajemen, dan mempromosikannya untuk diimplementasikan dan

BPHN PUSLITBANG

dikembangkan pada organisasi-organisasi swasta maupun publik. Promosi berbagai program pemberian sertifikasi ISO (International Sertifikation Organization) merangsang berbagai perusahaan, tak terkecuali organisasi publik, untuk meraih ISO-ISO dengan mengatasnamakan demi peningkatan daya saing. Berbagai nilai-nilai, atau wacana di bidang non-management (seperti kelestarian lingkungan hidup, hak asasi manusia, atau kesetaraan gender, dsb) yang diadvokasi disiplin ilmu plitik, ekologi, ilmu sosiologi dan ilmu hukum dan lainnya, ikut menimbrung kepentingan dengan cara menyelipkan penerapan ajaranajarannya dalam konteks atau skim manajemen.

Dengan demikian menjadi jelas, *pertama,* bahwa sumber materiil atau *locus* dari prinsip-prinsip *good governance* dalam perspekstif *best practices* dapat ditelusur dari konsep-konsep unggulan berbagai disiplin keilmuan; *kedua,* bahwa mengenai banyak sedikitnya cakupan prinsip-prinsipnya menunjukkan fokus atau prioritas prinsip yang dipilih atau direkomendasikan. Misalnya, ketika lingkungan privat mengemukakan konsep *good corporate governance,* hanya mengedepankan empat prinsip: transparansi, akuntabilitas, *fairness*, dan responsibilitas. Kemudian UNDP mengembangkan menjadi 9 (sembilan) prinsip sebagaimana disebut dimuka, yang kemudian oleh. Lembaga Administrasi Negara (LAN) ditambahkan lagi prinsip kompetensi, sehingga menjadi 10 (sepuluh) prinsip GG. Berikut disampaikan beberapa versi mengenai Prinsip-Prinsip Kepemerintahan yang Baik dari berbagai institusi atau negara:

United Kingdom Overseas Development Administration (UK/ODA) tahun 1993 mencanangkan 4(empat) karakteristik *good governance:,*

1. Legitimasi : menekankan pada kebutuhan terhadap sistem pemeintahan yang mengoperasikan jalannya pemerintahan dengan persetujuan dari yang diperintah (rakyat), dan juga menyediakan cara untukmemberikan atau tidak memberikan atau tidak memberikan persetujuan tersebut.

2. Akuntabilitas : mencakup eksistensi dari suatu mekanisme (baik secara konstitusional maupun keabsahan dalam bentuknya) yang meyakinkan politisi dan pejabat pemerintahan terhadap aksi perbuatannya dalam penggunaan sumber-sumber publik dan performan perilakunya Berta keterhubungannya dengan kebebasan media.

3. Kompetensi : Pemerintah harus menunjukkan kapasitasnya untuk membuat kebijakan yang efektif dalam setiap proses pembuatan keputusannya, agar dapat mencapai pelayananpublik yang efisien. Pemerintah yang baik membutuhkan kapabilitas manajemen publik yang tinggi, dan menghindari penghamburan dan pemborosan, khususnya pada

BPHN PUSLITBANG

anggaran militer yang tinggi. Pemerintah harus menunjukkan perhatiannya pada biaya pembangunan sosial seperti : anti kemiskinan, kesehatan, dan program-program pendidikan.

4. Penghormatan terhadap Hukum/Hak-Hak Asasi Manusia: Pemerintah memiliki tugas (bukan hanya yang terdapat pada konvensi-konvensi internasional) untuk menjamin hak-hak individu atau kelompok dalam mengekspresikan hak-hak sipil dan politik dengan kemajemukan institusi.

Hampir mirip secara kualitas dan kuantitas dengan konsep UK/ODA adalah konsep JICA mengenai prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik yang dikembangkan di Jepang, yang bermakna sebagai pembangunan landasan demokratisasi penyelenggaraan negara :

1. *Legitimacy.* Apakah demokrasi dijunjung tinggi? Apakah pemerintah dipilih secara demokratis dan mendapat kepercayaan dari masyarakat? Apakah hukum dengan semestinya mengendalikan kekuasaan dan kedaulatan? Apakah prosedur untuk mekanisme penyampaian keberatan dan perbedaan pendapat dibangun dan berfungsi?

2. *Accountability.* Apakah penyalahgunaan wewenang tidak mungkin dilakukan? Apakah ada keterbukaan informasi dalam penyelenggaraan wewenang? Apakah tugas-tugas dan wewenang para pejabat diuraikan secara jelas?

3. *Securing Human Rights.* Apakah hak asasi manusia dihormati? Apakah hak-hak minoritas dihormati? Apakah upaya-upaya dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat?

4. *Local Autonomy and Devolution.* Apakah otonomi daerah dan pendelegasian wewenang dihormati secara institusional?

5. *Civilian control over Excessive Arms Management and Disarmament.* Apakah pengeluaran militer dikendalikan pada proporsional tertentu dari anggaran?

Dalam Buku Sakunya *Public good governance:* Sebuah Paparan Singkat BAPPENAS mengembangkan Prinsip-prinsip *Good Governance* menjadi 14 Empatbelas) butir :

1. Mempunyai pandangan jauh ke depan *(Visionnary)*

   Semua kegiatan pemerintahan berupa pelayanan publik dan pembangunan di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi tertentu disertai strategi implementasi yang jelas. Lembaga-lembaga pemerintahan pusat dan daerah perlu memiliki rencana strategis (Renstra) sesuai dengan bidang tugas masing-masing sebagai pegangan dan arah pemerintahan di masa mendatang. Dengan demikian, Program Pembangunan Nasional (Propenas),

BPHN PUSLITBANG

Program Pembangunan daerah, Rencana Strategi Departemen/Lembaga/Dinas merupakan wujud dari prinsip tata pemerintahan yang mempunyai pandangan jauh ke depan.

2. Tata Pemerintahan yang bersifat terbuka (Transparan)

Semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan publik baik yang berkenaan dengan pelayanan publik maupun pembangunan di aerah harus diketahui publik. Isi keputusan dan alasan pengambilan kebijakan publik harus dapat diakses oleh publik dan harus diumumkan agar mendapat tanggapan publik. Demikian pula informasi tentang kegiatan pelaksanaan kebijakan tersebut dan hasil-hasilnya harus terbuka dan dapat diakses publik. Dalam konteks ini, aparat pemerintahan seharusnya bersedia secra terbuka dan jujur memberikan informasi yang dibutuhkan publik. Upaya pembentukan masyarakat transparansi, forum komunikasi langsung dengan eksekutif dan dengan legislatif, wadah komunikasi dan informasi liontas pelaku baik melalui media cetak maupun elektronik, merupakan contoh wujud nyata dari prinsip tata pemerintahan yang bersifat transparan.

3. Tata Pemerintahan yang cepat tanggap (Responsif)

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat atau sekelompok masyarakat tertentu menghadapi berbagai masalah dan krisis sebagai akibat dari perubahan situasi dan kondisi. Dalam situasi seperti ini, aparat pemerintahan tidak boleh masa bodoh tetapi harus cepat tanggap dengan mengambil prakarsa untuk memecahkan masalah-masalah tersebut. Aparat juga harus mengakomodasi aspirasi masyarakat sekaligus menindaklanjutinya dalam bentuk peraturan/kebijakan, kegiatan, proyek atau program yang diusulkan.

Wujud nyata dari prinsip tata pemerintahan yang responsif antara lain adalah penyediaan pusat pelayanan bagi keluhan masyarakat, pusat pelayanan masyarakat dalam hal-hal yang bersifat kritis dan gawat (crisis center), kotak saran, Surat pembaca dan tanggapannya, dan berbagai bentuk tanggapan eksekutif dan legislatif dalam forum-forum pertemuan publik.

4. Tata Pemerintahan yang bertanggung jawab/bertanggung gugat (Akuntabel)

Penerapan prinsip akuntabilitas atau bertanggung jawab/bertanggung gugat dalam penyelenggaraan pemerintahan diawali pada saat penyusunan program pelayanan publik dan pembangunan *(program accountability),* pembiayaannya *(fiscal accountability),* pelaksanaan, pemantauan dan penilaiannya *(process*

BPHN PUSLITBANG

accountability) sehingga program tersebut dapat memberikan hasil atau dampak seoptimal mungkin sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ditetapakan *(outcome accountability).* Para penyelenggara pemerintahan menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan masyarakat/publik *(outwards accountability),* dengan aparat bawahan yang ada di dalam instansi pemerintahan itu sendiri *(downwards accountability),* dan kepada atasan mereka *(upwards accountability).* Berdasarkan substansinya, prinsip bertanggung jawab/ bertanggung gugat mencakup akuntabilitas administratif seperti penggunaan sistem dan prosedur tertentu *(administrative accountability),* akuntabilias hukum *(legal accountability)* akuntabilitas antara eksekutif kepada legislatif *(political accountability)* akuntabilitas profesional seperti penggunaan metoda dan teknik tertentu *(professional accountability),* dan akuntabilitas moral *(ethical accountability).* Apabila semua yang dikatakan di atas dapat terpenuhi, maka akan tumbuh kepercayaan kepada aparat dan keandalan lembaga pemerintahan yang ada.

5. Tata Pemerintahan yang berdasarkan Profesionalitas dan Kompetensi

Di dalam pemberian pelayanan publik dan pembangunan dibutuhkan aparat pemerintahan yang meiliki kualifikasi kemampuan tertentu, dengan profesionalisme yang sesuai. Oleh karenanya, dibutuhkan upaya untuk menempatkan aparat secara tepat, dengan memperhatikan kecocokan antara tuntutan pekerjaan dengan kualifikasi kemampuan dan profesionalisme. Tingkat kemampuan dan profesionalisme aparat yang ada perlu selalu dinilai kembali, dan berdasarkanpenilaian tersebut dilakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia sesuai tuntutan pekerjaan dan tanggung jawab melalui pendidikan, pelatihan, lokakarya, dan sebagainya. Wujud nyata dari prinsip kompeensi dan profesionalisme dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.

6. Tata Pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara Efisien dan Efektif

Agar dapat meningkatkan kinerja tata pemerintahan dibutuhkan dukungan struktur yang tepat. Oleh karena itu, pemerintahan baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perubahan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan dan

BPHN PUSLITBANG

menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat. Di samping itu, pemerintahan yang ada juga harus selalu berusaha mencapai yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien. Dalam konteks ini, harus ada upaya untuk selalu menilai tingkat efektivitas dan efisiensi pemanfaatan sunberdaya yang tersedia.

7. Tata Pemerintahan yang terdesentralisasi

Upaya mendelegasikan kewenangan pusat kepada daerah untuk dapat mengurusi rumah tangganya telah dilakukan di seluruh Indonesia. Namun demikian, pendelegasian kewenangan tersebut harus juga dilakukan di daerah seperti pendelegasian wewenang oleh Bupati/Walikota kepada dinas-dinas atau badan/lembaga teknis yang ada di bawahnya, agar mereka memiliki keleluasaan yang cukup untuk memberikan pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di daerah. Wujud nyata dari prinsip tata pemerintahan yang terdesentralisasi adalah pemberian kewenangan yang luas disertai sumber daya pendukung kepada lembaga dan aparat yang ada di bawahnya untuk mengambil keputusan dan memecahkan masalah yang dihadapi.

8. Tata pemerintahan yang Demokratis dan berorientasi pada Konsesus

Perumusan kebijakan tentang pelayanan publik dan pembangunan di pusat dan daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oeh eksekutif. Dalam konteks ini wakil-wakil rakyat di DPR/DPRD diberi akses untuk secara aktif menyuarakan kepentingan masyarakat, dan menindaklanjuti aspirasi mereka sapai terwujud secara nyata. Keputusankeputusan yang diambil baik oleh lembaga eksekutif maupun legislatif, dan keputusan antara kedua lembaga tersebut harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.

9. Tata pemerintahan yang mendorong Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat mengenal lebih dekat siapa masyarakat dan warganya berikut cara pikir dan kebiasaan hidupnya, masalah yang dihadapinya, cara atau jalan keluar yang disarankannya, apa yang dapat disumbangkan dalam memecahkan masalah yang dihadapi, dan sebagainya. Kehadiran, keikutsertaan warga masyarakat dalam forum pertemuan publik, dan keaktifan mereka dalam menyumbangkan pikiran dan saran-saran menunjukkan bahwa urusan pemerintahan juga menjadi urusan mereka dan bukan semata urusan

BPHN PUSLITBANG

birokrat sebagaimana terjadi selama ini. Meskipun demikian, harus diakui bahwa tidaklah mudah mengikutsertakan semua lapisan masyarakat dalam suatu forum sekaligus. Jalan keluar yang diusulkan adalah memberi akses kepada wakil-wakil dari berbagai lapisan masyarakat untuk berpartisipasi untuk menyuarakan kepentingan kelompokyang diwakilinya dan mengajukan usul serta pikiran dalam forum-forum atau mekanisme pengambilan kebijakan publik yang memberi akses yang lebih besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi, dan pemberian fasilitas berupa pelatihan atau lokakarya kepada wakil-wakil kelompok masyarakat agar mampu merumuskan masalah yang dihadapi kelompoknya dan mampu menemukan cara pengungkapan yang tepat dalam forum-forum atau saluran publik yang ada.

10. Tata Pemerintahan yang mendorong Kemitraan dengan swasta dan masyarakat

Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, pembangunan masyarakat madani dan khususnya dalam rangka otonomi daerah, peranan swasta dan masyarakat sangatlah penting. Karena itu, masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan lewat pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah dengan swasta, pemerintah dengan masyarakat, dan antara swasta dengan masyarakat. Kemitraan ini harus didasarkan kepada kebutuhan yang rill *(demand driven).* Sektor swasta seringkali sulit tumbuh karena mengalami hambatan birokratis seperti sulitnya memperoleh berbagai bentuk ijin dan kemudahan-kemudahan lainnya. Hambatan birokratis semacam ini harus segera diakhiri dengan pembentukan pelayanan satu atap, pelayanan terpadu, dan sebagainya. Dengan demikian, wujud nyata dari prinsip ini adalah pembentukan kemitraan dan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta.

11. Tata pemerintahan yang menjunjung Supremasi hukum

Dalam pemberian pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan seringkali terjadi pelanggaran hukum, seperti yang paling populer saat ini yaitu terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam konteks ini, siapa saja yang melanggarnya harus diproses dan ditindak secara hukum atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wujud nyata dari prinsip supremasi hukum antara lain mencakup upaya pembentukan peraturan perundang-undangan, pemberdayaan lembaga-lembaga penegak hukum, penuntasa kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran hukum dan pengembangan budaya hukum.

BPHN PUSLITBANG

12. Tata pemerintahan yang memiliki Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan

Kesenjangan ekonomi yang sekaligus menunjukkan adanya kesenjangan tingkat kesejahteraan merupakan isu penting saat ini. Kesenjangan ekonomi yang meliputi kesenjangan antara pusat dan daerah, antar daerah, antar golongan pendapatan, merupakan salah satu penyebab lambatnya proses pemulihan ekonomi dewasa ini. Karena daerah-daerah dihuni oleh penduduk dari etnis bahkan juga agama yang berbeda, kesenjangan menjadi isu yang sangat rawan terhadap disintegrasi bangsa. Kesenjangan lain yang penting untuk diperhatikan adalah kesenjangan antara laki-laki dan perembpuan, di mana perempuan seringkali mendapatkan perlakuan yang berbeda/diskriminatif dalam kehidupan bermasyarakat. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengurangi berbagai kesenjangan ini, merupakan wujud nyata dari prinsip tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan.

13. Tata pemerintahan yang memiliki Komitmen pada Tuntutan Pasar

Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Bantuan pemerintah untuk mcngembangkan perekonomian masyarakat seringkali tidak diikuti oleh pembangunan atau pemantapan mekanisme pasar. Dalam jangka panjang bantuan tersebut menimbulkan distorsi dalam perekonomian serta memingirkan kelompok-kelompok masyarakat tertentu dari kegiatan ekonmi yang berbasis pada mekanisme pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonmi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh nyata penerapan prinsip tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar.

14. Tata pemerintahan yang memiliki Komitmen pada Lingkungan Hidup Masalah lingkungan hidup dewasa ini telah berkembanz menjadi isu yang sangat penting baik pada tataran nasional maupun internasional. Hal ini berakar pada kenyataan bahwa daya dukung lingkungan hidup semakin lama semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Lahan-lahan kritis semakin bertambah akibat pertumbuhan penduduk, penebangan hutan secara liar, pembakaran hutan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Pada akhirnya, hal tersebut mendatangkan ancaman banjir, tanah longsor dan mengeringnya sumber air bagi penduduk. Sementara di kota, pembangunan yan berorientasi pada indudtri menimbulkan masalah polusi udara, air, dan suara bagi penduduk kota, termasuk pelanggaran pihak tertentu untuk membangun pada daerah-daerah resapan

BPHN PUSLITBANG

airdan jalur hijau yang telah dilarang. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsisten, program reboisasi, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan merupakan contoh perwujudan tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup.

Sebagai kesimpulan, berbicara mengenai implementasi *good governance* dalam masyarakat, sangat beragam pemahamannya. Dari disiplin hukum administrasi negara akan mengedepankan AAUPB karena berangkat dari pandangan dasar bahwa negara yang baik adalah negara yang mampu menge- luarkan berbagai produk keputusan administrasi yang baik; komunitas interaksi internasional di bidang pembiayaan pembangunan negara akan mengedepankan Sembilan prinsip-prinsip *good governance* yang diadvokasi *World Bank* bertolak dari pandangan dasar bahwa negara yang baik adalah negara yang mampu mengelola resorce yang dimiliknya bagi kepentingan bagi negara dan warganegaranya secara optimal; dan yang menarik adalah kecenderungan di kalangan akademisi maupun praktisi yang mencari praktisnya (dalam anti apa yang baik dalam pemerintahan tinggal "dicomot" dari konsep akademisnya sejak dulu sampai sekarang) dengan titik tolak pandangan bahwa negara yang baik adalah negara yang kepemerintahannya menerapkan berbagai asas yang diadvokasi ilmu manajemen atau administrasi publik.

IV. Beberapa Peraturan Perundang-undangan Yang Relevan Bagi Upaya Terciptanya Kepemerintahan Yang Baik Di Indonesia

UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagimana dirubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang inilah yang menjadi rujukan asas-asas kepemeritahan yang baik.

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bcrsih dan Bebas Korupsi, dan Nepotisme.

Dalam pertimbangannya Tap MPR ini menyatakan :

a. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris MPR RI yang berakibat tidak berfungsinya dengan balk Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, serta tidak berkembangnva partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

b. Tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna.

c. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik

BPHN PUSLITBANG

usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan manusia.

d. Bahwa dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dan mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Beberapa ketentuan pokok Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 yang mendorong terciptanya kepemerintahan yang baik :

a. Penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertnggung jawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara.

b. Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut penyelenggara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

c. Untuk menghindarkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat.

d. Pemeriksaan atas kekayaan sebagaimana dimaksud di atas dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat.

e. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undng-undang tidak pidana korupsi.

f. Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tidak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

3. Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, kolusi, dan Nepotismc.

Dasar pemikiran UU No.28/1999:

a. Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan

BPHN PUSLITBANG

masyarakat yang adil dan makmur.

b. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antarPenyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang dapt merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.

Ketentuan-ketentuan Pokok UU No.28/1999:

a. Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, (menteri, gubernur, hakim)dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya bcrkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.

c. Asas Umum Pemerintahan atau Penyelenggara Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang meliputi : (1) asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggara negara, (3) asas kepentingan umum, (4) asas keterbukaan, (5) asas proporsionalitas, (6) asas profesionalitas, dan (7) asas akuntabilitas.

d. Amanat untuk dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKN) sebagai lembaga independen yang bertugas untuk memeriksa kekayaan Penyelenggara Negara dan mantan Penyelenggara Negara untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

e. Hak setiap Penyelenggara Negara:

(a) Menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(b) Menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan, dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat.

(c) Menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya.

(d) Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

f. Kewajiban setiap Penyelenggara Negara :

(a) Mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatan.

(b) Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat.

BPHN PUSLITBANG

(c) Mclaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.

(d) Tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

(e) Melaksanakan tugas tanpa membedaka-bedakan suku, agama, ras. dan golongan.

(f) Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrihbaik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

(g) Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

g. Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk :

(a) Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.

(b) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara.

(c) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara.

(d) Hak memperoleh perlindungan hukum, dalam mewujudkan hak-haknya.

h. KPKN mempunyai fungsi untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan n egara.

i. KPKN mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan Penyelenggara Negara.

V. Analisis Prospek Implementasi *Good Governance*

Dalam kaitannya dengan konsep *Good Governance* tersebut menarik untuk disimak apa yang dikemukakan Dudley Lynch dan Paul L.Kordis (1988) bahwa peradaban global yang menentukan *survive* atau posisi terdepan-terbelakangnya suatu bangsa dan negara di tengah komunitas dunia internasional telah mengalami beberapa tahapan gelombang perubahan, mulai dari (1) *Peradaban agraris*, suatu era peradaban yang sangat tergantung pada tingkat kerajinan atau kerja kerasnya (kekuatan otot) suatu bangsa dalam mengolah sumber daya yang dimilikinya. Pada era ini kehidupan manusia berhasil mengalami perubahan besar sebagai dampak dari perobahan pola dan tata cara kehidupan umat manusia di dunia yang dalam berbagai referensi disebut sebagai **revolusi hijau**. Ciri menonjol dari peradaban ini adalah keberhasilan yang diperoleh dari ketekunan, kerja keras sumber daya manusia dalam mengelola *resources* alam yang daya *coverage-nya*

BPHN PUSLITBANG

terhadap jumlah penduduk cukup atau bahkan lebih. Kecanggihan teknologi belum mewarnai derap dan gerak kehidupan manusia.

Peradaban agraris kcmudian berubah atau bergeser pada (2) *Peradaban industri*, yaitu suatu era yang mengandalkan pada pemanfaatan perkembangan teknologi untuk membangun berbagai industri pemenuhan kebutuhan kehidupan masyarakat. Peradaban ini dalam literature dikenal sebagai *revolusi industri,* di mana kondisi umat manusia mengalami kemajuan pesat dalam berbagai aspek kehidupan yang diakibatkan berbagai penemuan dan perkembangan teknologi. Dengan diketemukannya mesin uap, listrik dan temuan teknologi lainnya menghantar pada kondisi kehidupan manusia yang tidak mengandalkan kepada tenaga manusia sebagai sumber daya tenaga karena telah diambil alih oleh teknologi. Produksi barang-barang kebutuhan kehidupan manusia telah menjadi bahan perdagangan yang memberikan keuntungan yang berlipatganda. Negara-negara Eropa dan Amerika Utara banyak menikmati era gelombang peradaban industri karena mereka menguasai teknologi. Bahkan ada yang menyimpulkan bahwa ekspansi dan penjajahan negara Eropa atas koloni-koloni yang tersebar di muka bumi ini adalah berkat keunggulan dan penguasaan mereka atas teknologi yang diketemukan dan dikembangkan selama era revolusi industri tersebut.

Ditengah-tengah hiruk pikuknya peradaban industri, muncullah (3) *Peradaban informasi*, yaitu suatu era dimana berlaku pameo *`siapa yang menguasai informasi merekalah yang berkuasa'.* Gelombang peradaban ke tiga ini direpresentasikan oleh pemikiran spektatuler dari Alvin Toffler dalam *The Third Wave,* yang menekankan bahwa abad ini adalah abad informasi. Informasi tidak sekedar ditempatkan sebagai elemen penting dalam proses manajemen, tetapi bahkan dikatakan menduduki tempat yang lebih terhormat, yakni sebagai nafas organisasi. Informasi adalah kekuatan organisasi, karena manusia atau kelompok yang memiliki dan mampu menguasai serta memanfaatkan informasi akan menjadikan organisasi mereka memiliki kekuatan daya saing yang prima. Pada era ini teknologi berkembang semakin cepat dalam menunjang manajemen informasi dengn kecanggihan teknologi computer dan alat elektronik lainnya.

Ketika perkembangan teknologi informasi yang serba digital, kapasitas besar, transformasi yang sarwa cepat, dan telah mengundang perhatian serta menyita energi semua organisasi maupun negara seluruh muka bumi ini, muncullah peradaban yang erat kaitannya dengan fenomcna semakin menipisnya Jaya *coverage* sumber daya alam bagi pemenuhan kebutuhan kehidupan manusia, yakni (4) peradaban produktivitas, yaitu suatu era ketergantungan kepada tingkat kemampuan suatu bangsa dan negara dalam meningkatkan nilai tambah ekonomi *(economic added values)* terhadap resources yang dimiliki. Berbagai

BPHN PUSLITBANG

kajian dan literature akhir abad 20 pada umumnya menyepakati pendapat Lynch dan Kordis, bahwa organisasi yang mampu bersaing dan dapat bertahan dalam gelombang perubahan yang sedang melanda dunia adalah organisasi yang memiliki tingkat produktivitas yang tinggi. Organisasi, dan juga negara, akan survive apabila mampu menciptakan mekanisme untuk meningkatkan nilai tambah terhadap seluruh asset, potensi dan sumbcr daya organisasi/negara. Organisasi yang memiliki tingkat produktivitas rendah, cepat atau lambat akan kalah dalam arena persaingan usaha dan akhirnya akan terpuruk tidak berdaya. Pada tataran negara gelombang peradaban ke-empat ini harus diakuimerupakan era yang sangat determinan bagi kelangsungan hidup berbagai negara di satu pihak, tetapi di pihak lain sekaligus *kurang ditangkap esensinya* oleh sementara para pemimpin negara, khususnya di Indonesia, baik pada tataran eksekutif, legislative maupun yudikatif yang tercermin dari indikator kinerja berbagai kebijakan publik, mulai dari implementasi sampai penegakan hukum dalam rangka implementasi kebijakan publik banyak yang mengarah pada kondisi yang *contra-productive.* Fenomena praktek penyelenggaraan negara yang mencerminkan kondisi lemahnya *sense of crisis, sense of belonging, sense of credibility* yang kesemuanya merupakan kurangnya sensitivitas para pemimpin penyelenggara negara terhadap kondisi resource yang sudah pada tahapan membutuhkan kecerdasan suatu bangsa dan negara untuk meningkatkan produktivitas.

Ketertinggalan berbagai negara dalam berpacu pada peradaban produktivitas akan menjadi lebih diperparah dengan munculnya peradaban berikutnya yang langsung tidak langsung dipengaruhi kehadiran dari apa yang Rosabeth Kanter sebagai *world class,* yakni (5) peradaban imajinasi, yaitu suatu era di mana survivenya suatu organisasi atau negara sangat bergantung pada kemampuan para pemimpinya untuk mengelola impian-impian masa depan *(managing dreams),* atau istilah populernya lainnya *visionary nation.* Pada era peradaban imajinasi, kemampuan atau ketangguhan bersaing dari organisasi atau negara bergantung pada kemampuan untuk berimajinasi tentang masa depan. Persaingan bukan lagi mengandalkan ketekunan, bukan juga pada kecanggihan teknologi saja, pada penguasaan informasi atau juga bukan tingkat produktivitas saja, bahkan ada yang menambahkan juga tidak tergantung pada kemampuan modal secara moneter maupun dana, tetapi lebih sangat tergantung pada persaingan tentang apa yang menjadi visi organisasi atau negara. Bagaimana negara memiliki kemampuan untuk melihat jauh ke depan dan siap untuk mengantisipasi perubahan, tantangan maupun menciptakan peluang sebagai hasil daya kreativitas, imajinasi, kepekaan terhadap kecenderungan yang mungkin

BPHN PUSLITBANG

terjadi di masa mendatang, sudah menjadi prasyarat mutlak.Daya imajinasi organisasi merupakan kekuatan yang paling handal. Organisasi yang memiliki kreativitas yang orisinal dan mampu mengembangkan pandangan perspektif jauh ke depan, atau organisasi yang memiliki visi yang tepat akan mampu bertahan dalam persaingan. Manusia kembali menjadi asset organisasi yang paling berharga, khususnya mereka yang memiliki kemampuan kreativitas dan imajinasi yang prima sesuai dengan tantangan masa depan yang dihadapi.

Apabila diproyeksikan pada perjalanan sejarah kehidupan bangsa dan negara Indonesia, pengamatan empiris menunjukkan bahwa Indonesia tidak terlalu gagal dalam berkompetisi baik pada peradaban agraris (secara alamiah Indonesia sebagai negara agraris yang luas dan kaya ragam tanamannya), pada peradaban industri (pernah menjadi salah satu singa ekonomi dari Asia dalam pembangunan industri berkat *oil boom* tahun 1980-an), serta peradaban informasi (termasuk terdepan di Asia di bidang pembangunan telekomunikasi melalui peluncuran satelit Palapa guna memantapkan sistem informasi wilayah Nusantara yang begitu luas. Sedangkan yang gagal, bahkan menterpurukkan Indonesia ke dalam krisis multi dimensi pada tahun 1997, adalah dalam hal mengikuti peradaban produktivitas, di mana Indonesia gagal memanfaatkan era *oil boom* secara optimal karena merajalelanya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme; modal pembangunan nasional tidak ditangani secara profesional, bahkan digerogoti atau dijarah sedemikian rupa sehingga secara kumulatif produktivitas pembangunan nasional jauh di bawah nilai modal yang dikeluarkan. Rendahnya produktivitas nasional menjadi semakin dirasakan ketika surutnya modal pembangunan diantisipasi dengan berbagai skim pinjaman luar negeri, di mana ketika berbagai pinjaman luar negeri dilakukan bertahun-tahun mulai jatuh tempo sangat dirasakan betapa tingkat produktivitas Indonesia jauh di bawah nilai jumlah kumulatif hutangnya. Ironisnya, dalam jumlah yang cukup besar modal pinjaman luar negeri tersebut telah menjadi jarahan para konglomerat hitam yang berkolusi dengan penguasa dan terjadi *capital flow* ke luar negeri, dan aneh bin ajaib (sangat bertentangan dengan nilai-nilai universal baik di bidang hukum, moral, politik, bisnis, maupun etika), modal tersebut tanpa ada yang mampu menghalangi (seluruh bangsa hanya menonton) telah berubah fungsi menjadi faktor modal pendukung produktivitas dan menciptakan *income* di berbagai negara lain, yang keseluruhan pembayaran hutangnya tetap terbebankan pada pundak rakyat Indonesia.

E. Kinerja Kebijakan Publik dari Perpektif Keuangan dan Good Governance

Dalam mengukur kinerja atau tingkat keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan publik, perlu dipertimbangkan hal-hal berikut : *Pertama,* kebijakan

BPHN PUSLITBANG

publik sebagai format administrasi publik indikator keberhasilannya bisa diukur dari kaidah-kaidah dan parameter administrasi yakni efisiensi dan efektivitas; namun dalam praktek mengukur perbandingan terbaik antara input dan output untuk menentukan efisiensi dan efektivitas kegiatan sosial merupakan hal yang tidak mudah, bahkan kadangkadang bias karena sesuai dengan ragam sifatnya ada kegiatan pelaksanaan kebijakan publik yang bersifat sepenuhnya *spending* (seperti bidang keamanan), jadi lebih relevan faktor efektivitas daripada efisiensinya; demikian sebaliknya bagi pelaksanaan kebijakan publik yang bersifat *earning* keberhasilannya sepenuhnya harus diukur pada faktor efisiensinya. *Kedua,* orientasi dari kebijakan publik adalah kehidupan dan penghidupan yang berkualitas, dan dampaknya mampu mendukung kegiatan penye-lenggaraan pemerintahan negara, kelangsungan dan perkembangan hidup negara; hal tersebut berarti kinerja pelaksanaan kebijakan publik baik yang bersifat spending maupun *earning* kesemuanya bermuara pada kehidupan masyarakat yang berkualitas karena terciptanya sumber penghidupan masyarakat *(income)* oleh kegiatan produksi ekonomi nilai tambah, sehingga tercipta sistem moneter, fiscal dan perpajakan yang sehat yang mampu mendukung penyelenggaraan dan kelangsungan hidup negara. *Ketiga,* pelaksanaan kebijakan publik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara dan dari sudut aparatur pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan pelayanan publik *(public service delivery),* dengan paradigma *pelayanan adalah awal keberdayaan masyarakat',* sesuai dengan fitrah atau konsep universalnya birokrat sebagai *public servant.*

Dalam negara yang cenderung memilih aplikasi sistem ekonomi liberalis seperti Indonesia, walaupun belum mencapai kesepakatan "bulat", letak daya dukung pelayanan publik sebagai sumber kehidupan dan pertumbuhan negara sifatnya tidak langsung tetapi melalui tahapan atau gradasi (Gambar 1.), sebagai berikut :

Gambar 1 : Gradasi dan Siklus Pelayanan Publik sebagai Sumber Kehidupan dan Pertumbuhan Negara

INPUT KONVERSI OUTP

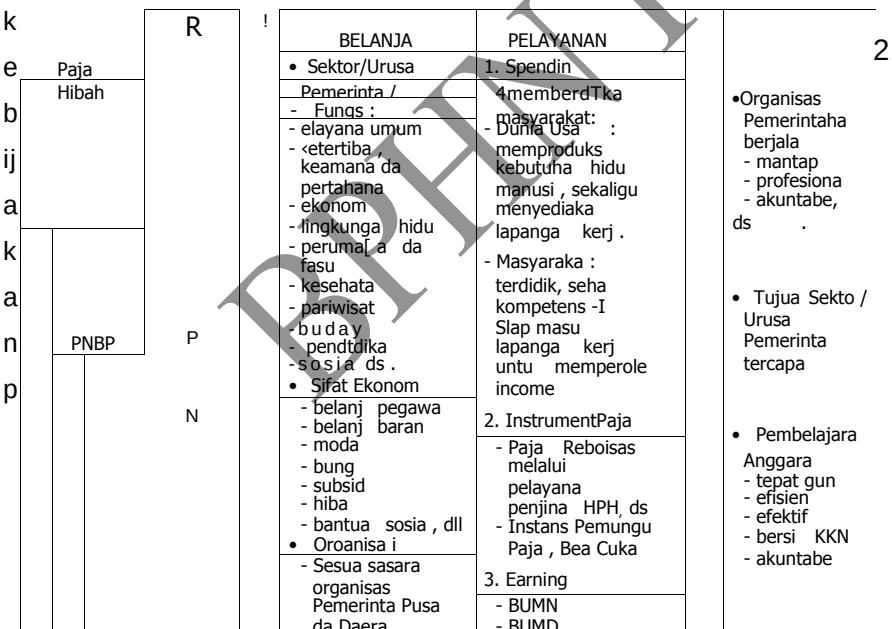
BPHN PUSLITBANG

(PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA)

KINERJA PEMERINTAH PENDAPATAN

Sumber : Sugiyanto (Manajemen Pelayanan Publik, 2004)

1. *Tataran pelayanan pemberdayaan penciptaan sumber penghidupan*, yakni tataran pelayanan untuk memenuhi `kebutuhan'publik sebagai aktor kehidupan, berupa situasi yang kondusif atau memberdayakan sehingga masyarakat secara individu atau organisasional mampu menciptakan lapangan usaha pelayanan pemenuhan kebutuhan kehidupan orang lain atau masyarakat pada umumnya yang dimungkinkan meraih keuntungan *(profit)* untuk dijadikan sumber penghidupan bagi dirinya sendiri, sekaligus menciptakan lapangan kerja sebagai sumber penghidupan masyarakat. Wujud pelayanan publik pada tataran ini berupa penetapan berbagai



ublik di bidang perindustrian, perdagangan, moneter, fiscal dan lainnya yang berkaitan dengan pemberdayaan peran pengusaha swasta dalam kegiatan usaha ekonomi, serta kebijakan publik di bidang kesehatan, pendidikan, sosial, lingkungan hidup, sarana prasarana dan sebagainya, yang mampu memberdayakan masyarakat sehingga memiliki kompetensi untuk memasuki lapangan keja yang diciptakan para pengusaha dan memperoleh *income* sebagai sumber penghidupannya. Perlu digaris bawahi di sini bahwa pada tataran pelayanan ini dari sudut pemrintah lebih bersifat *spending* daripada *earning.* Negara hendaknya baru dapat meraih pendapatan atau pungutan dari dan ketika kegiatan usaha para pengusaha sudah berjalan dan bcrhasil, serta dari berbagai transaksi jual beli yang dilakukan masyarakat ketika membelanjakan *income-nya.* Hal itu terjadi pada tataran pelayanan kedua bcrikut.

2. *Tataran Pelayanan Perpajakan* untuk pemeliharaan kelangsungan dan pertumbuhan , serta sumber penghidupan masyarakat dan negara, yakni tataran pelayanan untuk membangun komitmen dan partisipasi dari masyarakat untuk mendukung pengelolaan kelangsungan kehidupan bernegara berupa kewajiban membayar pajak, bea cukai, retribusi, dan bentuk pajak lainnya yang sah. Pada tataran ini kebijakan publik di bidang

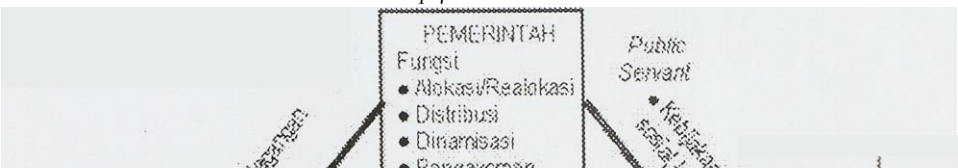
BPHN PUSLITBANG

moneter, fiscal dan perpajakan memposisikan beberapa jenis pelayanan publik sekaligus sebagai instrumen pemungutan pajak (seperti pemungutan dana reboisasi untuk pelayanan perijinan HPH oleh Departemen Kehutanan, dan sebagainya).

3. *Tataran pelayanan yang bersifat earning,* yakni tataran pelayanan di mana pemerintah terjun langsung di bidang usaha ekonomi guna mendukung pemeliharaan kelangsungan dan petumbuhan kehidupan dan penghidupan masyarakat dan negara. Bentuk pelayanan ini dilaksanakan oleh badan usaha milik negara atau daerah baik yang sepenuhnya *profit oriented* maupun yang ditambah dengan *social oriented,* walaupun sebenarnya konsep dasar badan usaha negara seharusnya tetap sepenuhnya dijalankan dengan mengikuti kaidah-kaidah bisnis swasta karena hasil laba usahanya dijadikan tumpuan atau diandalkan sebagai sumber pendapatan negara. Fungsi sosialnya bukan dilekatkan pada kegiatan bisnisnya, tetapi pada prosentasi laba disisihkan untuk keperluan pelayanan sosial.

Gambar 2. berikut menunjukkan bahwa ketiga tataran pelayanan tersebut menciptakan garis hubungan atau siklus, dinamika serta interdependensi kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam bernegara : masyarakat mclakukan usaha atau memproduksi kebutuhan hidup manusia, sekaligus menciptakan lapangan kerja, sebagai sumber penghidupan – produksi dibeli masyarakat (berarti harus punya daya beli berupa kepemilikan *income)* – dan, dari skenario kegiatan perekonomian tersebutlah negara mempunyai peluang untuk memperoleh sumber *revenue* berupa pajak dan bea cukai. Selanjutnya apabila pemerintah mampu mendorong meningkatnya produktivitas kegiatan usaha ekonomi yang tinggi dalam memanfaatkan *resource* yang ada, dan *revenue* negara semakin meningkat, dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan tataran pertama yang bersifat stimulant berupa pembangunan sarana prasarana, fasum dan fasus, sehingga terbuka bagi pemerintah untuk memungut skim *revenue* lainnya berupa retribusi. Gambar tersebut apabila dikaitkan konsep *good governance* menunjukkan bahwa para subyek dan obyek pelayanan tersebut pada dasarnya adalah *stakeholders* atau aktor-aktor utama pengelola *resource* guna pencapaian tujuan negara, dan karena daya *coverage* dari *resource* terhadap kehidupan dan penghidupan bagi jumlah penduduk di berbagai negara sudah pada posisi ambang jenuh (kecuali di sejumlah negara seperti Brunei, Kuwait, Saudi Arabia) sehingga ketiga pilar utama *good governance* tersebut harus bekerja secara kooperatif dan sinerjik.

BPHN PUSLITBANG



(Sumber : Manajemen Pelayanan Publik, 2004, persiapan untuk diterbitkan)

Dengan demikian menjadi semakin jelas bahwa mengukur kinerja kebijakan publik tidak semata-mata pada indikator efisiensi dan efektivitasnya, tetapi lebih jauh harus dipertanyakan apakah kebijakan publik tersebut bermuara pada pelayanan yang optimal (prima) mampu memberdayakan masyarakat, dan akuntabel, pada semua tataran pelayanan tersebut di muka. Untuk mempertajam pemahaman konotasi pelayanan yang memberdayakan dan akuntabel perlu diproyeksikan pada aspek pendanaan, artinya administrasi publik yang pada dasarnya adalah administrasi penyelenggaraan pemerintahan negara mengejawantahkan dalam format kebijakan-kebijakan publik dan *di-delivery-kan* melalui pelayanan publik dengan berbagai tatarannya, perlu didukung dengan anggaran, selanjutnya menghasilkan output pelaksanaan kebijakan publik berupa kinerja pemerintahannya sendiri maupun kinerja ikutan berupa pendapatan negara. Gambar 1.di muka juga menggambarkan mengenai gradasi dan siklus pelayanan publik sebagai sumber kehidupan dan pertumbuhan negara yang dikonstruksi dari manajemen keuangan negara berdasarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

F. Penutup

Dengan bahasan konfirmatif makna dan esensi dari *Good Governance,* dan dikaitkan dengan konsep administrasi publik dan kebijakan publik, maka berbicara mengenai implementasi *good governance* di Departemen Keuangan pada umumnya, khususnya pada jajaran Inspektorat Jendcral, berikut disampaikan beberapa butir pokok pikiran :

1. Administrasi negara sebagai administrasi penyelenggaraan pemerintahan negara yang formatnya adalah kebijakan publik, dalam konsep *Good Governance* pada dasarnya adalah tata pengelolaan sumberdaya yang diarahkan pada tercapainya kehidupan dan penghidupan masyarakat yang berkualitas, sehingga mempunyai kemampuan untuk mendukung kelangsungan penyelenggaraan dan pertumbuhan negara sendiri.
2. Penciptaan penghidupan atau sumber penghidupan masyarakat dan negara yang berkualitas tergantung pada kemampuan tiga pilar pemangku kepentingan atau *stakeholders* negara bekerjasama secara sinerjik dalam memanfaatkan resources yang dimiliki secara produktif.
3. Aplikasi Good Governance menghendaki pemahaman mendasar mengenai fitrah pemerintah adalah pelayanan publik, menggunakan beberapa modus operandi baik *spending, instrument perpajakan,* maupun *earning,* yang kesemuanya diarahkan memberdayakan masyarakat sebagai pelaku atau aktor kehidupan dan penghidupan.

BPHN PUSLITBANG

Referensi

Anderson, James E. (1979), *Public Policy Making.* London : Nelson

Downs, A (1972), *Up and down with ecology – the 'issue attention cycle' The Public Interest,28,* 36-50.

Easton, D.(1979), A *System Analysisof Political Life,* rev.ed.Chicago : University of Chicago Press.

Kanter, Rosabeth Moss (1995), *World-Class : Thriving Locally in the Global Economy.* New York : Simon & Schuster, Rockefeller Center.

Kouzes, James M.and Barry Z.Posner (1993), *Credibility, How Leaders Gain and Lose it, Why People Demand it.* San Frasisco : Jossey-Bass Publishers.

Nuemberger, Phil. (1992), *Increasing Executive Productivity.* New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Sugiyanto (2004), *Manajemen Pelayanan Publik,* dalam proses diterbitkan. UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Development –A Policy Document, NewYork UNDP*

BAB III

Perkembangan Tata Pemerintahan Yang Baik di Indonesia[22]

1. Pendahuluan

Secara umum, pelaksanaan aktivitas pemerintahan di berbagai negara selalu mempunyai tujuan ideal, yaitu tercitanya suatu sistem pemerintahan yang ideal, antara lain ditandai dengan terciptanya hubungan harmonis antara unit-unit pemerintahan yang ada dengan masyarakat serta pemerintah mengayomi secara politik dan hukum kepentingan warga negara, dan pemerintah dipercaya oleh publik karena diakui sebagai pemerintah yang bersih dan berwibawa. Beberapa hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pada dasarnya dijalankan atas dasar kepercayaan dan kewibawaan dari para *stakeholder*, tanpa kedua hal tersebut, pemerintah akan dinilai sebagai pihak yang otoriter, dan korup serta tidak dipercaya oleh masyarakat kuas, baik masyarakat domestik maupun masyarakat internasional.

Dalam menilai suatu pemerintahan nasional, masyarakat domestik dan masyarakat internasional mempunyai berbagai norma, standar dan kriteria yang dapat dipakai untuk menentukan *rating* suatu pemerintahan, apakah dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersih, berwibawa dan terpercaya, atau pemerintah tersebut dimasukkan kedalam kategori pemerintahan yang tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan tersebut dan digolongkan kepada pemerintahan yang tidak dapat

[22] Bab ini ditulis oleh Safri Nugraha (Fakultas Hukum UI)

BPHN PUSLITBANG

dipercaya oleh para *stakeholder*. Dengan demikian, berbagai penilaian dan kriteria tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan berbagai peringkat dalam pemerintahan dan bertujuan akhir untuk membentuk pemerintahan yang ideal dan terpercaya di berbagai negara yang ada. Berdasarkan praktek yang ada, pencapaian terhadap terciptanya pemerintahan yang ideal dan terpercaya di suatu negara memerlukan waktu, tenaga dan *budget* yang tidak sedikit, bahkan waktu yang diperlukan akan menjadi lebih lama apabila terdapat berbagai faktor yang bersifat politis dan non-politis di negara tersebut. Berbagai praktek pemerintahan yang ada di banyak negara sesungguhnya telah membuktikan tentang hal-hal tersebut.

Indonesia, sebagai suatu negara dengan pemerintah sebagai pelaksana berbagai aktivitas negara, tentunya tidak terlepas dari penilaian dan kriteria yang ditetapkan oleh berbagai *stakeholder* tersebut dan berbagai Presiden, sebagai kepala pemerintahan negara, sejak dahulu sampai saat ini juga telah berusaha mencapai kriteria sebagai pemerintah yang baik, dalam arti diakui sebagai pemerintah yang bersih, berwibawa dan terpercaya berdasarkan penilian berbagai kalangan, baik nasional, regional maupun internasional. Fakta-fakta sejarah telah menunjukkan hal tersebut, dan dapat terlihat bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan oleh berbagai Presiden tersebut seringkali mengalami berbagai hambatan dan kendala teknis, yuridis serta politis yang terjadi, baik secara internal maupun external. Namun juga dapat dilihat adanya berbagai kemajuan dan dukungan terhadap usaha-usaha yang dilakukan oleh berbagai Presiden dalam menciptakan pemerintahan yang ideal serta terpercaya tersebut. Oleh karena itu, harus dianalisa secara mendalam tentang apa dan makna sesungguhnya dari pemerintahan yang ideal dan terpercaya tersebut, dan bagaimana suatu tata pemerintahan yang baik di suatu negara dapat menjadi acuan pokok bagi pencapaian kritera-kriteria tersebut.

2. Perkembangan Tata Pemerintahan yang baik di Indonesia.

Indonesia, sebagai suatu negara, secara historis telah mengalami perkembangan dalam pengelolaan pemerintahannya sejak tahun 1945. Berbagai faktor, seperti politik, budaya, sosial, ekonomi, dan lain-lain telah ikut mewarnai perkembangan tersebut dan bahkan pada beberapa kesempatan telah menciptakan berbagai corak pemerintahan yang pernah ada sampai saat ini. Hal-hal tersebut pada dasarnya membuktikan adagium bahwa corak pemerintahan sangat tergantung kepada figur atau individu yang menjadi Presiden yang merupakan kepala pemerintahan negara di Indonesia. Sebagai contoh, pemerintahan di era Soekarno terkenal sebagai pemerintahan yang sangat mengutamakan *nation-buiding* di Indonesia. Sehingga corak pemerintahan Soekarno banyak diwarnai dengan berbagai upaya atau tindakan pemerintahan kearah terciptanya *nation-building* tersebut sehingga berbagai tindakannya sering disebut kontroversial, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan Hak Asasi Manusia.

Pada era Soeharto, pemerintahan pada saat itu lebih banyak menekankan kepada pendekatan keamanan (*security approach*) pada sebagian terbesar masa kekuasaannya. Dengan demikian, kegiatan tata pemerintahan yang baik hanya

BPHN PUSLITBANG

menjadi sekedar simbol kekuasaan dari pemerintahan yang otoriter, dan hanya menjadi slogan-slogan politik dari pemerintah pada saat itu. Selain itu, issue-issue lain juga menjadi faktor yang menghambat penerapan tata pemerintahan pada masa tersebut, seperti issue-issue tentang Timor Timur, Hak Asasi Manusia, Lingkungan Hidup, dan berbagai issue lainnya yang merepotkan pemerintah pada saat itu sehingga tidak mempunyai fokus terhadap tata pemerintahan yang baik.

Setelah Soeharto digantikan Habibie, lalu oleh Gus Dur, Megawati, dan Yudhoyono, issue-issue di seputar tata pemerintahan kembali menjadi slogan pemerintahan yang berkuasa, dan selalu menjadi janji politik setiap pemerintahan yang ada. Namun, demikian juga harus diakui, bahwa pada masa Habibie telah diterbitkan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di tahun 1999. Undang-Undang tersebut merupakan satu naskah hukum yang sangat berarti dalam pembentukan kembali tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Disamping itu, juga telah diterbitkan berbagai Undang-Undang lainnya yang mendukung perwujudan tata pemerintahan yang baik di Indonesia, seperti UU Anti Korupsi tahun 1999, UU Pemerintahan Daerah 1999, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Satu hal yang perlu diingat adalah bahwa walaupun Indonesia tidak mempunyai suatu Undang-Undang yang khusus mengatur mengenai tata pemerintahan yang baik sampai saat ini, namun prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik telah menjadi asas-asas yang terpelihara dengan baik, dan digunakan dalam praktek sehari-hari, yang dinamakan dengan Asas- Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), di bidang teori atau praktek sehari-hari, baik di eksekutif, legislatif dan yudikatif. Walaupun bukan suatu norma, tapi AUPB telah menjadi pedoman dasar dalam aktivitas pemerintahan Negara yang terjadi pada ketiga cabang kekuasaan negara tersebut dan AUPB tetap terpelihara dengan baik sampai saat ini.

BPHN PUSLITBANG

BAB IV

TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK DI INDONESIA DALAM BERBAGAI PERSPEKTIF

A.Tata Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Hukum Internasional,
Fokus : Kawasan Asia Timur[23]

Sesuai dengan judul yang tertera di atas, tulisan ini akan mengulas Tata Pemerintahan yang Baik atau lazimnya disebut *Good Governance* dalam Perspektif Hukum Internasional. Akan tetapi oleh karena tema tersebut akan menjadi demikian luas, maka tulisan ini akan difokuskan pada kawasan Asia Timur. Oleh karena kawasan bersangkutan dewasa ini telah berkembang menjadi bagian dunia yang sangat dinamis, akibat interaksi, interrelasi dan komunikasi yang begitu intens, baik antara negara-negara di kawasan itu sendiri, maupun antara masing-masing negara dengan kawasan lain di luarnya. Indonesia sebagai salah satu negara yang terbesar di ASEAN dan juga secara strategis menjadi negara penting di kawasan Asia Timur, tentu saja tidak dapat melepaskan diri bahkan menjadi salah satu pendorong dinamika di kawasan itu. Oleh karena itu sorotan mengenai *good governance* di Indonesia, tentu saja tidak dapat mengabaikan perkembangan masalah tersebut di kawasan ini

Dalam tulisan ini lebih dahulu akan menjajagi pengertian *good governance*, kemudian menyoroti persoalan yang mendasar dari *good governance*, selanjutnya membahas dampak dari *good governance* terhadap stabilitas kawasan. Lalu pada akhir tulisan ini membahas agenda masa depan.

Menjajaki Pengertian *Good Governance*

Istilah *good governance* pertama kali dipopulerkan oleh Bank Dunia dalam laporan-laporannya mengenai pembangunan di negara-negara Afrika berkenaan dengan pemberian bantuan-bantuan kepada negara-negara berkembang pada umumnya.[24] Lama kelamaan *good governance* menjadi kebutuhan bagi setiap negara, terkait dengan kuatnya tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, bersih dan berwibawa, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Di Indonesia, istilah ini mengemuka sejak tahun 1993.[25] Ada yang mengatakan bahwa hal itu dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain. Masyarakat tidak lagi

[23] Bagian ini ditulis oleh H. Anton Djawamaku, SH, Anggota Tim Kompedium Bidang Hukum tentang Tata Kepemerintahan yang Baik, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta..

[24] AAGN Ari Dwipayana, Sutoro Ekono (ed): **Membangunan Good Governance di Desa**, IRE Press, Yogyakarta, 2003; ha. 6.

[25] Candra Gautama (ED.), 2000, "Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga", **Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,** Jakarta, hlm. 44.

BPHN PUSLITBANG

mentolerir segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik. Pendek kata ada tekanan untuk mendefinisikan ulang terhadap peran-peran pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat dan sektor swasta.[26]

Beberapa sarjana dan lembaga-lembaga internasional telah berupaya merumuskan pengertian *governance* dan *good governance*. Di antaranya Muethia Ganie-Roman mengartikan *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor nonpemerintah dalam suatu usaha kolektif. Sedangkan Wolfgang Mollers berpendapat bahwa dengan istilah *governance* meliputi seluruh rangkaian konsep dan tingkah laku pemerintah terhadap bagaimana sektor-sektor swasta diatur. Sementara M.J. Balogun mengatakan bahwa untuk sebagian orang *governance* disamakan dengan tindakan pengaturan; sedangkan yang lain mengartikan sebagai proses-proses demokrasi, yang sampai sekarang ini, dalam sistem tertutup, yaitu proses pemberdayaan aktor-aktor masyarakat sipil dan istitusi-institusi. Akan tetapi mereka menggunakan pandangan yang lebih luas dan menambah artinya untuk menutupi dinamika dan kadang-kadang masalah hubungan antar dan antara institusi-institusi negara dengan masyarakat sipil.[27]

Beberapa lembaga dunia juga merumuskan pengertian tentang *governance*. Di antaranya IMF dan Bank Dunia menjelaskan bahwa *governance* meliputi pengaturan-pengaturan institusional negara, proses-proses guna merumuskan kebijaksanaan, pembuatan keputusan dan implementasi; informasi yang tersebar dalam pemerintahan; dan hubungan menyeluruh antara para penduduk dan pemerintah.[28] Sementara itu salah satu badan dunia (PBB) *Economic and Social Comission for Asia and the Pacific (ESCAP)* mengartikan *governance* sebagai: *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented).*[29]

Jadi dengan istilah *governance* tidak hanya berarti kepemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance, privat governance, corporate governance* dan *banking governance. Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi popular dengan sebutan kepemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut kepemerintahan yang baik *(good governance).*[30]

Dari berbagai rumusan yang disajikan itu tampaklah bahwa belum ada keseragaman tentang konsep *governance*. Walaupun demikian pada dasarnya dalam pengertian *governance* menunjuk kepada suatu proses di dalam menetapkan dan melaksanakan suatu kebijakan atau *policy. Governance* juga sesungguhnya merupakan suatu konsep yang lebih

[26] Pendapat Teten Masduki ini dikutip oleh Galang Asmara dalam: **Ombudsman dan Good Governance"**,; Pekanbaru: UNRI PRESS; cet. Ke-1 2006; hal. 138.
[27] **Ibid**, hal. 138-139.

[28] Majalah World Development, Vol. 28 Number 5; May 2000; pages 824..
[29] Economic and Social Comission for Asia and the Pacific (ESCAP): "Good Governance" dalam http:// www.socialcomission.htm
[30] Lihat Sedarmayanti, **Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)**; II; Bandung: Mandar Maju; 2004; hal. 3.

BPHN PUSLITBANG

ditujukan kepada pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial. *Governance* tidak terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi pada tataran pembentukan dan pelaksanaan keputusan, kebijakan atau policy dengan melibatkan semua unsur yang terkait, yakni pemerintah *(government)*, masyarakat *(society)* dan sektor swasta *(privat sector).*[31]

Secara etimologis, istilah *good governance* pada umumnya diartikan sebagai "pengelolaan yang baik" atau "penyelenggaraan yang baik". Ada pula yang mengartikan *good governance* sebagai tata pemerintahan yang baik dan berwibawa. Selain itu ada pula yang mengartikan *good governance* sebagai *democratic governance.*[32] Dengan demikian tampaklah bahwa tidak hanya *governance* tetapi juga apa yang disebut *good governance* tidak ada pengertian yang seragam. Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi mengenai hal ini, tetapi hanya menunjuk kepada beberapa ciri mengenai apa yang disebut *good governance* itu. Adapun ciri-ciri yang dimaksudkan itu adalah harus *predictable,* terbuka dan proses pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan dan bisa dipertanggungjawabkan. Tata pemerintahan yang semacam itu harus bisa melakukan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat serta *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.[33]

Sementara itu *UNDP (United Nations Development Program)* dalam sebuah dokumen kebijakannya yang berjudul *"Governance for Sustainable Human Development"* mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Secara konseptual pengertian *good governance* mengandung dua pemahaman: *Pertama,* nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional): kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut.[34]

Menurut Frans H. Winarta, *good governance* atau pemerintahan yang baik atau juga diterjemahkan sebagai pemerintahan demokrasi merupakan suatu cara untuk mengatur administrasi umum dari gagasan negara yang mengendalikan pihak yang berkuasa dan melindungi golongan lemah. Hal ini berdasarkan pada peraturan hukum, menyediakan sistem pemeriksaan dan keseimbangan yang menjamin adanya kebijaksanaan pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Pihak berkuasa yang berwenang seharusnya dibatasi dan bertanggungjawab pada hukum, oleh pengadilan independen yang netral dan kekuasaan tambahan seperti partai politik, masyarakat

[31] Galang Asmara, **op. cit.** hal. 140-141.
[32] **Ibid,** hal. 141-142
[33] Antara lain lihat Miftah Toha: "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah", makalah **Seminar Hukum Nasional ke-7**; Jakarata 1999.

[34] UNDP (United Nations Development Program): **Government for Sustainable Development – A Policy Document**; New York: UNDP; 1997.

BPHN PUSLITBANG

umum, pers, grup pelobi dan lain-lain.[35]

Sementara Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, khususnya Direktorat Jenderal Umum Pemerintahan, tanggal 4 September 2001 di Mataram-NTB memberikan arti tersendiri bagi *good governance.* Katanya bahwa *good governance* adalah konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang setidak-tidaknya mencakup prinsip-prinsip: *Participation, rule of law, transparency, resposiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability and strategic vision.*[36]

Selanjutnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada: *Pertama,* orientasi ideal negara yang diarahkan kepada pencapaian tujuan nasional; *Kedua,* pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu kepada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability, securing of human right, autonomi and devolution of power* serta *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

[35] Frans H. Winarta: "*Governance* and Corruption"; Makalah **Conference on *Good Governance* East Asia Realities, Problem and Challenges**, diselenggarakan oleh CSIS; Jakarta, 17 November 1999.

[36] Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Umum Pemerintahan: "Politik Lokal/Nasional, Kepemimpinan dan *Good Governance*"; Makalah pada **Konsolidasi Pemerintahan Dalam Negeri Propinsi Nusa Tenggara Bara**t; Mataram. 4 September 2001.

Bertolak dari perumusan seperti itu, LAN pada tahun 2000 menyimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domein-domein negara, sektor swasta dan masyarakat.[37]

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah N0. 101 Tahun 2000 dirumuskan arti good governance sebagai berikut: *"Kepemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat"*[38]

Dari berbagai uraian tentang *good governance*, tampaklah tidak ada keseragaman pengertian tentang hal itu. Hal ini tergantung pada persepsi mereka masing-masing tentang hal-hal yang dapat mempengaruhi terwujudnya *good governance*. Walaupun demikian dari pelbagai definisi yang diajukan itu tampaknya ada kesepakatan mengenai beberapa hal berikut ini. *Pertama*, pelaksanaan pemerintahan atas dasar konsep Negara Hukum yang modern. *Kedua,* adanya tranparansi dan akuntabilitas dalam setiap kebijakan pemerintah. *Ketiga,* adanya partisipasi masyarakat secara aktif, dalam setiap penetapan kebijakan.

Kunci utama untuk memahami *good governance* menurut UNDP (1997) yang juga dikutip oleh Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)[39]

[37] LAN-BPKP, **Akuntabilitas dan Good Governance**; Jakarta: LNRI; 2000.

[38] Lihat pasal 2 huruf d dan Penjelasannya dari PP N0. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan. Lembaran Negara RI (LNRI) Tahun 2000 N0. 198 dan Tambahan Lembaran Negara RI (TLNRI) N0. 4019.

[39] Pendapat UNDP (1997) diungkapkan lagi oleh Teten Masduki: "Peranan

BPHN PUSLITBANG

adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip itu diketemukan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan. Adapun prinsip-prinsip itu meliputi:

a. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh itu dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.

b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

c. Transparansi: hal ini dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dipahami dan dipantau.

d. Daya tanggap (*Responsivenes*): Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan kepada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholder).

e. Berorientasi pada konsesus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin konsesnus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

f. Kesetaraan dan berkeadilan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

g. Efektivitas dan efisiensi. Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.

h. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.

i. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Lebih lanjut dikatakan bahwa *Good Governance* hanya bermakna apabila keberadaannya ditopang oleh lembaga-lembaga yang melibatkan

---

Masyarakat Dalam Pemberantasan Korupsi"; Makalah yang disampaikan pada **Workshop on Good Governance;** Kerjasama antara Universitas Utrecht dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya; Oktober 4-5, 2001.

BPHN PUSLITBANG

kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

a. Negara:
   1. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil;
   2. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
   3. Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable;*
   4. Menegakkan HAM;
   5. Melindungi lingkungan hidup;
   6. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

b. Sektor swasta:
   1. Menjalankan industri;
   2. Menciptakan lapangan kerja;
   3. Menyediakan insentif bagi karyawan;
   4. Meningkatan standar kehidupan masyarakat;
   5. Memelihara lingkungan hidup;
   6. Menaati peraturan;
   7. Melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat;
   8. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM

c. Masyarakat Madani:
   1. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;
   2. Mempengaruhi kebijakan;
   3. Berfungsi sebagai sarana *checks and balances* pemerintah;
   4. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;
   5. Mengembangkan SDM;
   6. Berfungsi sebagai sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

Konsep *Good Governance* sesungguhnya berawal pada gagasan adanya saling ketergantungan *(interdependence)* dan interaksi dari berbagai aktor kelembagaan di semua level kenegaraan (DPR, Eksekutif, Yudikatif, Militer), masyarakat madani (LSM, pers, organisasi profesi, gereja, pesantren) dan sektor swasta (perusahaan, lembaga keuangan. Dalam hal ini penting adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara negara, masyarakat dan sektor swasta.

Jadi pada dasarnya wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domein-domein negara, sektor swasta dan masyarakat. Jadi sesungguhnya ada tiga aktor yang terkait di dalam konsep *governance*, yakni negara, sektor swasta dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksudkan dengan *Good Governance* adalah hubungan sinergis dan konstruktif antara ketiga sektor tersebut. Dengan demikian yang disebut dengan *Good Governance* sesungguhnya adalah koordinasi bahkan sinergis kepengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat, terutama swasta, sehingga dapat dihasilkan transaksional *out put* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu dalam *good governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *good governance* pada sektor swasta yang efisien dan kompetitif. Agar mekanisme pasar tidak didistorsi sangat diperlukan *good governance* pada sektor publik. Dengan demikian tampaklah bahwa pembenahan *governance* pada sektor swasta, juga

BPHN PUSLITBANG

menjadi tanggung jawab sektor publik[40].

Untuk memahami lebih jauh tentang apa sesungguhnya *good governance*, perlu dipahami karekteristiknya melalui indikator-indikator *good governance* itu sendiri. Menurut Carolina G. Hernandez,[41] *governance* dapat menjadi baik atau buruk. Baik manakalah tujuan bersama dapat tercapai, proses pengambilan keputusan diamati, gubernur menyelenggarakan fungsinya dan menjalankan kekuasaannya dengan tepat dan organisasinya dipertahankan. Penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) yang buruk hanya terjadi ketika sedikit tujuan, khususnya tujuan gubernur yang dapat terpenuhi, proses yang sudah ditetapkan ternyata dilanggar, kekuasaan dan hak prerogatif dilecehkan, dan ketika terdapat ancaman pada ketahanan organisasi atau fragmen organisasi menjadi mati. Dengan demikian, transparansi dan kemampuan untuk dimintai pertanggungjawaban pihak yang memerintah merupakan elemen kunci dari pemerintahan yang baik, karena hal tersebut dapat meyakinkan bahwa minat anggota lainnya telah dapat terpenuhi dan karena itu dukungan mereka untuk organisasi tetap untuk meyakinkan adanya kebenaran dan ketahanan.

Sementara itu ada yang mengatakan bahwa elemen terpenting dari konsep *good governance* adalah kedaulatan hukum *(rule of law)* dan perlindungan hak asasi manusia. Kedaulatan hukum berarti mengedepankan supremasi hukum. Dalam ajaran supremasi hukum, hukum dipandang sebagai produk kesepakatan sosial berupa perangkat kaidah yang bersifat otonom yang menegaskan nilai persamaan (*equality)* yang harus dijalankan oleh badan yang tidak memihak (*imparsial*). Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam konteks ini supremasi hukum harus diartikan supremasi kaidah-kaidah konstitusi. Sedangkan perlindungan hak-hak asasi manusia berarti kaidah-kaidah konstitusi yang superior itu harus mengakui dan menjamin hak-hak asasi manusia.[42]

Pendapat lain mengemukakan bahwa transparansi dan pertanggungjawaban merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokrasi (*democratic and good governance)*. Transparansi atau keterbukaan berarti adanya minat dan upaya untuk saling kontrol dan bertanggungjawab. Transparansi ini tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja, tetapi juga bagi masyarakat.[43] Agak lebih rinci ada yang mengemukakan bahwa elemen-elemen *good governance* sebagai berikut: *Pertama,* **Accountability** yang terdiri dari *Political Accountability:* diantaranya terdapat mekanisme pergantian kekuasaan secara teratur; dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law.* Disamping itu ada *Public Accoutability*, yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. *Kedua,* **adanya kerangka hukum yang menjamin.** Dari sudut aparat birokrasi, berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, berarti adanya kerangka hukum yang menjamin hak-hak warga negara dalam menegakkan *accountability* pemerintah. *Ketiga,* **Informasi.** Keterbukaan

[40] Galang Asmara, **op. cit.** hal. 147.
[41] Carolina G. Hernandez: " Governance, Civil Society and Democracy"; Makalah pada **Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem and Callenges**; diselenggarakan oleh CSIS; Jakarta 17 November 1999.

[42] Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Yudicial Review Sebagai Sarana Pengembangan Good Governance"; Makalah **Seminar Hukum Nasional VII**; Jakarta, 12-15 Oktober 1999.
[43] Miftah Toha, **op. cit.**

BPHN PUSLITBANG

informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah akan mendorong persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik. *Keempat,* **Transparansi**. Yaitu adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.[44]

Dibanding dengan indikator *good governance* yang disajikan oleh UNDP, secara lebih ringkas ESCAP *(Economic and Comission for Asia and the Pacific)* sebuah lembaga PBB, mengemukakan 8 karekter *Good Governance* sebagai berikut: *participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.*[45]

Walaupun tampak bahwa pandangan mengenai *good governance* itu bervariasi, namun pada umumnya disepakati bahwa beberapa unsur harus ada, guna menyatakan adanya *good governance.* Unsur-unsur yang dimaksudkan itu, yakni adanya keterbukaan (*transparency)*, pertanggungjawaban *(accountability)* supremasi hukum, efisiensi dan efektifitas. Jadi *good governance* adalah terjalinnya hubungan sinergis antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat yang dilandasi oleh prinsip-prinsip Negara Hukum, keterbukaan, pertanggungjawaban, efektivitas dan efisiensi dalam rangka mewujudkan tujuan bersama.

Persoalan Mendasar Perlunya *Good Governance*[46]

Krisis mata uang di Asia yang telah berkembang menjadi krisis ekonomi dan sosial politik, menunjukkan betapa pentingnya masalah penyelenggaraan secara baik dan benar (*good governance*), baik oleh pemerintah maupun perusahaan atau dunia usaha. Sesungguhnyalah *good governance* akan menjadi faktor penting dalam mencegah terjadinya krisis semacam itu di masa depan, maupun dalam menanggulangi krisis yang sedang berlangsung.

Good Governance berarti bahwa kekuasaan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakannya diambil secara transparan serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas segala aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum.

Faktor-faktor ekonomi yang telah mendorong terjadinya krisis di Asia Timur, seperti menurunnya daya saing, memburuknya kinerja lembaga-lembaga keuangan, menguatnya nilai mata uang dolar terhadap hampir semua mata uang di kawasan, kelalaian menggunakan utang luar negeri jangka pendek untuk membiayai proyek *property* dan proyek tidak produktif lainnya, telah semakin diperparah oleh kurangnya aspek *good governance*. Hal ini telah membuat fundamental ekonomi makro yang pada awalnya baik, menjadi lebih terpuruk lagi. Fundamental ekonomi yang baik itu meliputi tingkat tabungan yang tingi, inflasi yang rendah, pendapatan yang lebih merata, kebijakan yang bersifat terbuka dan

---

[44] Meuthia Ganie Rochman: "Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya" dalam Candara Gautama dan BN Marbun (Ed); Jakarta: 2000; hal. 144.

[45] Economic and Social Comission for Asia and the Pacific (ESCAP): "Good Governance", dalam http:// www. Socialcomission. htm

[46] Uraian ini disarikan dari pemikiran Jusuf Wanandi*: "Good Governance* dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan"; **Analisis CSIS;** Tahun XXVII No. 5; Juli-September 1998; hal. 208-213.

BPHN PUSLITBANG

berorientasi pasar, investasi yang tinggi di bidang pendidikan serta defisit neraca berjalan dan neraca pembayaran yang tidak terlalu besar.

Kurangnya aspek *good governance* telah mendorong terciptanya monopoli, koncoisme, nepotisme dan korupsi, yang telah merusak kebijakan ekonomi makro pemerintah negara-negara Asia Timur. Oleh karena itu sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa krisis yang terjadi di Asia Timur pada hakikatnya bersumber dari masalah ekonomi dan politik. Kurangnya aspek *good governance* merupakan penyebab utama dari kekacauan tersebut. Meningkatnya campur tangan pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi makro yang tepat, telah merusak perekonomian dan menciptakan ekonomi biaya tinggi, disamping juga menurunnya produktivitas dan daya saing. Kurangnya aspek *good governance* juga telah mendorong diterapkannya kebijakan yang keliru oleh pemerintah, seperti memberikan hak oligopolistik kepada para konglomerat di Korea Selatan, mendorong munculnya monopoli, nepotisme dan koncoisme, dan juga korupsi di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia.

Persoalan yang lebih filosofis, tetapi juga real adalah mengenai hubungan antara *good governance* dan demokrasi. Persoalan ini mengemuka karena dalam hal Singapura dan Hongkong, good governance tidak pernah disertai dengan demokrasi yang matang. Dampak krisis mata uang terhadap kedua negara dapat dikatakan terbatas. Yang dimaksudkan dengan demokrasi yang matang adalah pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan pemilu secara berkala, yang membuka peluang nyata bagi perubahan pemerintahan, dan di mana pemerintah di kontrol oleh masyarakat madani *(civil society)* yang sudah mapan.

Singapura dan Hongkong merupakan pengecualian, barangkali karena keduanya merupakan negara kota. Di samping itu, dalam hal Hongkong, sebagai bagian dari Cina dan mantan koloni Inggris selama beberapa dasawarsa, terdapat pemisahan yang nyata antara ekonomi dan politik, dan terdapat batasan-batasan dalam kebebasan mengemukakan pendapat maupun unjuk rasa masyarakat, yang merupakan faktor penting bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam hal Singapura, pertimbangan geopolitik telah membatasi keluwesan sistem politik yang berlaku. Menarik untuk diamati cara apakah yang akan ditempuh oleh negara itu dalam memenuhi tuntutan generasi mudanya bagi pembangunan politik dan seperti apakah keluwesan sistem politik yang didominasi oleh satu partai.

Perlu disadari bahwa di kedua negara, konsep Aristoteles dan Konghucu telah dijalankan oleh pemerintahan yang bersih dan cakap. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang keras yang ditetapkan oleh Inggris, Singapura dan Hongkong telah menjadi teladan dalam rangka penerapan *good governance* di kawasan itu. Ini menunjukkan bahwa *good governance* tidak mustahil diterapkan di kawasan. Namun demikian, kedua negara merupakan kasus khusus dan oleh karena itu tidak dapat ditandingi oleh negara-negara lain di kawasan ini, yang politiknya jauh lebih majemuk dan rumit akibat latar belakang sejarah, luas wilayah, kemajemukan, tahapan pembangunan, dan dinamika sosial politik masyarakatnya.

Di negara-negara Asia Timur lainnya, pemisahan antara aspek *good governance* dan perkembangan demokrasi sulit dilakukan. Ini berarti

BPHN PUSLITBANG

bahwa *good governance* tidak dapat dikembangkan secara sungguh-sungguh tanpa disertai dengan demokrasi dan perkembangan demokratisasi dalam waktu yang bersamaan. Ini dapat terjadi karena di negara-negara Asia Timur lainnya itu dibutuhkan keluwesan dan partisipasi yang lebih besar dari masyarakatnya yang mejemuk. Sistem demokrasi, dan bukannya sistem yang bersifat represif, yang dalam jangka panjang dapat menanggulangi kemajemukan serta masalah partisipasi dan keluwesan tersebut.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa pembangunan yang ideal adalah di mana pembangunan politik tertinggal selangkah dibandingkan dengan pembangunan ekonomi, dan pembangunan politik saja tidak akan menjadi faktor penghalang bagi keberhasilan pembangunan ekonomi. Meskipun pendapat ini mungkin benar secara teoretis, karena hingga taraf tertentu pembangunan politik dapat membawa ketidakstabilan, perlu pula disadari bahwa penyesuaian politik dalam pembangunan nasional tidak pernah dapat dijalankan dengan mudah. Penyesuaian politik juga dapat diselewengkan sebagai alasan untuk menangguhkan pembangunan politik selamanya.

Dapat dikatakan secara lebih meyakinkan bahwa pembangunan politik dan demokratisasi harus berjalan bersamaan dengan pembangunan ekonomi, karena pembangunan ekonomi pada awalnya akan menciptakan kesenjangan dan ketidak-merataan pendapatan. Ini hanya dapat ditanggulangi melalui pembangunan politik, di mana demokrasi atau partisipasi politik dapat mengimbangi ketidakmerataan pembangunan ekonomi, sedangkan *good governance* dapat menjamin diterapkannya kebijakan ekonomi makro yang tepat. Lebih lanjut dengan beberapa pengecualian (Singapura dan Hongkong), *good governance* hanya dapat dibentuk berdasarkan proses demokratisasi. Karena bentuk pemerintahan yang ideal sebagaimana dibayangkan para ahli filsafat, seperti Aristoteles dan Plato, tidak mungkin diwujudkan, maka satu-satunya cara hanyalah demokrasi.

Bentuk demokrasi yang bagaimana dan seberapa cepat pelaksanaannya akan tergantung pada kondisi yang dihadapi oleh masing-masing negara. Model Jafferson atau Westminster tidak berlaku untuk semua negara, sebagaimana yang dapat dilihat dari model-model yang terdapat di benua Eropa. Akan tetapi, agar demokrasi dapat berjalan sesuai dengan yang dicita-citakan, demokrasi itu harus bersandar kepada masyarakat madani yang kuat. Bagaimanapun, demokrasi adalah suatu kondisi yang dibentuk, misalnya melalui pemilu, pemisahan kekuasaan dan sistem partai, sedangkan substansinya dijamin oleh kehadiran masyarakat madani yang kuat.

Sejauh mana dan seberapa cepat pembangunan politik yang harus dijalankan oleh negara-negara di Asia Timur akan tergantung pada latar belakang sejarah, tradisi dan tahapan pembangunan di masing-masing negara. Akan tetapi tidak boleh ada alasan untuk menunda demokrasi sampai tahapan pembangunan ekonomi tertentu berhasil dicapai, sebagaimana yang terlihat dari apa yang disebut sebagai model pembangunan Korea.

Proses mencoba-coba *(trials and errors)* diharapkan dapat dilakukan, seandainya demokrasi dan partisipasi politik ingin dijalankan pada setiap tahap pembangunan ekonomi. Proses tersebut harus dijalankan secara bertahap, karena setiap tahap pembangunan selalu

BPHN PUSLITBANG

mengandung ketidakstabilan. Oleh karena itu harus dicapai konsensus berdasarkan dan melalui proses demokratisasi. Bagi negara-negara di Asia Timur, tidak ada alasan untuk menunda pembangunan politik, karena pembangunan ekonomi telah menciptakan masyarakat kelas menengah yang mampu berpikir kritis, yang menjadi dasar bagi proses demokratisasi secara bertahap.

Sesungguhnyalah, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, karena pembangunan ekonomi menciptakan ketidakstabilan, maka demokrasi dan partisipasi politik merupakan suatu keharusan. Hanya melalui pembangunan politik yang semakin tinggi sajalah, pemerintah dapat memperoleh dukungan politik yang memadai, yang akan diperlukan dalam menanggulangi krisis yang kini masih saja melanda negara-negara di Asia Timur. Ini berlaku di Korea Selatan dan Thailand, di mana perubahan pemerintahan mampu mendorong masyarakatnya untuk rela berkorban demi mencapai kondisi yang lebih baik. Walaupun demokrasi yang sedang mengalami krisis, sistem yang ada mampu menyesuaikan dan mengoreksi kesalahan-kesalahan yang telah dibuat dan menanggulangi krisis secara lebih mudah dan lebih dini.

Persoalan mendasar lainnya adalah apakah nilai-nilai yang berlaku di Asia semakin memperburuk krisis, dan apakah nilai-nilai itu harus diubah dan disesuaikan atau justru ditinggalkan agar dapat menanggulangi krisis. Perdebatan sebelumnya mengenai nilai-nilai yang berlaku di Asia sangatlah tidak produktif. Salah satu alasannya adalah arogansi beberapa pemimpin di Asia Timur sehubungan dengan kemajuan ekonomi yang berhasil dicapai baru-baru ini. Ini antara lain merupakan reaksi dan untuk mengimbangi sikap arogan yang juga ditunjukkan oleh beberapa pemimpin negara Barat. Alasan lain adalah hasrat untuk memperbaiki nilai-nilai Barat, yang dianggap terlalu condong kepada sikap individualis yang dapat menyebabkan kemunduran di dalam masyarakat (kejahatan, obat-obatan dan kemerosotan ekonomi). Meskipun memang ada benarnya, namun alas- an ini terlalu dibesar-besarkan tanpa memperhatikan bahwa upaya-upaya telah dilakukan di negara-negara Barat untuk mengoreksi penafsiran yang ekstrem ini.

Namun, alasan lain adalah menggunakan nilai-nilai Asia sebagai dalih bagi para pemimpin Asia Timur untuk menetapkan sistem politik yang lebih bersifat paternalistik dan represif, yang mereka anggap sebagai syarat mutlak (*condition sine qua non*) bagi modernisasi dan pembangunan ekonomi di dalam masyarakatnya.

Dalam prakteknya, tidak pernah ada satu nilai Asia yang berlaku umum karena masyarakatnya sangat majemuk. Beberapa prinsip yang diakui sebagai nilai Asia dapat bersifat universal dan serupa dengan nilai-nilai Victoria yang dianut Barat pada masa yang lalu. Nilai-nilai itu terbentuk pada tahapan pembangunan tertentu dan bukannya semata-mata monopoli Asia atau Barat. Selain itu, dan barangkali yang terpenting, nilai-nilai ini selalu mengalami perubahan yang sangat mendasar dan cepat di belahan dunia manapun. Berbagai perubahan ini muncul akibat pengaruh pendidikan, peningkatan teknologi, khususnya dibidang informasi dan transportasi, dan juga globalisasi ekonomi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa terjadi proses penyatuan di antara nilai-nilai yang berlaku di dunia.

Dalam pada itu harus disadari bahwa perbedaan-perbedaan tertentu akan selalu muncul akibat adanya perbedaan latar belakang

BPHN PUSLITBANG

sejarah, tahapan pembangunan dan tradisi budaya yang dimiliki. Dan ini demi kebaikan dunia. Tentu saja, dan merupakan hal yang alami, ada perlawanan dari kaum nasionalis terhadap proses penyatuan global ini. Itulah sebabnya, mengapa dalam waktu yang bersamaan nasionalisme muncul sebagai mekanisme pertahanan di beberapa negara.

Kesimpulannya, dapat dikatakan bahwa hubungan antara pembangunan ekonomi dan modernisasi di satu pihak dengan sistem nilai di pihak lain, lebih rumit daripada yang disadari selama apa yang disebut sebagai perdebatan nilai-nilai Asia vs nilai-nilai Barat. Ini tidak dapat dimasukkan ke dalam paradigma sederhana, seperti: "Nilai-nilai Asia mempersulit krisis di Asia Timur dan oleh karena itu harus diubah dengan nilai-nilai Barat". Keberadaan nilai-nilai Asia merupakan bahan perdebatan, dan kurangnya aspek *good governance* bukan hanya monopoli masyarakat di Asia Timur. Dapat pula dikatakan bahwa krisis yang terjadi itu lebih terkait dengan tahapan pembangunan dan bukannya sistem nilai. Sebagaimana negara-negara maju lainnya mengalami krisis sebelum menyelesaikan tahapan pembangunan mereka, negara-negara di Asia Timur akan melewati tantangan yang sama menuju tahap akhir pembangunannya. Sebagaimana masyarakat negara lain harus menerima siklus pembangunan ekonomi, masyarakat di Asia Timur kini sedang mengalami siklus tersebut.

Persoalan utama yang perlu dibahas adalah, apakah mereka melihat krisis itu secara benar serta akan mampu bangkit menghadapi tantangan-tantangan baru ini dan mengatasinya. Secara lebih tegas lagi, apakah mereka mengetahui bahwa aspek *good governance* haruslah menjadi bagian yang intrisik dari kebijakan ekonomi makro yang baik. Lebih lanjut, apakah mereka sepakat bahwa untuk dapat mewujudkan *good governance*, maka sistem politik yang demokratis merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi; tanpa *good governance,* tidak akan mungkin untuk merumuskan kebijakan ekonomi makro yang konsisten dan transparan; tanpa demokrasi tidak akan mungkin dapat mewujudkan *good governance*. *Good Governance* adalah bagian yang sangat penting dari demokrasi. Meskipun terdapat beberapa pengecualian, seperti Singapura dan Hongkong, dan tahapan atau sistem demokrasi mungkin berbeda antarnegara, hendaknya dipahami secara jelas bahwa *good governance* merupakan satu-satunya dasar bagi kebijakan ekonomi makro yang baik.

Dampak Good Governance Terhadap Stabilitas Kawasan[47]

Berdasarkan kajian di atas, jelas bahwa *good governance* tidak dijumpai di hampir semua negara Asia Timur yang mengalami krisis mata uang. Jelas pula bahwa untuk menanggulangi krisis itu sekarang dan mencegah munculnya krisis lain di masa depan, maka *good governance* harus menjadi bagian dari paket kebijakan maupun tindakan yang akan diambil.

Demikian pula jelas bahwa *good governance* merupakan bagian yang sangat penting dari demokrasi, dan bahwa hanya pengembangan demokratisasi sajalah yang dapat menjamin terwujudnya *good governance*. Demokrasi saja tidaklah cukup untuk menjamin terwujudnya *good governance*. Untuk itu diperlukan demokrasi yang matang, yaitu di mana peraturan perundang-undangan benar-benar dijunjung tinggi dan

[47] **Ibid,** hal. 213-215.

BPHN PUSLITBANG

bahwa setiap orang itu sama haknya di mata hukum, serta di mana masyarakat madani berperan dalam menjamin diterapkannya nilai-nilai demokrasi. Terakhir, demokrasi memungkinkan perubahan pemerintahan seandainya rakyat menghendaki.

Dalam pengertian ini, *good governance* merupakan bagian yang sangat penting dari pengembangan politik dan demokratisasi, di mana hal yang disebutkan terakhir ini menjadi syarat mutlak bagi dijalankannya strategi pembangunan yang menyeluruh dan berimbang. Strategi pembangunan yang baru ini sangat penting bagi pembangunan Asia Timur di masa depan dan didasarkan kepada hikmah yang diambil dari strategi pertumbuhan satu sektor yang terbukti kurang memadai selama 25 tahun terakhir ini.

Dari krisis ekonomi dan politik yang terjadi sekarang ini, menjadi jelas pula bahwa strategi pembangunan baru sangatlah penting bagi Asia Timur. Selama 25 tahun terakhir ini, rezim pemerintahan di Asia Timur memandang perlu bagi dicapainya pertumbuhan yang tinggi sebesar 7-9 persen per tahun guna mempertahankan legitimasi mereka, di samping juga agar kawasan dapat mengejar ketertinggalannya dari negara-negara maju.

Siklus pertumbuhan ekonomi jangka panjang kini telah mencapai titik akhir, dan barangkali memang normalnya demikian. Dengan demikian menjadi jelas pula bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi saja tidak lagi memadai bagi negara-negara di Asia Timur, karena kini mereka menghadapi berbagai persoalan dan tantangan baru yang muncul akibat pertumbuhan yang tinggi tersebut. Oleh karena itu harus dibuat strategi pembangunan baru yang melibatkan semua pihak, berimbang dan sekaligus juga berkelanjutan. Strategi yang bersifat menyeluruh ini sangatlah penting bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi Asia Timur di masa depan, di samping juga bagi stabilitas dan keamanan kawasan.

Yang dimaksud dengan melibatkan semua pihak adalah adanya partisipasi kelompok masyarakat tradisional dan rakyat kecil yang selama ini tersisihkan. Pertumbuhan yang berimbang berarti bahwa model Korea yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi daripada pembangunan politik tidak mungkin lagi ditiru. Pembangunan yang berkelanjutan kini menjadi sasaran penting dalam pembangunan, karena kalau tidak maka tidak mungkin lagi dilakukan pembangunan di masa mendatang. Masalah kabut asap di Asia Tenggara atau hujan asam di Asia Timur Laut membuat pembangunan berkelanjutan menjadi tugas yang lebih mendesak, karena kerusakan yang ditimbulkan dalam jangka panjang akan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh dari pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan politik sebagai bagian dari strategi baru pembangunan berarti demokrasi, di mana *good governance* sangat berperan di dalamnya. Tanpa demokrasi, transparansi kebijakan, peraturan perundang-undangan dan kontrol sosial tidak mungkin dicapai. *Pertama,* keberhasilan pertumbuhan ekonomi mensyaratkan dipenuhinya aspek *good governance* agar dapat menetapkan kebijakan ekonomi makro yang tepat. Tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa tidak adanya *good governance* menjadi salah satu sebab terjadinya krisis.

Akan tetapi lebih daripada itu, partisipasi politik merupakan bagian yang sangat penting dari pembangunan nasional, karena partisipasi politik

BPHN PUSLITBANG

akan menjamin bahwa pertumbuhan ekonomi yang dinikmati oleh semua pihak, persaingan yang sehat dan keadilan sosial, akan menjadi unsur penting dalam pembangunan nasional. Kesenjangan sosial telah menciptakan ketidakstabilan baru, dan ini harus diperhitungkan dalam merumuskan strategi-strategi pembangunan yang baru. Untuk menanggulangi perubahan dan ketidakstabilan yang timbul sebagai akibat dari pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, hanya pembangunan politik dan demokratisasi sajalah yang dapat mendorong terciptanya keamanan dan stabilitas.

Dalam berupaya memenuhi aspek *good governance* dan pengembangan demokrasi, setiap negara harus menemukan kecepatan pembangunannya sendiri. Model Jefferson atau Westminster mungkin tidak cocok untuk negara-negara di Asia Timur. Mereka dapat mengembangkan demokrasi secara bertahap dan evolusioner, tetapi dilakukan bersamaan dengan pembangunan ekonominya.

Penggunaan dari apa yang disebagai model Korea, telah menimbulkan banyak sekali persoalan di negara-negara berkembang Asia Timur. Oleh karena tidak seorang pun tahu bagaimana dan kapan harus memulai pembangunan politik. Lebih parah lagi, di beberapa negara ketidaktahuan tersebut justru dijadikan dalih untuk memperpanjang masa penundaan pembangunan politik, sampai akhirnya disadari bahwa sudah terlalu terlambat untuk memperkenalkan dan melaksanakan sistem pembangunan politik secara damai.

Bandingkanlah kasus di Indonesia dan Filipina. Dengan menunda pembangunan politik agar dapat mengutamakan tercapainya pembangunan ekonomi, Filipina di bawah pemerintahan Marcos dan Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto, akhirnya mengalami kemacetan ekonomi akibat adanya stagnasi politik. Baru sesudah masa perjuangan yang panjang, Filipina kembali menjadi negara demokrasi. Sesudah menjalani masa transisi demokrasi "yang penuh kekacauan", kini Filipina dapat membangun ekonominya dengan cukup baik. Mereka lebih berhasil dalam mengatasi krisis mata uang yang terjadi dewasa ini.

Dalam hal Indonesia, krisis mata uang yang terjadi diakibatkan oleh faktor ekonomi maupun politik. Akan tetapi karena tidak ada kemajuan dalam hal pembangunan politik, dan juga tidak adanya aspek *good governance*, krisis politik dan ekonomi yang melanda negeri ini terus berlanjut dan bahkan semakin memburuk tanpa diketahui kapan akan berakhir.

Dalam hal Thailand, pada awalnya perekonomian memburuk karena adanya kepentingan yang bercokol *(vested interest)*, koncoisme dan korupsi. Akan tetapi sejalan dengan perubahan pemerintahan, perbaikan cara penyelenggaraan pemerintahan serta penerapan kebijakan ekonomi yang lebih baik, telah mampu membalik arah perekonomian menuju perbaikan. Malaysia relatif lebih baik dalam menjalankan demokrasi dan mewujudkan aspek *good governance*, sehingga negara itu mampu melakukan berbagai perubahan kebijakan yang diperlukan guna mengatasi krisis.

Dengan demokrasi yang kurang berkembang seperti yang terjadi sebelumnya di Thailand, Korea Selatan di bawah pemerintahan Presiden Kim Young Sam gagal meletakkan syarat-syarat bagi terwujudnya *good governance*. Hal itu khususnya berkaitan dengan posisi oligopolistik para konglomerat, maupun ketidakluwesan kebijakan dan lembaga keuangan di

BPHN PUSLITBANG

negara itu. Akan tetapi karena mereka mampu mengganti pemerintahan dan pemerintah yang baru itu kini mulai giat mewujudkan aspek *good governance* dengan mulai menghapuskan posisi oligopolistik para konglomerat, serta meningkatkan transparansi di sektor keuangan, maka perekonomiannya mulai membaik.

Dalam semua kasus di atas harus disadari bahwa keadaan ekonomi secara keseluruhan harus diperbaiki, sementara pada saat yang bersamaan berbagai masalah politik dan ekonomi harus diatasi.

Krisis yang terjadi di Indonesia merupakan yang terburuk di kawasan dan telah berkembang menjadi persoalan bersama di kawasan, karena potensi dampaknya terhadap stabilitas dan keamanan di kawasan. Ini terkait dengan posisi penting Indonesia di dalam ASEAN, posisi strategisnya di Asia Timur sehubungan dengan kepemimpinannya di dalam ASEAN, luas wilayah jalur lautnya, dan dampak serius keruntuhan ekonominya terhadap kawasan.

Dari segi ekonomi, Indonesia dapat memicu rentetan devaluasi berikutnya, yang juga dapat berdampak kepada perekonomian Jepang, yang kini masih sedang berada dalam keadaan rapuh.

Kesimpulannya, dapat dikatakan bahwa stabilitas dan keamanan ekonomi di kawasan akan dipengaruhi oleh krisis ekonomi dan politik yang melanda Asdia Timur, mengingat tingginya tingkat integrasi ekonomi di kawasan, baik secara ekonomi maupun strategi.

Good Governance akan berdampak secara nyata terhadap pembangunan politik dan ekonomi di kawasan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan faktor penentu stabilitas di kawasan.

Agenda Masa Depan[48]

Apa yang dikatakan sebagai mukjizat di Asia Timur sesungguhnya bukanlah mukjizat. Penerapan berbagai kebijakan yang bersifat pragmatis, terbuka dan berorientasi pasar, harus ditebus dengan kerja keras dan pengorbanan dari masyarakat di Asia Timur. Cina telah mengalami lompatan besar ke depan dengan revolusi kebudayaan. Indonesia mengalami pergantian pemerintahan secara traumatis pada tahun 1965. Vietnam melakukan invasi ke Kamboja yang harus ditebusnya dengan mahal. Malaysia mengalami kerusuhan pada tahun 1967. Filipina mengalami perubahan rezim Marcos secara dramatis. Thailand mengalami pemberontakan para mahasiswa dan masyarakat kelas menengah pada tahun 1973, 1976 dan 1990. Oleh karena itu daya tahan dan politik masyarakat di Asia Timur akan berkembang dan upaya modernisasi akan berhasil, bahkan dalam situasi krisis sekalipun. Masyarakat di Asia Timur akan belajar dari krisis tentang bagaimana menata rumah tangganya, termasuk menciptakan *good governance* dan melakukan pembangunan politik. Kini Asia Timur sedang memasuki proses perbaikan dan pendewasaan, baik di masing-masing negara maupun di kawasan secara keseluruhan. Adalah sesuatu kekeliruan dan keangkuhan bila menganggap bahwa Asia Timur dapat terus tumbuh secara pesat seperti yang terjadi selama beberapa tahun sebelum memasuki abad 21, tanpa melakukan perbaikan sama sekali.

Katakanlah bahwa pertumbuhan produktivitas di Asia Timur hanya

[48] **Ibid,** hal. 216-217.

BPHN PUSLITBANG

kecil saja, sebagaimana yang disimpulkan oleh Paul Krugman, namun ini bukanlah satu-satunya kelemahan yang paling utama. Faktor penghambat yang lebih penting adalah kurangnya aspek *good governance* dan pembangunan politik. Ekonomi biaya tinggi, ketidakefisienan, berbagai penyimpangan maupun tidak adanya kebijakan ekonomi makro yang baik merupakan akibat dari kurangnya aspek *good governance*, yang pada gilirannya telah membuat merajalelanya praktek-praktek monopolistik, koncoisme, nepotisme dan korupsi. Krisis ekonomi yang terjadi sekarang ini memberikan alasan mengenai perlunya pembangunan politik dan demokratisasi. Masyarakat kelas menengah yang semakin berkembang dan kuat merupakan faktor yang akan mendorong proses partisipasi politik yang lebih besar.

Oleh karena itu, Asia Timur harus merumuskan strategi-strategi pembangunan baru yang seyogyanya mencakup semua pihak, berimbang dan berkelanjutan. Tidaklah terlalu dini untuk memulai perdebatan yang sehat tentang strategi-strategi pembangunan baru di masa depan, sambil berupaya menanggulangi krisis. Upaya mencapai konsensus baru untuk jangka waktu yang lebih panjang merupakan hal yang penting, dan akan membantu dalam mencegah timbulnya krisis yang sama di masa mendatang.

Agaknya perlu diambil suatu strategi pembangunan yang lebih menyeluruh dan berorientasi kepada rakyat, dan bukan hanya berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi yang cepat. Keberpihakan kepada seluruh lapisan masyarakat juga akan menyediakan sejumlah tunjangan kesejahteraan (*social safety net*) bagi rakyat kecil, bukan hanya oleh pasar. Ini berkaitan dengan kebutuhan akan undang-undang pensiun, perawatan kesehatan serta pendidikan dan pelatihan, Harus ada keseimbangan yang lebih besar antara sistem pasar bebas seperti yang berlaku di AS dan perekonomian yang terlalu diatur oleh pemerintah seperti yang berlaku di daratan Eropa. Dalam kaitan itu pengalaman dan kebijakan yang diambil oleh Singapura dapat menjadi model yang berguna. Masalah keadilan social adalah masalah yang selalu muncul sampai kapan pun dan negara-negara berkembang sangat rentan menghadapi masalah ini akibat pembangunan yang cepat dan tidak merata. Di samping itu perubahan struktur ekonomi yang terus menerus dan penerapan kebijakan persaingan yang sehat amatlah penting.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pembangunan politik adalah prasyarat mutlak bagi pembangunan ekonomi dan sosial politik. Kebijakan ekonomi makro yang tepat tidak dapat dibuat tanpa adanya *good governance*, yang merupakan bagian yang sangat penting dari proses demokratisasi. Tekanan sosial politik bagi partisipasi politik dan pengembangan demokrasi telah menjadi syarat mutlak bagi terciptanya stabilitas dan ketentraman masyarakat di tiap negara, di mana terdapat kelompok masyarakat kelas menengah yang semakin berkembang, perekonomian yang mengglobal, pendidikan yang bersifat universal dan kemajuan yang pesat di bidang teknologi informasi.

Sekali lagi, tahapan pembangunan politik merupakan hal yang lazim dan harus dilakukan secara bersamaan dengan pembangunan ekonomi. Segala macam dalih untuk menunda pembangunan politik tidak akan bertahan lama, oleh karena akan menimbulkan balas dendam dan akan sangat merusak keberhasilan ekonomi yang telah dicapai sebelumnya. Bahaya semacam ini sangat membayangi Indonesia akibat

BPHN PUSLITBANG

adanya stagnasi politik. Untuk dapat mengembalikan negara ini ke jalur semula akan diperlukan kerja keras dan pengorbanan yang besar.

Keraguan dan persoalan tentang pertumbuhan yang berkelanjutan hanya muncul di kawasan. Persoalan ini meliputi masalah hujan asam yang terjadi di Asia Timur Laut, akibat peningkatan konsumsi batu bara oleh Cina, dan masalah kabut asap yang terjadi di Asia Tenggara akibat adanya kebakaran hutan di Indonesia dan Malaysia. Kedua masalah ini telah menunjukkan bencana besar yang dapat ditimbulkan seandainya tidak dilakukan langkah-langkah penanganan sesegera mungkin. Akan tetapi ada banyak masalah lain yang juga harus diselesaikan, yaitu masalah pengelolaan sumber daya alam, persediaan air, udara, laut, hutan dan sebagainya yang dapat menghambat pembangunan ekonomi dan politik maupun keamanan kawasan di masa depan.

Masalah-masalah inilah yang menjadi agenda baru bagi strategi-strategi pembangunan Asia Timur di masa depan. Kerjasama antarnegara di kawasan untuk menanggulangi masalah ini juga merupakan suatu keharusan, mengingat begitu besarnya saling ketergantungan antarnegara di berbagai bidang. Kemajemukan yang dimiliki oleh negara-negara di Asia Timur hanya membawa dampak yang kecil saja terhadap regionalisme. Akan tetapi tantangan bersama dan keharusan untuk menanggulangi tantangan itu secara bersama-sama, akan mendorong terjadinya kerjasama antarnegara di kawasan dan akan menjadikan regionalisme sebagai syarat mutlak bagi pertumbuhan dan pembangunan, serta stabilitas dan keamanan di masa mendatang. Itulah yang menjadi dasar terbaik bagi regionalisme.

B. Tata Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Administrasi [49]

1. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya, negara tidak hanya digerakkan berdasarkan kekuasaan belaka, tetapi sistem pemerintahan negara digerakkan berdasarkan ketentuan hukum, dan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara wajib memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada rakyat.

Berdasarkan amanat pasal 1 UUD Tahun 1945, seharusnya kewenangan sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan negara, diatur dalam Undang-Undang sebagai dasar hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menyelenggarakan kekuasaan atau kewenangannya. Undang-undang tersebut, di satu pihak sebagai dasar hukum bagi setiap pejabat pemerintahan dalam menetapkan tindakan dan keputusan pemerintahan dalam menetapkan tindakan dan keputusan pemerintahan, dan di pihak lain untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintahan, dan di pihak lain untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintahan, agar tidak berperilaku sewenang-

[49] Bagian ini ditulis oleh Jusuf Hariri, SH, MSi, Pejabat pada Kementerian Negara Aparatur Negara

BPHN PUSLITBANG

wenang.

Sejak Indonesia merdeka, 62 (enam puluh dua) tahun yang lalu, kewenangan, sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan negara, belum diatur dalam satu undang-undang. Selama ini landasan kewenangan dari penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan pada ketentuan perundang-undangan bersifat sektoral, dan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada hukum administrasi negara yang merupakan produk hukum undang-undang, serta kekuasaan yang melekat dalam jabatannya. Kondisi demikian, sebenarnya sudah lama disadari oleh para ahli, pakar, akdemisi, praktisi hukum dan oleh pemerintahan sendiri, dan kemauan politik dari pemerintah diwujudkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Dalam perjalanan waktu, lebih dari 22 (dua puluh dua) tahun, pelaksanaan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang semula diharapkan dapat menjadi instrumen hukum pemindahan penyimpangan oleh pejabat Tata Usaha Negara, hampir-hampir sudah tidak memiliki kekuatan yuridisnya, dan berbagai keputusan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap sekalipun tidak dapat dilaksanakan secara konkrit.

Permasalahan mendasar dari kondisi obyektif yang ada, Indonesia baru memiliki Undang-Undang tentang Peradilan TUN yang merupakan hukum formal (acara) dan belum memiliki hukum materiil (substantif), yang merupakan landasan pijakan bagi hakim PTUN dalam menetapkan keputusan peradilan TUN. Sejak tahun 2004, pemerintah memprakarsai penyusunan hukum materiil, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Kedua undang-undang tersebut menjadi satu sistem hukum administrasi, yang kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara Umum. Jika Indonesia telah memiliki hukum materiil dan hukum formal dalam sistem hukum administrasi, maka keduanya akan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam upaya mewujudkan kepemerintahan yang baik (*good governance*).

2.Signifikasi RUU Administrasi Pemerintahan

Rancangan Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai instrumen untuk perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mempengaruhi secara pro aktif dalam proses dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, serta menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan dan efisien. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, diperlukan untuk penerapan instrumen yang melakukan pelanggaran, menghilangkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme sejak dari hambatan sebelum tindakan dan keputusan pemerintahan itu ditetapkan, memperkuat penegakkan hukum, memperbaiki perlindungan hukum kepada masyarakat melalui kontrol dengan melibatkan masyarakat untuk didengar, diperhatikan pendapatnya, dan tidak merugikan masyarakat, serta pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan upaya administratif dan banding melalui gugatan dan banding ke Peradilan

BPHN PUSLITBANG

Tata Usaha Negara.

Untuk memperkuat kewenangan Peradilan TUN, dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diatur mengenai kewenangan untuk menguji tindakan atau keputusan diskresi pejabat pemerintahan melalui proses gugatan, penerapan sanksi administratif, upaya paksa kepada pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan Peradilan TUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Dalam praktek Peradilan TUN, sampai saat ini masih terjadi kekosongan hukum materiil yang dijadikan dasar pengambilan keputusan hakim di Peradilan TUN, Peradilan Tinggi TUN dan Mahkamah Agung, adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, yurisprudensi, dan peraturan perundang-undangan sektoral.

Pada berbagai negara seperti Belanda, Jerman, Perancis, Amerika Serikat, Undang-Undang Administrasi menjadi dasar hukum bagi hakim dalam memutuskan perkaradi bidang administrasi. Oleh karenanya dalam penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan, selain sebagai prestasi rekayasi undang-undang dari para pakar, ahli, akademisi, praktisi, ilmuwan, lembaga swadaya masyarakat, asosiasi, perguruan tinggi, para pejabat pemerintahan dan lembaga-lembaga negara, juga pemrakarsamelakukan studi banding dengan Undang-Undang Administrasi dari Belanda, Jerman dan Jepang. Dengan demikian, sistem hukum administrasi dibangun oleh Indonesia, merupakan produk hukum yang bersifat universal dan bukan hanya merupakan bagian dari kepentingan pemerintahan negara untuk memiliki landasan hukum yang kuat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dasar filosofis, yuridis dan sosiologis

Proklamasi dan UUD tahun 1945 memuat sejumlah dasar filosofis dan yuridis Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum atau Rechstaat (Sudardi/UNDIP). Pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945, khususnya Pasal 28, 28F dan 28 ayat (4) mewajibkan jaminan dari pemerintah untuk memberikan ruang konsultasi publik untuk setiap pengaturan dan penetapan yang dilakukan oleh Negara dan Pemerintah. Rakyat memiliki hak untuk berperan secara aktif dalam pembuatan keputusan, sosialisasi dan penegakan peraturan perundang-undangan. Cita-cita negara hukum sebagaimana diamanatkan UUD tahun 1945 merupakan amanat kepada negara dan pemerintah untuk selalu memiliki dasar hukum dan pembuatan kebijakan, termasuk dalam pembuatan kebijakan, termasuk dalam pembuatan tindakan dan keputusan pemerintahan. Asas negara hukum memberikan landasan, bahwa tidak ada satupun produk keputusan pemerintahan yang tidak memiliki sumber dan dasar hukum. Asas negara negara hukum, juga melahirkan asas praduga rechtunatig, bahwa semua keputusan pemerintahan adalah benar, selama keputusan itu belum dibatalkan atau batal demi hukum, atau belum diperintahkan dicabut oleh lembaga peradilan. Atas dasar cita-cita negara hukum, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

BPHN PUSLITBANG

merupakan konkritisasi terhadap cita-cita negara hukum dimaksud.

A. Konsep Administrasi

Dalam praktek di beberapa negara, terdapat perbedaan konsep dasar Undang-Undang Administrasi (Prof. Philipus M. Hadjon). Di Amerika Serikat, *Administrative Procedure Act* (APA), hanya mengatur tatalaksana (procedure) dalam administrasi pemerintahan. Hal yang sama di Jerman, Undang-Undang Prosedur Administrasi (*Verwaltungsverfahrebgeset*), titik berat dan fokusnya pada tatalaksana (prosedur). Sedangkan di Belanda, *Algemence Wet Besturecht*, tidak saja mengatur tatalaksana, tetapi juga tatalaku pejabat yang membuat keputusan dan proses beracara dalam sengketa mengenai administrasi pemerintahan. Di Prancis, hukum pemerintahan meliputi tidak saja prosedur, tatalaku dan alat, tetapi juga organisasi pemerintahan negara.

Dalam kaitan dengan hukum administrasi pemerintahan di Indonesia, merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem pemerintahan akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung oleh sistem administrasi pemerintahan yang baik dan mantap, karena administrasi berkaitan erat dengan pengurusan dan pelaksanaan kegiatan organisasi pemerintahan secara keseluruhan. Administrasi akan memberi warna bagi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan.

Administrasi adalah sesuatu yang terdapat di dalam organisasi modern dan memberi hayat kepada organisasi menjadi berkembang, tumbuh dan bergerak (Prajudi Admosudirdjo, 1986:13). Oleh karena itu, keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan-tujuannya sangat bergantung kepada pelaksanaan administrasinya. Dalam kaitan ini, Bintoro Tjokroamidjojo (1994:1-2) mengutip beberapa pendapat tentang administrasi negara :

- Suatu studi mengenai macam-macam badan pemerintahan di organisir, diperlengkapi tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin (Edward H Litchfield)
- Administrasi negara adalah manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintahan (Dwight Waldo)
- Kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaan politiknya (Dimock dan Koening)

Administrasi negara mengandung pengertian dalam arti luas dan dalam arti sempit. Arti luas, merupakan kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, dan dalam arti sempit sebagai kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan mengacu pada berbagi pendapat tersebut, administrasi negara harus digunakan dan diporatekkan secara benar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan agar tujuan-tujuan yang ditetapkan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

B.Hukum Publik dan Hukum Privat

Hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukumantara kekuasaan negara dengan masyarakat. Cabang hukum publik lainnya

BPHN PUSLITBANG

adalah hukum pidana. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara, merupakan pelaku dan pelaksana hukum administrasi negara. Pemerintah dapat menciptakan ketentuan-ketentuan hukum administrasi negara, juga melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum administrasi negara yang berlaku bagi dirinya. Hukum publik dikenal juga sebagai hukum privat, yaitu hukum yang mengatur antara pribadi-pribadi/badan hukum yang ada di masyarakat. Hukum privat lebih banyak bersifat keperdataan, dan tidak memerlukan kekuasaan hukum publik untuk mengaturnya. Contoh hukum privat adalah hukum perseorangan, hukum perseroan, hukum perbendaan, hukum perjanjian dan lain-lain. Hubungan hukum yang terdapat dalam hukum privat adalah hubungan hukum antara pribadi-pribadi hukum dan lebih bersifat personal.

Dalam melaksankan tugasnya, Pemerintah seringkali bersinggungan dengan ketentuan-ketentuan hukum perdata, seperti pelaksanaan perjanjian pemborongan, jasa dan barang serta pengerjaan pembangunan sarana dan prasarana, antara pemerintah dengan pihak ketiga. Pada proses pemborongan tersebut, pemerintah wajib tunduk pada ketentuan hukum privat yang mengatur tentan perjanjian.

C**. Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara**

Sumber hukumnya adalah berbagai ketentuan yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan, dan di sisi lain administrasi negara juga menciptakan berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sumber hukum administrasi negara terdiri dari :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah;

Sedangkan Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota sesuai Surat Menteri Kehakiman dan HAM, merupakan bagian dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang melekat dengan jabatannya selaku pejabat negara.

Sumber hukum tersebut sebagai landasan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam mengambil tindakan dan keputusan pemerintahan. dari sumber hukum tersebut juga merupakan sumber dari berbagai kewenangan yang diperoleh secara atributif, delegatif dan mandat.

Kewenangan Administrasi

A. Perbedaan Kekuasaan dan Kewenangan

Kekuasaan dan kewenangan merupakan dua hal yang berbeda, namun memiliki persamaandiantara keduanya. Kekuasaan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang bersifat formal, sedangkan kewenangan berkaitan dengan hal-hal yang bersifat meteriil.

BPHN PUSLITBANG

Kekuasaan merupakan formalitas kewibawaan dari pejabat pemerintahan, dan kewenangan kekuatannta pada sifat materiil yang dimiliki pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Keduanya, baik kekuasaan maupun kewenangan diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi negara.

Dalam praktek, masyarakat seringkali tidak dapat membedakan antara kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan. kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan loyalitas formal yang dimiliki oleh seorang Presiden, dan kewenangan pemerintahan merupakan tindakan materiil yang dapat dilakukan oleh seorang Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahannya.

Legalitas formal yang dimiliki Presiden, adalah kekuasaan untuk mempertahankan dan melindungi wilayah Republik Indonesia. Sedangkan kewenangan pemerintahan yang dimiliki Presiden, dapat melakukan berbagai tindakan hukum dan keputusan pemerintahan untuk melakukan berbagai kekuasaan formal.

Oleh karena itu kekuasaan dan kewenangan sebenarnya terjadi hubungan yang saling berkaitan dan sinergi antar keduanya. Namun, sinergi dari keduanya itu harus diawasi agar tidak tercipta kesewenang-wenangan.

B. Cara memperoleh Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan dan keputusan pemerintahan dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Kewenangan atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang diatur dalam ketentuan undang-undang. Dalam hal lahirnya atau terciptanya suatu kewenangan dari pejabat didasarkan pada adanya undang-undang yang dibuat antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam proses penyusunan undang-undang lembaga yang memiliki kompetensi untuk memberikan wewenang atribusi dapat dibedakan kedudukannya menjadi:

a. Original legislator, yaitu MPR sebagai penyusun konstitusi, Pemerintah bersama-sama DPR daiam penyusunan UU.
b. Kewenangan delegasi, yaitu misalnya Presiden yang berdasar ketentuan konstitusi memiliki wewenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang memberikan delegasi kewenangan kepada pejabat pemerintahan di bawahnya. Delegator bertanggung jawab penuh terhadap pelimpahan kewenangan yang dimiliki, dan delegator tidak boleh mendelegasikan kembali kepada pejabat di bawahnya.

Kewenangan delegasi sebagai suatu sumber kewenangan, merupakan pelimpahan wewenang dari suatu instansi atau pejabat pemerintahan yang telah memperoieh suatu wewenang pemerintahan yang lain.

Dalam delegasi harus diperhatikan prosesnya karena selalu didahului oleh adanya suatu wewenang atribusi.

BPHN PUSLITBANG

Selain kedua bentuk diatas, ada satu bentuk lagi yang dikenal dalam administrasi negara dan terkait dengan pendistribusian wewenang yaitu mandat. Dalam mandat, suatu wewenang pemerintahan dilaksanakan oleh seorang mandataris atas nama dan tanggungjawab dari si pemberi mandat atau delegator. Pemberian mandat kepada mandataris bukanlah suatu pemberian wewenang baru atau pelimpahan wewenang dari instansi atau pejabat pemerintahan yang satu kepada yang lain, sehingga tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada.

Yang ada dalam mandat hanyalah hubungan intern dalam suatu instansi, misalnya antara menteri dengan Dirjen atau Irjennya, di mana menteri (sebagai mandans) menugaskan Dirjen atau Sekjennya (sebagai mandataris) untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Mandataris dapat juga diperoleh dalam delegator, misalnya Gubernur, Bupati/Walikota memperoleh delegasi pejabat kewenangan atau pelimpahan kewenangan dari para Menteri, pejabat setingkat Menteri, lembaga pemerintahan non departemen melalui peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintahan Daerah/Kota, merupakan delegator dapat membelikan mandataris kepada pejabat pemerintahan di bawahnya, untuk menetapkan tindakan dan keputusan pemerintahan atas nama delegator.

Yang juga perlu diperhatikan dalam mandat adalah kewenangan atribusi wewenang kepada suatu instansi atau pejabat pemerintahan pada prinsipnya tidak mengubah sistem hubungan antar kekuasaan dan pertanggungjawaban politik yang telah ada, karena mereka tetap merupakan bagian dari organisasi yang bersifat hirarkis.

C. Pelaksanaan Kewenangan

Secara konseptual kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. *Cheema* dan *Rondinelli* (1983:18) mengartikan kewenangan sebagai 'authority'. Dengan demikian bagi pejabat pemerintah, kewenangan harus dijalankan sesuai dengan 'authority' yang dimilikinya, dan sekaligus menjadi tanggung jawabnya. Kegiatan-kegiatan yang dijalankan seperti pelaksanaan regulasi, dan standarisasi, melaksanakan pengurusan dan pengaturan administrasi pemerintahan serta melaksanakan pengawasan terhadap berbagai kegiatan pemerintahan.

Untuk memperkuat dan mensukseskan pelaksanaan kewenangan tersebut, maka diperlukan adanya birokrat-birokrat yang handal dan kapabel. Para Birokrat merupakan ujung tombak sekaligus sebagai roda penggerak organisasi pemerintahan dalam melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi pemerintahan. Di samping itu, diperlukan adanya pertisipasi masyarakat dalam melaksanakan kewenangan, mengingat partisipasi masyarakat mempunyai hubungan saling memerlukan untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kewenangan tersebut.

BPHN PUSLITBANG

Masyarakat harus memberikan respon positif sesuai dengan hak dan kewajiban yang dimilikinya, misalnya penyampaian aspirasi melalui koridor-koridor yang telah ditentukan. Untuk itu perlu dibangun komunikasi yang kondusif antara masyarakat dengan pemerintah agar pelaksanaan kewenangan berjalan dengan lancar dan baik.

D. Pelaksanaan Kewenangan Pusat dan Daerah

Berdasarkan aturan dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintahan dibagi berdasarkan urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Urusan dari Pemerintah pusat meliputi politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misainya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara data sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang; Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional.

Selain urusan di alas yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, terdapat pula bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi tengah mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang

BPHN PUSLITBANG

bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Sedangkan berdasarkan kriteria eksternalitas, pembagian urusan pemerintahan ini mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Untuk pembagian urusan berdasarkan kriteria akuntabilitas pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan mempertimbanglm bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin. Untuk pembagian urusan berdasarkan kriteria efisiensi pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah,maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah Pusat.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh meialui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang tertentu.

E. Organisasi Pelaksanaan Kewenangan

Pelaksanaan kewenangan pemerintahan dilakukan oleh badan-badan pemerintahan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan tersebut apakah dilaksanakan oleh Pusat atau Daerah. Pelaksanaan kewenangan oleh Pusat dilaksanakan oleh badan-badan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Badan-badan pemerintahan di tingkat pusat ini dapat berupa badan-badan yang merupakan bagian dari kabinet yang dibentuk oleh Presiden, badan-badan yang bukan merupakan bagian dari kabinet tetapi merupakan cabang dari eksekutif, serta badan-badan independen yang dibentuk oleh legislatif dan memberikan laporannya

BPHN PUSLITBANG

kepada legislatif.

Pelaksanaan kewenangan oleh Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh badan-badan pemerintahan daerah yang dibentuk berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Badan-badan pemerintahan di tingkat Daerah ini dapat berupa badan-badan yang merupakan unsur Pemerintah Daerah, serta badan-badan yang merupakan kepanjangan tangan dari badan-badan pemerintahan di tingkat Pusat.

Pembaharuan Hukum Administrasi Pemerintahan

Indonesia sebagai negara hukum, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 memerlukan berbagai Undang-Undang untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahannya. Salah satu Undang-Undang tersebut saat ini dirancang dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Sesuai asas negara hukum yang demokratis, berarti sistim penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, dan tindakan hukum Administrasi Pemerintahan yang dilakukan pejabat publik harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, selama ini telah ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang mengatur hukum formal (acara) dan bagian kecil memasukan hukum materiil. Undang-Undang ini telah berjalan ± 22 tahun, namun tingkat pelaksanaannya ditingkat pengadilan TUN, belum efektif dilaksanakan dan dipatuhi oleh pejabat Administrasi Pemerintahan yang telah ditetapkan bersalah oleh Peradilan TUN. Salah satu penyebabnya, belum adanya hukum materiil (Administrasi Pemerintahan), para hakim dapat menetapkan amar keputusannya sering didasarkan pada pendapat para ahli (doktrin) atau yurisprudensi.

Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan yang transparan, mudah, cepat, tepat, pasti, efisien, efektif, dan partisipatif, merupakan tanggungjawab negara dan pemerintah. Instrumen yang secara aktif memperjuangkan perlindungan hukum kepada warga masyarakat yang adil dan tidak berpihak adalah melalui pengaturan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur hal-hal teknis manajerial dalam penyediaan administrasi pemerintahan, tetapi memuat aturan-aturan umum yang dapat mengikat secara hukum dan membatasi para penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangan dan keputusannya.

1. Konsep Dasar RUU
   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pada Pasal ayat (2) dan ayat (3), bahwa kedaulatan beradsa di tangan rakyat dan Negara Indonesia adalah negara hukum. Konkretisasi azas negara hukum antara lain tertulis dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1 945 (Amandemen Kedua) yang berbunyi: " *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perllndungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan*

BPHN PUSLITBANG

hukum " dan ayat (3) yang berbunyi: *"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".* sesuai dengan amanat konstitusi, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Oleh karena itu prinsip kedaulatan rakyat dan Negara hukum harus menjadi dasar dalam setiap keputusan dan tindakan pejabat administrasi pemerintahan

b. Selama ini, penetapan dan tindakan pejabat penyelenggara administrasi pemerintahan lebih didasari oleh kekuasaan yang melekat pada kewenangan yang bersangkutan sebagai pejabat pemerintah. Implikasi yang dirasakan pejabat pemerintah lebih aman menggunakan diskresi dalam penetapan keputusan dan kebijakannya, walaupun individu dan warganegara sebagai pemilik kedaulatan sering diperlakukan secara tidak adil, tidak ada kepastian hukum, merugikan individu/masyarakat, dan lain-lain. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersahabat, bersih dan berwibawa, diperlukan dasar hukum yang kuat dan diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang dimaksud dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Pada saatnya akan menjadi dasar hukum setiap pejabat pemerintahan dalam menetapkan tindakan keputusan pemerintahan.

c. Yang dimaksud Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 1 RUU adalah tatalaksana dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan. RUU ini secara khusus mengkonkritisasi norma konstitusi dalam hubungan antara Negara dan masyarakat yang dikuasainya. Pengaturan administrasi pemerintahan dalam sebuah Undang-Undang adalah elemen penting dari sebuah Negara yang memiliki budaya hukum yang berkembang tinggi, terutama jika keputusan pejabat administrasi pemerintahan dapat diuji melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini menjadi satu nilai yang ideal dari sebuah Negara hukum. Dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara, harus selalu berpihak kepada warganya atau masyarakat, dan bukan sebaliknya. Jaminan dan perwujudan warga Negara sebagai subyek dalam sebuah Negara hukum merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat, dan itu mensyaratkan perlunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dengan Undang-Undang ini akan ada satu jaminan bahwa setiap keputusan pejabat pemerintahan terhadap warga negaranya tidak akan ditetapkan/diputuskan secara semena-mena, tetapi didasarkan pada penerapan ketentuan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya.

d. Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan merupakan transformasi dan konktritisasi asas-asas umum pemerintahan yang baik, ke dalam norma hukum yang mengikat. Dalam RUU Pasal 3 terdapat 8 (delapan) asas, dan

BPHN PUSLITBANG

akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan yurisprudensi dan dinamika masyarakat dalam sebuah Negara hukum. Oleh karena itu, konkrtitisasi asas ke dalam norma hukum, pijakannya pada asas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini. Penambahan asas, dapat dimungkinkan sejalan dengan perkembangan dan perubahan yang terjadi di lingkungan masyarakat. Ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, akan menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan sebagai upaya untuk: (1) mewujudkan kepemerintahan yang baik (*good governance*), (2) memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) secara preventif yaitu sejak perencanaan dan saat pembuatan atau tindakan atau keputusan pejabat administrasi pemerintahan. Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 junto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 merupakan hukum formal, dan nantinya jika diundangkan dan undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi hukum materiil (selama ini belum ada). Kedua Undang-Undang akan menjadi sah sistem hukum Administrasi.

e. Tujuan dari (Rancangan) Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah :
   1. Menciptakan tertib penyelengaraan Administrasi Pemerintahan;
   2. Menciptakan kepastian hukum;
   3. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
   4. Menjamin akuntabilitas pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan;
   5. Memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah;
   6. Menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
   7. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

   Sesuai dengan tujuan tersebut diharapkan ke depan dapat:
   a. Memperbaiki sistem penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
   b. Mempengaruhi secara proaktif proses dan prosedur Administrasi Pemerintahan;
   c. Mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
   d. Menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien;
   e. Membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap dan pola tindak pejabat Administrasi Pemerintahan yang lebih demokratis, obyektif dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum;

   Rancangan Undang-Undang ini merupakan komitmen pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan menuju Indonesia yang modern dan bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang terbingkai dalam kontruksi pemerintahan yang baik (good governance). RUU ini akan menjadi alat yang

BPHN PUSLITBANG

efektif bagi perubahan cara pandang pejabat Pemerintahan sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat, yang mampu menjadi inisiator dan pemeran utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2. Esensi dan Urgensi RUU

a. Salah satu penyebab keterpurukan bangsa dan sulitnya bangkit dari keterpurukan, disebabkan oleh praktek KKM (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang telah mengakar dan menggurita dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Di lingkungan birokrasi pemerintahan, korupsi terjadi karena penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan asset/kekakayan negara, keuangan, kekuasaan, dan segala jenis/bidang pelayanan kepada masyarakat. Secara teoritik empirik dinyatakan bahwa power fend to *corrupt and corruption happen because abuse of power.* Menurut Jack Bologne, korupsi terjadi karena GONE (*Greedy Opportunities, Needs and Exposures),* Korupsi adalah perbuatan *extra ordinary crime,* terjadi karena adanya niat dan kesempatan korupsi.

Esensi dan urgensi dari UU tentang Administrasi Pemerintahan adalah menutup peluang atau kesempatan korupsi dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat Pemerintahan. Seluruh pegawai negeri diwajibkan memahami dan menerapkan asas-asas kepemerintahan yang baik dalam praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan sehari-hari. Hal ini juga sesuai dan sejalan dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, dimana secara khusus Presiden mengintruksikan kepada Menpan untuk merumuskan kebijakan untuk penerapan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik kepada seluruh aparatur negara. Salah satu wujud konkrit dari Instruksi Presiden ini tertuang dalam Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, yang merupakan kebijakan nasional yang sangat mendasar.

b. Pada umumnya peraturan yang berlaku, warisan atau mengadopsi dari peraturan perundang-undangan Belanda. Namun RUU ini, bukan adopsi, tetapi bersumber dari kebutuhan riil dalam bidang Administrasi Pemerintahan, khususnya untuk memperbaiki dasar hukumkewenangan, tindakan dan keputusan pemerintahan di dalam hukum penyelenggaraan pemerintahan. Namun diakui bahwa dalam proses penyeusunannya digunakan referensi dari Undang-Undang, sejenis telah ada dan berlaku di Belanda, Perancis, Jerman, dan Amerika Serikat.

Administrasi Pemerintahan di Indonesia saat ini masih dirasakan sangat jauh dari tuntutan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah ' Kabinet Indonesia Bersatu" berupaya untuk melakukan perbaikan yang nyata dan tidak hanya berwacana untuk mewujudkan *good governance*. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dipilih tidak saja dari suara mayoritas rakyat Indonesia, tetapi juga dengan

BPHN PUSLITBANG

sejumlah harapan yang besar dari rakyat Indonesia untuk perbaikan yang nyata.

Dalam prakteknya, penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan di Indonesia dirasakan hak-hak masyarakat untuk mendapatkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam administrasi pemerintahan masih banyak kendala. Korupsi semakin terbuka, administrasi pemerintahan belum transparan, dan akuntabilitas pejabat Pemerintahan belum menjadi bagian dari kebutuhannya. Kondisi semacam ini disebabkan antara lain karena belum adanya Undang-Undang yang menjadi dasar hukum, sekaligus hak dan kewajiban pejabat yang menyelenggarakan pemerintahan.

c. Kualitas administrasi pemerintahan akan dapat ditingkatkan, jika terdapat satu pengaturan undang-undang administrasi pemerintahan yang menjamin hak-hak dasar masyarakat, partisipatif, akuntabel dan transparan, serta dapat memberikan kepastian dan kejelasan hukum kepada masyarakat. Pijakan untuk melakukan perbaikan adalah penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan mengatur hubungan hukum antara pejabat instansi pemrintah dengan individu atau masyarakat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. RUU ini menetapkan batasan dan aturan main yang berisi kewajiban dan hak kedua belah pihak. Jika terdapat ketentuan hukum yang dilanggar, maka individu atau masyarakat dapat mengajukan keberatan dan upaya administratif atau gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, Undang-Undang ini bertujuan melindungi individu dan masyarakat untuk memperoleh haknya maladministrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintahan. Pada sisi lain, Undang-Undang ini juga memberikan proses pembelajaran kepada individu dan masyarakat untuk memperoleh haknya sesuai dengan prosedur hukum yang telah ditetapkan.

d. RUU tentang Administrasi Pemerintahan dibutuhkan untuk memberikan dasar hukum bagi segala tindakan para administrator pemerintahan dalam menjalankan tugasnya sehari-hari mengelola asset/kekayaan negara dan melayani masyarakat. Selama ini hal-hal tersebut masih diatur secara sektoral dan belum diatur secara komprehensif dalam suatu Undang-Undang yang khusus diadakan untuk itu. Apabila terjadi sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat pemerintahan selama ini penyelesaiannya dirasakan tidak memuaskan, antara lain karena Keputusan Hakim

Peradilan TUN tidak memiliki kekuatan memaksa yang bersandar pada hukum materiil. Dengan demikian, Undang-Undang ini akan menjadi payung hukum yang memberikan dasar hukum materiil dan berlaku umum untuk semua sektor/bidang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

BPHN PUSLITBANG

e. Dari pembelajaran pada beberapa negara yang telah memiliki Undang-Undang yang sama, RUU tentang Administrasi Pemerintahan merupakan formula yang tepat, taktis dan strategis, guna mengadakan reformasi birokrasi, menuju pada konstruksi good *governance* (pemerintahan yang baik), yaitu negara yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. RUU telah cukup mengatur, apa yang diinginkan selama ini, bahwa setiap tindakan dan keputusan Pejabat Pemerintahan mengikat pejabat yang bersangkutan. Oleh karena itu dalam perumusan keputusan harus jelas dasar hukum dan pijakannya dan bukan atas dasar pijakan kekuasaan yang melekat pada jabatannya atau kekuasaan diskresi yang dimiliki, tetapi wajib mendasarinya dengan ketentuan Undang-Undang.

Dalam RUU mengamanatkan prinsip kehati-hatian untuk menetapkan satu tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan. Prinsip kehati-hatian itu mulai dari : (1) kewajiban untuk menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (dalam Pasal 3 RUU ada 8 asas sebagai rambu-rambu hukum yang wajib dipahami dan diaplikasikan oleh seluruh pejabat pemerintahan), (2) menerapkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan bidang tugas dan kewenangannya dan (3) melindungi, didengar pendapatnya, dan tidak merugikan individu atau masyarakat.

Prinsip kehati-hatian merupakan filter terdepan dari anti korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta menjadi ketentuan hukum anti korupsi yang dimulai dari hulu. Dengan demikian, jika masih ditemukan lagi penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan oleh pejabat pemerintahan, dan dijerat dengan ketentuan hukum tentang korupsi, maka ini menunjukkan bahwa pejabat pemerintahan, dan itu sudah kehilangan moralitasnya. Pada saatnya nanti setelah RUU ini menjadi Undang-undang, akan terjadi suatu perubahan mendasar dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, perubahan sistem peradilan tata usaha negara, perubahan pola pikir *(mind set)* dan pola budaya *(cultural set)* serta hilangnya perilaku koruptif dan berkurangnya penyalahgunaan kewenangan dari para pejabat pemerintahan. Perubahan ini, tentu menjadi prasyarat bagi negara Indonesia untuk menuju pada suatu negara yang maju dan modern.

C. Good Governance dalam perspektif partisipasi masyarakat dalam pengembanan hukum[50]

1. Konsep Partisipasi: Pengertian dan Perluasan Maknanya

Pada masa Orde Baru, tidak banyak orang bisa lantang untuk berbicara tentang demokrasi, namun tidak demikian dengan partisipasi. Banyak pihak dengan mudah dan tanpa ragu berbicara tentang partisipasi. Selain karena dominasi wacana pembangunan yang lebih cocok diintervensi

[50] Bagian ini ditulis oleh Burhanudin, Peneliti LP3ES, Jakarta

BPHN PUSLITBANG

melalui wacana partisipasi, konsep partisipasi juga mungkin relatif lebih "sejuk" dari pada demokrasi. Konsep Partisipasi yang di dalam Dictionary Of Sociology dimaknai sebagai suatu *"keadaan di mana seseorang ikut mersakan bersama-sama dengan orang lain sebagai akibat dari terjadinya interaksi sosial"*[51] lebih mengesankan dukungan masyarakat terhadap program pemerintah.

Namun demikian, meski tidak mengundang "riak" sosial dan politik namun pelan tapi pasti, esklasi konsep partisipasi terus meningkat. Dan, ketika demokrasi diteriakkan oleh banyak pihak di banyak tempat, dalam beberapa tahun terakhir ini. Konsep partisipasi justru muncul sebagai isi atau esensi dari demokrasi. Bahakan, sekarang ini, konsep partisipasi dalam banyak hal telah digunakan sebagai salah satu indikator potensial untuk menilai apakah sebuah kebijakan sudah demokratis atau tidak. Dalam hubungan itu, konsep partisipasi dengan dengan cepat mengalami perluasan pemaknaan. Sekarang ini, tidak saja telah dipergunakan sebagai konsep penting dalam studi-studi social, akan tetapi juga pada bidang ekonomi dan politik.

Di bidang sosial. Jika pada awalnya konsep partisipasi lebih diartikan sebagai keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang dalam proses pelaksanaan program atau kegiatan[52], sekarang ini pemaknaan konsep partisipasi tidak saja pada tingkat pelaksanaan suatu program, akan tetapi telah berkembang ke dalam kegiatan perencanaan dan proses pengambilan keputusan. Dalam hubungan itu, menurut catatan Jhon Gaventa dan Valderama, pada awalnya partisipasi masyarakat ditempatkan sebagai pihak yang berada diluar lembaga Negara. Yang mana bentuknya bisa berupa gerakan social maupun kelompok mandiri. Namun belakangan ini, pemaknaannya telah mengalami perkembangan, terutama setelah kelompok kajian Bank Dunia mengenai partisipasi merumuskan definsi partisipasi sebagai proses di mana semua para pemilik kepntingan mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisitaif dan keputusan pembangunan.

Dalam bidang politik, penggunaan konsep partisipasi juga semakin diperluas, jika pada awalnya digunakan untuk melihat tingkat keikutsertaan (kuantitatif) dalam system pemilu legislative, sekarang ini selain meluas kearah system pemilihan eksekutif, juga masuk kedalam system pemilihan pejabat-pejabat public lainnya. Masih terkait dengan perkembangan partisipasi di bidang politik ini, Jhon Gaventa dan Valderama bahwa konsepsi tentang partisipasi politik juga terus mengalami perbuhan, jika pada awalnya partisipasi politik lebih cenderung dimaknai sebagai *"kegiatan legal yang secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengarhi pilihan pejabat pemerintah",* yang mana, konsep terhadap partisipasi politik ditekankan pada aspek untuk mempengaruhi munculnya

---

[51] Dawan Rahadjo. Model Partiasipasi Masyarakat Dalam Pembangunan, ESEI-ESEI EKONOMI POLITIK, 1988, LP3ES, Hal. 78. Dalam kesempatan ini Dawam Rahardjo mengutip pengertian partisipasi di dalam dictionary of sociology related Scienees, Little field Adam & Co, 1966, yang di tulis oleh Henry Pratt Fairchild

[52] Ibid. hal 78. Dalam hal ini, Dawam Rahardjo mencuplik rumusan konsep paartisipasi yang dipergunakan oleh Dwight V. King dalam penelitiannya tentang Urbanisasi, Industrialisasi dan Partisipasi . Dalam hal ini, Dwight V. King mendifinisikan partisipasi sebagai *"keikut-sertaan seseorang atau sekolompok masyarakat dalam program pemerintah.*

BPHN PUSLITBANG

keputusan yang diambi hanya oleh pejabat pemerintah. Tahun 1992 konsepsi terhadap partisipasi politik ini berubah kearah yang lebih luas.

Dengan mengutip Parry, Mosley dan Day, Jhon Gaventa dan Valderama selanjutnya mengatakan bahwa partispasi politik dimaknai sebagai *"keikut sertaan masyarakat dalam proses formulasi pengesahan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah"* Dalam hal ini partisipasi berarti terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Jika dibandingkan dengan praktik partisipasi politik yang terjadi pada masa Orde Baru dengan apa yang terlihat sekarang ini, bentuk partisipasi politik mengalami perubahan. Pada masa Orde Baru, partisipasi politik lebih diarahkan untuk memepengaruhi keputusan dari laur, sementara sekarang ini sudah banyak pihak masyarakat yang duduk semeja dengan pemerintah untuk membahas perencanaan dan pelaksanaan sutu keputusan.

Bahkan menurut Jhon Gaventa dan Valderama[53] ---setelah menelaah tidak kurang dari 4 laporan penelitian tentang partisipasi--- perkembangan partisipasi sosial dan partisipasi politik tersebut sekarang ini telah muncul dalam bentuk dan kualitas baru. Merika menilai bahwa "gelombang" partisipasi sosial dan partisipasi politik seringkali bertemu dalam titik singgung, yang mana persinggungan tersebut telah mampu membentuk atau menciptakan kualitas baru dari partisipasi. Bantuk baru tersebut oleh Jhon Gaventa dan Valderama disebut sebagai "partisipasi warga". Dalam hal, masyarakat dipandang sebagai warga yang memiliki kekuatan politik yang lebih memungkinkan masyarakat bisa bertindak sebagai pemilik kekuasaan. Partisipasi bisa berbentuk campur tangan seorang warga perseorangan yang memiliki kepentingan social tertentu dalam kegiatan public.

Dalam kesempatan yang sama, Jhon Gaventa dan Valderama juga menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi "….dari sekedar kepedulian terhadap 'penerima derma' atau 'kaum tersisih' menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka". Lebih dari itu, Gaventa dan Valderama juga mengemukakan tentang bentuk-bentuk pergeseran dari partisipasi social dan politik ke partisipasi kewargaan. Yakni dari: (1) Penerima bergeser menjadi warga; (2) dari proyek ke kebijakan; (3) dari Konsultasi bergeser ke pengambilan keputusan; (4) dari penilaian menjadi pelaksanaan; dan (5) dari mikro bergeser ke makro.

Memperhatikan berbagai bentuk dari perkembangan partisipasi di atas, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya partisipasi juga sudah mewarnai dalam berbagai bentuk pengembanan hokum (rechtsboefening)[54].

---

[53] Jhon Gaventa dan Camilo Valderrama dalam buku "Mewujudkan Partisipasi, 21 Teknik partisipasi masyarakat unntuk abad 21, (2001) The British Council.

[54] Prof. Dr . D.H.M. Meuwissen, dalam tulisannya yang berjudul "Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, yang diterjemahkan oleh Prof. Dr B. Arif Sidarta (2006), mengatakan bahwa pengembanan hokum (rechtsboefening) adalah kegiatan manusia yang berkenaan dengan adanya dan berlakunya hokum di dalam

BPHN PUSLITBANG

Bahakan belakangan ini kita juga sering melihat berbagai pihak menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan undang-undang.

2. Konteks Partisipasi: Relasi Negara dan Masyarakat

Sekedar untuk menghadirkan konteks terhadap perkembangan (peningkatan eskalasi) pemaknaan konsep partisipasi seperti yang telah diuraikan di atas, mungkin ada baiknya jika dalam kesempatan ini dinamika empiriknya diberikan perhatian. Dalam hubungan itu, mungkin kita bisa melacaknya melalui perkembangan relasi negara dan masyarakat ataupun perkembangan demokrasi serta masyarakat sipil mulai dari kemunculan Orde Baru sampai sekarang ini. Selain karena dalam berbagai perbincangan tentang partisipasi selalu beririsan dengan beberapa hal tersebut di atas, beberapa hal tersebut di atas juga cukup mewakili untuk dijadikan ruang atau konteks tumbuhnya partisipasi.

Seperti yang telah seringkali diungkapkan, pada masa Orde Baru, pandangan negara integralisik kembali dihidupkan. Di mana negara dan masyarakat dianggap sebagai satu kesatuan (unity) dan antara negara dan masyarakat tidak akan pernah ada konflik, tidak akan pernah ada perbedaan kepentingan[55]. Dalam hubungan itu, hubungan negara dan masyarakat kemudian dipandang seperti hubungan keluarga, di mana negara sebagai Bapak dan masyarakat sebagai anak. Lebih jauh, cara pandang ini kemudian melahirkan pandangan hubungan *kaula-gusti* dalam melihat hubungan masyarakat dan negara. Dengan derajat yang agak berbeda, Lukas Hendrata dengan perspektif kultural memandang pola hubungan negara (aparat negara) lebih menampakkan pola Mataraman, di mana aparat negara lebih menampakkan diri sebagai penguasa dari pada abdi mayarakat[56].

Dengan kerangka politik seperti itu, pemerintah Orde Baru kemudian menjalankan pembangunan ekonomi, yang dikelola secara teknokratik yang lebih berorientasi prosedural daripada hasil[57]. Dengan situasi seperti ini, tidak mengherankan jika pembangunan dalam banyak hal lebih nampak sebagai kepentingan pemerintah dari pada masyarakat. Dan dari situasi inilah, konsep proyek yang dulu sering dipergunakan --sekarang diganti istilah program-- mulai rusak maknanya.

Namun demikian, tidak seperti konsep demokrasi yang kurang mendapat tempat, konsep partisipasi tetap bisa masuk di dalamnya. Namun demikian, dalam peraktiknya, konsep partisipasi dalam hal ini masih sangat terbatas, yakni hanya berarti turut serta dalam pembangunan, dan bahkan seringkali partisipasi lebih terkesan sebagai kewajiban dari pada

---

masyarakat, yang meliputi kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan , meneliti dan secara sistematis mempelajari dan mengajarkan hokum. Pengembanan hokum ini selanjutnya dapat dibedakan dengan pengembanan hokum praktikal dan teoritikal.

[55] Herbert feith dan Lance Castles, Indonesian PoliticalThingking Cnel University Press 1970,hal 191 dalam Adnan Buyung NasutionPembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum nasional Editor, Artidjo Akostar dan M Sholeh Amin ajawali Press, 1985, Hal 192. Lihat Juga Marsilam Simanjuntak, Pandangan Negara Integralistik, (1997) Grafiti

[56] Lukas Hendra, Birokrasi, Partisipasi dan Perataan Pembangunan, (April 1983) Prisma, No 4 April Tahun 1883, Hal. 30.

[57] Ibid Hal 29

BPHN PUSLITBANG

hak. Dal hal ini menarik contoh yang dipergunakan oleh Arif Budiman yang menceritakan seorang warga yang merasa kehilangan kesempatan untuk mencari nafkah karena harus berpartisipasi dalam pembangunan kantor lurah[58].

Namun demikian, seiring dengan proses pembangunan tersebut, meski sangat lamban mulai tumbuh juga apa yang disebut oleh banyak pihak sebagai kelas menengah. Seperti yang dikatakan oleh Fachan Bulkin, golongan menengah (kelas menengah) dalam hal ini bukanlah sosok golongan menengah di eropa (prancis) yang membidani evolusi prancis, akan tetapi golongan mayarakat yang cukup terdidik dan bekerja secara proesional. Bagi perkembangan partisipasi selanjutnya, menurut Bulkin golongan ini sangat penting, setidaknya karena 3 alasan: (1) dalam sejarahnya, kelompok ini telah menjadi pusat-pusa masyarakat untuk berperan di dalam kegiatan-kegiaan negara serta dalam mengartikulasikan serta merumuskan idiologi; (2) keompok golongan menengah memiliki wawasan dan kesadaran yang perlukan pada suatu kondisi untuk mengejar kepentingan ekonomi dan politik mereka. Karena pendidikan mereka mampu menerjemahkan kepentingan ekonomi kedalam sistem politik dan idiologi yang cocok dengan kepentingan mereka. Dalam sejarahnya, (sejak zaman kolonial) golongan ini telah menunjukkan kemampuan tersebut; (3) golongan menengah ini secara cepat merespon kondisi sosial ekonomi yang berkembang sehingga dalam setiap pergolakan, mereka selalu hadir dan oleh karena itu mereka selalu memiliki posisi yang sangat strategis dalam setiap perubahan sosial yang terjadi.

Jika melihat sejarah perkembangan masyarakat sipil, maka kita akan menemukan mereka inilah yang sangat berperan. Dalam catatan Suharko, para pendiri *Non Goverment Organisation* (NGO) pada era tahun 1970-an awal adalah mereka-mereka yang sebelumnya kikut mendorong kelahiran Orde Baru[59], atau mungkin yang disebut oleh Muhtar Mas'ud sebagai kongsi yang segera pecah karena arah penguasa Orde Baru yang tidak mau segera menerapkan prinsip-prinsip demokrasi[60]. Pada mumnya mereka turun kedesa-desa dan dengan cepat mendapat respon dari masyarakat. Selain NGO, pada era tahun 1970-an ini juga mulai muncul berbagai Organisasi Mahasiswa yang sangat kritis terhadap bebagai kebijakan pemerintah.

[58] Arif Budiman, Teori Pembangunan di Dunia Ketiga, (1995) Gramedia, Hal. 2

[59] Dr Suharko, Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (2005) Tiara Wacana, Hal 99. Dalam hal ini, Dr Suharko mencatat bahwa pada tahun 1967 Bambang Ismawan mebentuk Yayasan Bina Swadaya, Adnan Buyung Nasution dan kawan-kawan membentuk YLBHI dan Nono Anwarmakarim dan kawan-kawan membentuk LP3ES. Selanjutnya Soharko juga mencatat bahwa sebelumnya orang-orang tersebut adalah termasuk pendoron kelahiran Orde Baru. Hal ini nyabung dengan apa yang dikatakan oleh Muhtar Mas'ud bahwa sebagain kongsi pembentuk Orde Baru dalam perkembangan selanjutnya mengalami perpecahan. Lihat Muhtar Mas,ud, Ekonomi dan Struktu Politik Orde Baru 1966-1971. (1989) hal 199-200.

[60] Muhtar Mas,ud, Ekonomi dan Struktu Politik Orde Baru 1966-1971. (1989) hal 199-200. Hal ini nyabung dengan apa yang dikatakan oleh Muhtar Mas'ud bahwa sebagain kongsi pembentuk Orde Baru dalam perkembangan selanjutnya mengalami perpecahan.

BPHN PUSLITBANG

Dalam perkembangan selanjunya, melalui gerakan NGO dan Mahasiswa inilah kemudian partisipasi mengalami perkembangan yang cukup pesat. Pada dekade 1980-an, desakan untuk memperhatikan partisipasi ini semakin menguat oleh karena itu pada tahun 1983, dalam GBHN (Tap MPR-RI No 11/ MPR /1983) konsep partisipasi merupakan salah satu dari 3 strategi pembangunan[61]. Pada dekade ini, penerimaan pemerintah dari minyak juga mulai menurun sehingga, pemerintah mulai lebih akomodatif terhadap lembaga donor. Di pihak lain lembaga donor juga mecoba mendesak agar Pemerintah membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Dengan kondisi yang baik ini, NGO kemudian berkembang dengan pesat. Berbagai NGO pada masa awal tahun 1970-an tersebut juga semakin berpengaruh, tidak saja secara sosial akan tetapi juga secara politik. Sebut saja misalnya pengaruh YLBHI yang bekerja dalam memberikan bantuan hukum. Dengan program bantuan hukum struktural, Aswab menangkap sinyal bahwa sepak terjang YLBHI di masa kepemimpinan Adnan Buyung ini mulai dipandang sebagai gerakan politik oleh pemerintah[62].

Di pihak lain, berbagai NGO baru juga tumbuh, NGO pada era tahun 1980-an ini selain yang bersifak kritis terhadap pemerintah, juga tumbuh NGO yang menjadi kepanjangtanganan pemerintah. NGO yang disebut kedua ini adalah NGO yang cenderung pro pembangunan dan seringkali dipergunakan oleh pemerintah ketika pemerintah merasa kesulitan menjalankan berbagai programnya[63].

Dalam hubungan itu di penghujung dekade 1980-an, Arif Budiman melihat gejala menarik soal perkembangan NGO dan agenda pembangunan. Menurut Budiman,ada dua konsep pembangunan: Konsep pembangunan ala pemerintah dan konsep pembangunan ala NGO. Dalam hal ini, konsep pembanguan ala pemerintah lebih mencerminkan inisiati pemerintah, sementara pembangunan ala NGO berasal dari bawah dengan mendorong partisipasi masyarakat. Namun demikian, dari sejumlah NGO yang ada, selain NGO yang bekerja dengan benar-benar menerakkan partisipasi masyaraka untuk mencapai kemandirian, mulai tmbuh juga NGO yang dalam banyak hal sejalan dengan agenda pemerintah (belakangan NGO ini disebut dengan NGO plat merah). Dalam kesempatan ini, Budiman juga menyarankan agar NGO yang bekerja dimasyarakat enar-benar bekerja untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam rangka mencapai kemandirian. Adapun yang dimaksud dengan kemandirian dalam hal ini adalah upaya mengoganisasi potensi masyarakat itu sendiri[64].

Pada dasa warsa 1980-an ini, organisasi mahasiswa yang kiritis –di luar organisasi mahasiswa yang tergabung dalam KNPI--- juga mulai muncul

[61] Suharko Op. Cit. Hal 103.
[62] Aswab Mahasin dalam Adnan Buyung Nasution, *Bantuan Hukum Di Indonesia* (1981) LP3ES. Hal I

[63] Suharko. Op Cit Hal. 104-108
[64] Arif Budiman, Menampung Aspirasi Masyarakat Lapisan Bawah (1988) Prisma No 4 Tahun 1988. Hal 70

BPHN PUSLITBANG

diberbagai kota, yang mana pada umumnya mereka mengambil nama yang lebut, yakni forum komunikasi. Mereka yang terdidik di dalam forum komnikasi ini selanjutnya setela tamat, cenderung memilih bekerja di Ngo dan wartawan. Oleh karena itu, ada pihak yang mengatakan bahwa pertumbuhan forum komunikasi mahasiswa di berbagai kota ini nantinya akan menjadi darah segar bagi dunia NGO dan jurnalisme.

Selain dimasukkannya konsep partisipasi dalm strategi pembangunan, satu hal yang juga perlu dicatat terkait dengan perkembangan partisipasi masyarakat di era1980-an ini adalah adanya upaya NGO untuk melakukan advokasi kebijakan, dan oleh karena itu, partisipasi sudah mulai merambah pada aspek pengambilan keputusan. Hal ini setidaknya tercermin dari proses pembuatan undang-undang lingkungan hidup[65].

Dengan mendapat darah segar dari aktifis mahasiswa, peranan politik NGO pada era 1990-an semakin menguat dan mulai merambah pada isu-isu politik, oleh karena itu banyak pihak mengatakan bahwa pada era 1980-an akhir dan awal 1990-an adalah pase dimana munculnya NGO-NGO radikal. Adapun beberapa Ngo yang menonjol pada masa ini antara lain, FIJAR, ALDERA, dan KIPP[66]. Agak berbeda dengan NGO yang lahir pada era 1970-an dan 1980-an awal, NGO yang lahir belakangan ini adalah NGO yang dalam banyak hal selain lebih memiliki idilogi tertentu, juga mulai memberikan perhatian pada keberadaan organisasi rakyat indevenden baik itu organisasi buruh organisasi petani maupun organisasi kamum miskin kota. Dan berbagai NGO tersebut pada Mei 1998, peran mereka cukup menonjol.

Setelah pada Mei 1998 Presiden Suharto mundur, daya tarik Ngo semakin meningkat, baik karena dalam sejarahnya NGO turut berperan di dalam proses mendorong kemunduran Presiden Suharto juga karena banyak lembaga donor memberikan bantuan dana untuk mendorong terwujudnya konsolidasi demokrasi. Oleh karena itu, isu-isu hak asasi manusia yang merupakan salah satu pilar demokrasi, pada era ini semakin berkembang. Dan seiring dengan semakin liberalnya sistem politik –--yang dalam banyak hal berarti hak sipil dan politik mulai terealisasi--- belakangan ini banyak NGO kemudian mulai memberikan perhatian terhadap Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Dan oleh karena itu, sedikit banyak akan berbicara soal agenda pembangunan kembali.

Selain itu, satu hal yang perlu dicatat pada era penghujung 1990-an dan era 2000-an ini adalah tumbuhnya kehendak untuk mengkerankakan gerakan sosial yang sudah tumbuh kedalam kerangka konsep Masyarakat Sipil[67]. Dalam hal ini, masyarakat sipil diartikan sebagai ruang kehidupansosial yang memiliki keswadayaan dan mampu menjadi penyeimbang dari kekuatan negara dan dilain pihak masyarakat tersebut juga secara kultural memiliki kebiasaan untu mentaati norma dan hukum yang hidup di tengah warga[68]. Meski menurut berbagai kajian,, kondisi

[65] Suharko op.cit Hal 108.
[66] Ibid hal 110.

[67] Rustam Ibrahim, Strategi Mewujudkan Civil Socity, (1999) LP3ES dan Yapika..
[68] AS Hikam dalam Rustam Ibrahim, Strategi Mewujudkan Civil Socity, (1999) LP3ES dan Yapika. Dengan mengutip pendapatnya Toqueville, AS hikam memberikan penjelasan tentang masyarakat sipil sebagai wilayah

BPHN PUSLITBANG

masyarakat sipil Indonesia masih sangat lemah (untuk tidak dikatakan tidak ada) akan tetapi konsep aksi atau penguatan Masyarakat Sipil ini dipandangan sangat relevan di tengah situasi transisi demokrasi yang dialami Indonesia sejak mundurnya Presiden Suharto. Dalam hubungan itu, menurut AS Hikam pengembangan masyarakat sipil setidaknya diarahkan pada dua hal: *Pertama*, pada aspek kewargaan aktif dan, *kedua* pada aspek hak. Dalam hal ini kewargaan harus dimengerti dalam konteks hak-hak. Dengan demikian, partisipasi warga didasarkan pada hak-haknya yang diakui oleh negara, dan dilain pihak partisiasi juga dijalankan sesuai dengan norma dan hukum yang berlaku.

II. Partisipasi Dalam Pengembanan Hukum

A. Pentingnya Partisipasi dalam Pengembanan Hukum

Terkait dengan partisipasi dalam pengembanan hukum, dengan agak mengejutkan, Prof Satjipto menulis tentang pentingnya partisipasi publik dalam dalam hukum dengan mendasarinya pada pandangan bahwa ketertiban, keadilan dan keamanan terbentuk tidak semata-mata karena hukum dan tidak bisa diserahkan seluruhnya kepada hukum. Pandangan tersebut selanjutnya dijustifikasi dengan dalil-dalil sebagai berikut: (1) kemampuan hukum itu terbatas, menyerahkan segala sesuatu kepada hukum itu tida realitis; (2) Masyarakat menyimpan kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Dengan dalil itu, Prof Tipto kemudian menyerukan kepada semua pihak untuk turut berpartisipasi, dan tidak membiarkan kehidupan hukum kita dimonopoli oleh kekuasaan institusi formal saja akan tetapi oleh bangkitnya kekuatan otonom masyarakat guna memulihkan hukum sebagai institusi yang bermartabat dan mebuata bangsa ini sejahtera dan bahagia[69].

Dalam kesempatan itu Prof Tjipto juga mengemukakan berbagai contoh tindakan masyarakat yang dapat di katakan sebagai salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam hukum. Misalnya: peranan pecalang pada saat Konres PDIP di Bali. Dalam hal ini, Pro Tipto ingin mengatakan bahwa meksipun hukum hanya memandatkan persoalan keamanan dan ketertiban kepada polisi akan tetapi dalam paraktiknya tidak bisa seluruhnya diserahkan kepada polisi. Dalam kondisi tertentu polisi tidak bisa bekerja sendiri, dalam banyak kasus untuk dapat bekerja dengan baik polisi masih membutuhkan peran serta masyarakat.

Mungkin contoh-contoh yang dikemukakan oleh Prof Tjipto hanya relevan pada soal penegakan hukum, lantas bagaimana dalam soal pembentukan hukum? Dalam sebuah pertemuan tentang Kebijakan Partisipastif pada tahun 2006 yang sempat diikuti penulis, muncul sebuah pertanyaan yang cukup menarik, Apakah NGO relevan untuk mengurus soal pembentukan eraturan perundang-undangan bukankah ini tugas legislatif ? Oleh salah seorang narasumber, pertanyaan tersebut dijawab dengan singkat dan

---

kehidupan sosial yang berbentuk orgnisasi-organisasi atau asosiasi dengan ciri kesukarelaan dan keswadayaan ketika berhadapan dengan negara. Di samping itu, masyarakat tersebut (organisasi atau asosiasi tersebut) memiliki komitmen untuk taat pada norma hukum yang hidup dan ditaati oleh warganya

[69] Satjipto Raardjo, Mendorong Peran Publik di dalam Hukum, Harian Kompas 19 Februari 2003

BPHN PUSLITBANG

jelas. “Apakah urusan pebuatan undang-undang yang akan mengikat kita semua sepenuhnya dapat kita serahkan kepada legislatif”dan seandainya legislatifnya baik, tetapi masih ada peluang legislatif untuk menegasikan berbagai hak kelompok atau kelas tertentu, apalagi kalau legislatifnya buruk.

Dalam hal ini, banyak orang boleh mengatakan bahwa para pembuatan undang-undang haruslah menempakan diri pada posisi aslinya, dengan membebaskan diri dari kepentingan sepit dan kepentingan kelompoknya, akan tetapi sekali lagi para legslator itu sejak awal keberadaanya mewakili kelompoknya, dan oleh karena itu juga mereka akan sulit lepas dari kepentingan kelompoknya, lebih dari itu, pada umumnya legislatr itu berasal dari klas sosial yang tinggi oleh karena itu cara berpikiranya dalam menghadapi suatu soal juga dengan sendirinya akan sangat dipengarui oleh lingkungannya.

Selain berbagai alasan di atas, menarik juga untuk mengemukakan pandangan almarhum Baharuddin Lopa terkait dengan persamaan didepan hukum. Menurut beliau, persamaan didepan hukum, baik dalam pengertian isi hukum maupun pelaksanaan maupun penegakannya adalah mitos, tidak ada satu negarapun di dunia ini yang telah mencapai apa yang disebut sebagai persamaan di depan hukum.[70] Tulisan almarhum ini mengisyaratkan bahwa untuk mendapatkan perlakuan yang adil, tidak bisa ita serahkan begitu saja kepada hukum, akan tetapi butuh usaha keras baik pada tahap penegakan hukum maoun pada tahap pembuatannya.

[70] Baharuddin Lopa, Persamaan di Muka Hukum, Suara Pembaharuan, 19 Juni Tahun 2000

B.Dinamika Patispasi dalam Pengembanan Hukum

Legalisasi Partisipasi

Satu hal yang terlihat mengembirakan pada masa reformasi ini adalah adanya pengakuan dan legalisasi peranserta masyarakat dalam berbagai bidang pembangunan. Dalam hal ini, beberapa undang-undang yang mengatur tentang sistem pengelolaan sumber daya, di dalamnya secara tegas melagalisasi peran serta masyarakat. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan tersebut anatara lain: (1) UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; (2) UU No 41 Tahun 1999; (3) UU No Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; (4) UU No Tentang Pengelolaan Pesisir dan Laut; (5) UU No 20 Tahun 2003 tentang Pendidikan,(6) UU No – Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan lain-lain.

Untuk kepentingan penggambaran yang lebih detail, berhubungan dengan partisipasi dalam pengelolaan berbagai sumber daya pembangunan, karena berbagai keterbatasan maka dalam kesempatan ini penulis hanya akan membahas beberapa bidang saja, dengan mengelompokkan menjadi 3 isu; Yakni: (1) Partisipasi dalam Pengelolaan Sumber daya alam; (2) Partisipasi dalam Pengelolaan Pendidikan; dan (3) Partisipasi dalam Perencanaan Pembangunan; dan (4) Sistem penyelenggaraan Pemerintahan Pada Umumnya.

BPHN PUSLITBANG

(1) **Partisipasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Di dalam sistem pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, semua undang-undang yang mengaturnya kecuali (UU No 5 tahun 1960 tentang Agraria) memuat tentang partisipasi masyarakat. Dalam UU No 24 Tahan 1992 tentang Tata Ruang, peran serta masyarakat setidaknya ditegaskan di dalam pasal 4, 5 pasal 12[71]. Dalam hal ini, selain menegaskan mengenai hak masyarakat untuk mengetahui rencana tata ruang dan berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian; pemanfaatan ruang, juga ditegaskan bahwa masyarakat wajib dilibatkan di dalam proses Penataan ruang[72].

Sementara di dalam sistem pengelolaan hutan. Jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehutanan di atur di dalam pasal 68-70. Dalam hal ini masyarakat berhak untuk turut serta dalam pemanfaatan hutan dan pemanfaatan hasil hutan. Mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanffatan hasil hutan dan informasi kehutanan. Memberikan informasi dan saran dalam penegelolaan hutan serta melakukan pengawasan terhadap pengelolaan hutan. Selain itu, untuk mempertahankan hak dan kepentingannya, masyarakat juga diberikan jaminan mengenai sistem peradilan yang khusus, yakni melalui mekanisme gugatan perwakilan serta melalui legal standing NGO.

Hal yang sama juga tampak di dalam sitem pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal 5 UU No 23 Tahun 1997 selain memberikan kemungkinan bagi masyarakat untuk turut serta dalam pengelolaan lingkungan hidup termasuk dalam proses pembuatan AMDAL, di dalamnya juga memuat hak masyarakat untuk mendapatkan informasi lingkungan hidup. Selain itu, untuk mepertahankan hak dan kepentinganya, masyarakat juga memiliki mekanisme pengajuan *complain* yang lebih mudah, seperti adanya mekanisme gugatan perwakilan dan legal standing NGO.

Dari ketiga undang-undang di atas, terlihat adanya ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pengelolaan sumber daya alam. Dan, di dalam peraktiknya, selain dilakukan oleh banyak pihak, upaya masyarakat untuk dapat berpartisipasi di dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup memang sangat kuat. Selain dari elemen masyarakat tani, banyak sekali NGO yang bekerja di lingkup isu ini (baik di dalam pengelolaan hutan maupun dalam pengelolaan lingkungan hidup.

[71]**Pasal 4 (**1). Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang; (2) Setiap orang berhak untuk :((a). mengetahui rencana tata ruang;(b). berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian; pemanfaatan ruang; (c). memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.
Pasal 5: (1). Setiap orang berkewajiban berperan serta datam memelihara kualitas ruang.

[72]Pasal 12 (1). Penataan ruang dilakukan olch Pemerintah dengan peran serta masyarakat. (2) Tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peratuan Pemerintah

BPHN PUSLITBANG

Namun demikian, dari segi tingkat keberhasilan, sampai sejauh ini masih banyak hal-hal yang sudah dijamin secara normative akan tetapi tidak bisa dipenuhi. Hal ini terjadi karena dipihak lain, pemerintah sebenarnya masih enggap untuk secara nyata memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi penuh. Hal ini nampak secara kasat mata dalam pengelolaan hutan. Salah satu contoh nyata dalam hal ini adalah mengenai pengimplementasian sistem pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Meski sudah ada regulasinya sejak tahun 1996, akan tetapi konsepnya sudah direduksi sedemikian rupa sehingga ruang partisipasi masyarakat menjadi sangat terbatas. Lebih dari itu, pengimplementasiannya juga masih saja tersendat sampai sekarang[73].

(2) Partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan

Secara normatif, ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyekenggaraan pendidikan sangat luas. Selain berhak melakukan pengawasan, terlibat di dalam perumusan kebijakan, masyarakat juga berhak mendirikan lembaga pendidikan serta menyelenggarakan pendidikan itu sendiri[74].

Belakangan ini perhatian terhadap pendidikan sangat luas. Selain oleh organisasi guru, organisasi mahasiswa, dan berbagai Organisasi Massa besar seperti Muhamadiah dan NU, penyelengaraan pendidikan juga mendapat perhatian oleh banyak NGO, baik di tingkat nasional maupun local. Adapun beberapa isu pokok yang dijadikan perhatian utama dalam penyelenggaraan pendidikan sekarang ini antara lain adalah mengenai isu pendidikan gratis, pemenuhan anggaran 20% APBN untuk pendidikan. Pendidikan murah yang berkualitas.

Selain itu, untuk mengefektifkan peran serta masyarakat di dalam penyelenggaraan pendidikan, sekarang ini telah dibentuk lembaga komite sekolah di masing-masing satuan pendidikan dan dewan pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota , dimana seluruh keanggotaanya berasal dari masyarakat[75].

Namun demikian, khusus dalam hal pendirian lembaga pendidikan dan penyelenggaraan pendidikan, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat sangat tinggi, selain ada banyak sekali masyarakat yang

[73]. LP3ES, Efektifitas Kebijakan Pengelolaan Hutan Berbbasis masyarakat (2006) laporan hasil penelitian.

[74] Pasal 4 (6): Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. **Pasal 7** (1) Orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya. **Pasal 8:**Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. **Pasal 54** (1) Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan,kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatandalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan. (2) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.(3) Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

[75] Lihat Pasal 56

BPHN PUSLITBANG

mengambil peran sebagai penyelenggara pendidikan, sebagaimana yang dicerminkan oleh banyaknya lembaga pendidikan swasta. Walaupun begitu, khusus pada tingkat komite sekolah dan dewan pendidikan memperlihatkan fenomena yang agak berbeda. Pada tingkat komite sekolah, peran serta masyarakat mulai terlihat aktif, akan tetapi banyak kasus memperlihatkan bahwa komite sekolah belum bisa menempatkan diri pada posisi sebagai fasilitator masyarakat, melainkan lebih banyak menjadi juru bicara kepentingan sekolah kemasyarakat. Sedangkan pada tingkat dewan pendidikan, pada umumnya keaktifannya masih rendah, hal ini setidaknya tercermin dari tidak adanya semacam kisah sukses suatu dewan pendidikan, dan yang banyak terdengar justru sebaliknya, di berbagai forum yang membahas tentang partisipasi masyarakat di dalam pendidikan memperdengarkan bahwa dewan pendidikan diberbagai kabupaten/kota pada umumnya lumpuh.

(3) Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional, hak masyaraka untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan juga dijamin, baik perencanaan pembangunan jangka panjang maupun perencanaan jangka menengah.

Dalam hal ini selain dibuka dalam proses musrenbang[76], mulai dari tingkat desa sampai di tingkat kecamatan, selanjutnya hasil musrenbang ini sebagai dasar utama penyusunan rencana pembangunan jangka panjang mauppun pembangunan jangka menegah.

Dalam kenyataannya, meski tidak seluas dan sepopuler isu pengelolaan sumber daya alam dan pendidikan, akan tetapi perhatian masyarakat terhadap proses penyusunan rencana pembangunan jangka panjang atau rencana pembangunan janga menengah sekarang ini terus meningkat, terutama di kalangan kelas menengah, khususnya NGO. Dan jalur partisipasi yang digunakan tidak hanya jalur yang tersedia pada musrenbang, akan tetapi jalur-jalur lain yang memungkinkan adanya dengar pendapat, baik di DPR-RI atau DPRD, Bapenas atau Bapeda maupun jalur yang tersedia pada tingkat satuan kerja perangkat pemerintahan (departemen atau dinas).

Meski sampai sekarang ini, elemen masyarakat sipil yang banyak berpartisipasi dalam soal perencanaan pembangunan dan penganggaran lebih didominasi oleh NGO, akan tetapi kedepan sepertinya akan terus meluas, karena aspek ini sangat strategis bagi semua pihak.

Partisipasi dalam Pembentukan Hukum (legislasi)

Seperti yang gejala yang sering kita lihat, belakangan ini proses

[76]**Pasal 11** (1) Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

BPHN PUSLITBANG

perumusan berbagai peraturan perundang-undangan mendapat respon yang sangat tinggi dari masyarakat. Mulai dalam bentuk tanggapan yang ditulis di media massa oleh para ahli, demonstrasi massa yang menuntut agar pemerintah melakukan perubahan atau mempertahankan suatu undang-undang, pengajuan yudisial review atas suatu peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Konstitusi atau ke Mahkamah Agung. Bahkan seringkali juga berbagai organisasi masyarakat sipil duduk satu meja dengan para pejabat pemerintah dalam rangka perumusan suatu peraturan perundang-udangan. Kenyataan seperti ini sangat jarang terjadi pada masa Orde Baru. Bahkan, tidak jarang, di dalam proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, masyarakat memiliki draf tersendiri (draf peraturan perundang-undangan tandingan). Hal ini mengindikasikan bahwa perhatian masyarakat terhadap proses pembuatan suatu perturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah sangat tinggi.

Terlepas berhasil atau tidaknya masyarakat memperjuangkan berbagai kepentingan atau pendapatnya dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut, namun fenomena tersebut adalah indikasi bahwa sekarang ini dari aspek keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan telah jauh lebih maju dari pada masa sebelumnya. Bahkan, selain adanya legaisasi untuk turut serta dalam pembangunan, akses masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembentukan hokum sudah diatur dalam peraturan perundang-udangan sebagai hak yang harus dihormati oleh pemerintah.

Hal ini setidaknya tercermin adanya jaminan bagi setiap orang (warga Negara) untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam pasal UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya jaminan dan hak setiap warga Negara untuk dapat mengajukan pembatalan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan guna untuk membela hak konstitusionalnya. Berbagai ketentuan tersebut sekarang ini juga telah dilengkapai dengan adanya kebebasan berpendapat sebagaimana yang diatur di dalam UU No 9 tahun 1999 tentang kebebasan menyampaikan pendapat dimuka umum dan UU No 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional **Hak sipil dan Politik** .

Seperti yang sudah dikatakan sebelumnya, kurang lebih 3 tahun lalu (Juni 2004) telah diundangkan UU No 10 Tahun 2004, tentang peraturan perundang-undangan. Di dalam undang-undangn ini (pasal 53) ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sudah terbuka lebar. Dalam hal ini, masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan dalam proses persiapan dan pembahasan peraturan perundang-undangan sesuai dengan mekanisme yang diatur di dalam tata tertib DPR atau DPRD[77].

[77]Pasal 53: masyarakat berhak untuk berpar untuk memberikan masukan secara lisan mapun tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tata tertib di dewan perwalilan rakyat atau dewan perwakilan rakyat daerah.

BPHN PUSLITBANG

Adapun tata cara pengajuan masukan dalam proses penyusunan perturan perundang-undangan (khususnya Undang-undang) menurut tata tertib DPR-RI yang berlaku pada tahun 2004-2005 antara lain adalah: (1) Dalam proses penyiapan, Jika masukan disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR, maka dalam waktu paling lambat 7 hari, pimpinan DPR sudah harus meneruskan masukan masyarakat tersebut kepada alat kelengkapan DPR. Prosedur yang sama berlaku juga jika masukan tertulis diajukan pada tahap pembahasan, akan tetapi dalam proses pembahasan ini, usulan tertulis dapat dilakukan jika masih pada pembahasan tahap II. Sementara, jika masukan tersebut hendak disampaikan secara lisan, maka pimpinan alat kelengkapan dewan harus segera menentukan waktu pertemuan dan mengundang pihak pengusul. (2) Berdasarkan pasal 139 (7) dan pasal 140 (8) Tata Tertib DPR tahun 2004-2005), masukan tertulis atau masukan yang disampaikan secara lisan tersebut, harus dijadikan pertimbangan dan masukan dalam penyusunan suatu rancangan undang-undang oleh DPR. Hasil pertemuan dengan masyarakat DPRD[78].

Lebih dari itu, menurut Patra[79], dalam menanggapi usulan dari masyarakat terkait dengan proses penyusunan undang-undang, DPRD berkewajiban untuk memfasilitasi masyarakat yang hendak menyampaikan usulannya, termasuk dengan menyediakan sarana dan prasarana sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara maksimal[80].

[78]A. Patra M. Zen, dkk. Mencegah Penyingkiran Partisipasi Masyarakat, (2006) Seknas KKP, YLBHI dan Yapika. Hal. 4
[79]Ketua YLBHI
[80]. A Patra M. zen dkk (2006). Op.cit. hal 5

Selain itu, dalam rangka untuk memudahkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses peraturan perundang-undangan, UU No 10 Tahun 2004 juga mewajibkan pihak pengusul (pemerintah/pemerintah daerah atau DPR/DPRD) untuk menyebarluaskan Rancangan Undang-undang (RUU) atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) agar diketahui oleh masyarakat[81].

Lepas dari soal apakah sejauh ini, substansi usulan masyarakat diperhatikan atau tidak. Hal tersebut tentu merupakan kemajuan dari aspek partisipasi dalam proses pembentukan hukum. Di samping karena sebelum UU No 10 Tahun 2004 ini tidak ada dasar hukum yang tegas bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga ada jaminan untuk memudahkan masyarakat berpartisipasi.

Namun demikian, sangat disayangkan bahwa jaminan penghormatan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi tersebut, di dalam UU No 10 Tahun 2004 tidak dilengkapai dengan penegasan tentang kewajiban pemerintah untuk proaktif menggalang partisipasi masyarakat dalam proses peraturan perundang-undangan. Jadi dalam hal ini, posisi pemerintah dan DPR sebagai penanggung jawab legislasi sebagai pihak

[81] Lihat pasal 22 dan 30 UU No 10 Tahun 2004: Dalam hal ini Undang-undang mewajibkan secretariat DPR-RI jika RUU tersebut diusulkan oleh DPR, atau secretariat DPRD jika yang mengusulkan Raperda adalah DPRD. Sementara jika usul RUU datang dari Pemerintah maka yang menyebarluaskan adalah secretariat Negara atau secretariat daerah jika Raperda diajukan oleh pemerintah daerah

BPHN PUSLITBANG

yang pasif (menunggu bola).

Dalam keadaan seperti ini, tentu akan membuat kelompok kelas bahwa seperti kelas tani, buruh dan nelayan serta kaum miskin kota, menjadi sulit untuk secara mandiri berpartisipasi memasukkan hak dan kepentingannya di dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena untuk dapat berpartisipasi itu pada dasarnya juga membutuhkan tenaga dan biaya yang tidak sedikit.

Dalam praktiknya, partisipasi dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, masih akan memperlihatkan suasana yang didominasi oleh kelompok bisnis (pengusaha). Kalaupun ada kelompok lain yang potensial bisa melakukan partisipasi adalah kelompok kelas tengah seperti *NGO*, Akademisi dan Organisasi Profesi. Adapun jika ada kelompok kelas bawah yang bisa iukut berpartisipasi biasanya karena diorgansir oleh kelompok-kelompok kelas tengah, terutama *NGO*.

Berpartisipasi dalam proses penyususnan peraturan perundang-undangan memang bukan suatu yang mudah, selain membutuhkan tingkat pengetahuan tertentu, juga membutuhkan biaya dan tenaga yang tidak sedikit. Oleh karena itu tak mengherankan jika kelompok kelas bahwa seperti petani dan buruh (kecuali yang tergabung dalam organisasi yang mapan) masih belum bisa berpartisipasi pada proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Bahkan untuk kelompok kelas tengah seperti NGO juga seringkali menghadapi berbagai kesulitan. Menurut pengakuan para aktivis NGO, untuk dapat berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan secara maksimal (bisa mempengaruhi) bukanlah barang mudah, selain terhalang oleh faktor teknis pembahasan yang terkadang sampai malam, juga seringkali mengalami keterbatasan finansial, sikap DPR dan pemerintah yang cenderung pasif dan sulit untuk diajak berdialog[82].

Selain melalui legislasi, partisipasi dalam pembentukan hokum juga mulai dilakukan dengan memanfaatkan media yang tersedia di proses peradilan, baik yang disediakan oleh mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara muapun mekanisme *yudicial review* melalui Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi[83].

Mekanisme yudisial review ini, pada dasarnya adalah mekanisme yang sangat strategis bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan hokum (peraturan perundang-udangan). Karena mekanisme ini memungkinkan bagi seorang warga yang hak konstituionalnya di langgar oleh karena berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini seorang warga dapat menuntut ke Mahkamah Konstitusi agar suatu secara keseluruhan atau beberapa bagian dari suatu Undang-undang dibatalkan dengan alasan suatu

[82] A Patra M. zen dkk (2006). Op.cit. hal 20, 39,41

[83] Ketiga lembaga pengadilan tersebut (PTUN, MA dan MK) adalah lembaga pengadilan yang bertugas mengadili dan memeriksa keabsahan suatu produk hukum. Dalam hal ini PTUN bertugas untuk mengadili dan memeriksa Surat Keputusan Eksekutif yang bersifat Individual, konkrit dan Final. MA bertugas mengadili dan memeriksa permohonan peninjaun atas keabsahan suatu peraturan pemerintah dan Perda. Sedangkan MK bertugas memeriksa dan mengadili permohonan peninjauan atas keabsahan Undang-undang.

BPHN PUSLITBANG

undang-undang secara keseluruhan atau beberapa bagiannya melanggar hak konstitusionnalnya. Begitu juga dalam proses *yudicial review* di Mahkamah Agung. Setiap warga negara berhak untuk menuntut agar seluruh atau sebagian dari isi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah karena melanggar haknya yang dijamin oleh Undang-undang. Oleh karena itu, mekanisme ini dapat dikatakan sebagai mekanisme partisipasi masyarakat yang sangat strategis dalam rangka mempengaruhi secara langsung isi suatu peraturan perundang-udangan.

Dari segi partisipasi, mekanisme yudisial review, sekarang ini hampir sama populernya dengan mekanisme partisipasi yang tersedia pada proses penyusunan perturan perundang-undangan. Dan, mekanisme ini juga sudah seringkali ditempuh oleh masyarakat. Namun demikian, sejauh ini yang bisa melakukannya masih terbatas pada kelompok kelas tengah – aktornya (partisipannya) sama dengan partisipasi dalam proses penysunan peraturan perundang-undangan (legislasi). Oleh karena itu, meskipun derajat partisipasinya sudah memperlihat ciri-ciri partisipasi kewarganegaraan secara lebih terang, akan tetapi partisipannya juga pada umnya adalah kelas menengah.

Partisipasi dalam Proses Penegakan Hukum (Yudisial)

Jauh berbeda dengan proses pembuatan hokum maupun pelaksanaan hokum, dalam proses penengakan hokum, hampir tidak ada aturan perundang-undangan yang secara langsung mengakui atau memberikan hak bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Dalam hal ini yang ada hanyalah sejumlah kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hokum guna mencegah terjadinya kejahatan. Kewajiban untuk bersedia menjadi saksi jika dibutuhkan dan lain-lain. Namun demikian, karena terus merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi pendailan, belakangan ini berbagai bentuk patisioasi masyarakat muncul secara spontan.

Dalam hubungan itu, menarik apa yang kemukakan oleh Prof Satjipto terkait bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam soal pnegakan hukum, seperti aksi pecalang yang membantu keamanan proses Kongres PDIP di Bali. Selain itu, di tubuh kepolisian, sudah mulai tumbuh berbagai insiatif untuk melibatkan masyarakat dalam proses penegakan hokum. Dalam hal ini yang terekam oleh penulis adalah usaha polisi untuk membentuk Polmas di tingkat kecamatan, yang dilaksanakan berdasarkan surat keputusan kapolri no tahun 2005.

Sampai dengan sekarang ini, Polmas sudah terbentuk di sebagian besar kecamatan di Indonesia. Melaui Polmas ini, selain dapat membantu tugas-tugas teknis polisi, juga dapat mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penegakan hokum. Adapun lingkup tugasnya adalah membantu polisi dalam menegakkan hukum. Adapun pengertian membantu tidak berarti anggota polmas memiliki sejumlah kewenangan sebagaimana polisi, dalam hal ini masyarakat dapat memberikan informasi dan memfasilitasi polisi untuk melaksanakan tugasnya.

- **Kesimpulan**

BPHN PUSLITBANG

Secara normatif, pengakuan dan jaminan bagi partisipasi masyarakat dalam pengembanan hukum setidaknya memperlihatkan 2 hal: (1) Jaminan dan pengakuan bagi partisipasi masyarakat (kecuali dalam proses yudisial) sudah ada, akan tetapi jaminan tersebut pada umumnya masih bersifat makro dan masih harus diterjemahkan lagi kedalam bentuk teknis. (2) Ketika jaminan tersebut diterjemahkan dalam bentuk teknis, seringkali ruang bagi partisipasi masyarakat yang sebelumnya cukup luas (kebijakan makro) direduksi sedemikian rupa sehingga pada tingkat praktiknya ruang partisipasi menjadi menyempit.

Dari segi empiriknya, upaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengembanan hokum terus meningkat, namun demikian, sejuah ini masih memperlihatkan berbagai kelemahan, terutama dari aspek aktor yang terbatas pada kelompok NGO. Adapun mengenai sifat tradisi berpartisipasi sudah mulai mengarah pada bentuk partisipasi kewargaan, meskipun dalam hal-hal tertentu masih memperlihat cirri-ciri partisipasi dari luar jalur.

Daftar Pustaka

1. Artidjo Akostar dan M Sholeh Amin, Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum nasional Editor, ajawali Press, 1985,
2. Budiman Arif, Teori Pembangunan di Dunia Ketiga, (1995) Gramedia, Hal. 2
3. ----------, Teori-Teori Negara, Gramedia,
4. ----------, Menampung Aspirasi Masyarakat Lapisan Bawah (1988) Prisma No 4 Tahun 1988.
5. Gaventa Jhon dan Valderrama Camilo dalam buku “Mewujudkan Partisipasi, 21 Teknik partisipasi masyarakat unntuk abad 21, (2001) The British Council.
6. Hendra Lukas, Birokrasi, Partisipasi dan Perataan Pembangunan, (April 1983) Prisma, No 4 April Tahun 1883
7. Jati, Raharja Waluya dan kawan-kawan, Jalan Panjang Menuju Demokrasi (2002) Yapika
8. Lopa, Baharuddin, Persamaan di Muka Hukum, Suara Pembaharuan, 19 Juni Tahun 2000
9. Ibrahim Rustam, Strategi Mewujudkan Civil Socity, (1999) LP3ES dan Yapika..
10. Mahasin Aswab, Menyemai Kultur Demokrasi, (2000) LP3ES
11. Mas,ud Muhtar, Ekonomi dan Struktu Politik Orde Baru 1966-1971. (1989)
12. Meuwissen D.H.M., Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, yang diterjemahkan oleh Prof. Dr B. Arif Sidarta (2006)
13. Muqoddas M Busyro dan Luthan, salman, Miftahudin Muhamad, Politik Pembangunan Hukum Nasional, (1992) UII Press Yogyakarta

BPHN PUSLITBANG

14. Nasution Adnan Buyung, *Bantuan Hukum Di Indonesia* (1981) LP3ES.
15. Rahadjo Dawan. Model Partiasipasi Masyarakat Dalam Pembangunan, ESEI-ESEI EKONOMI POLITIK, 1988, LP3ES,
16. Raardjo, Satjipto, Mendorong Peran Publik di dalam Hukum, Harian Kompas 19 Februari 2003
17. Simanjuntak Marsilam, Pandangan Negara Integralistik, (1997) Grafiti
18. Suharko, Merajut Demokrasi, Hubungan NGO, Pemerintah dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (2005) Tiara Wacana,
19. LP3ES, Efektifitas Kebijakan Pengelolaan Hutan Berbbasis masyarakat (2006) laporan hasil penelitian.
20. Zen A. Patra M., dkk. Mencegah Penyingkiran Partisipasi Masyarakat, (2006) Seknas KKP, YLBHI dan Yapika.

D. Good Governance dalam perpektif legislasi [84]

1. Manajemen Legislasi

Istilah manajemen datang dari bahasa Inggris *management*. Istilah ini terbentuk dari akar kata *manus*, tangan, yang berkaitan dengan kata *menagerie* yang berarti beternak. *Menagerie* juga berarti sekumpulan binatang liar yang dikendalikan di dalam pagar. Kata *manus* berkaitan dengan kata *menage* yang berasal dari bahasa latin *mensionaticum* yang berarti pengelolaan rumah besar (Taliziduhu Ndraha, 2003:159). Pada dasarnya manajemen mempelajari bagaimana menciptakan *effectiveness* usaha *(doing right things)* secara *efficient (doing things right)* dan produktif, melalui fungsi dan siklus tertentu, dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan.

Manajemen legislasi yang demokratis dapat dilakukan dengan menyeimbangkan *trend globalisasi* dan semangat kedaerahan dalam era otonomi daerah. Sebagaimana dikatakan oleh John Naisbitt, bahwa keinginan akan keseimbangan antara kesukuan dan universal selalu ada bersama kita. Sekarang demokrasi dan revolusi dalam telekomunikasi (yang menyebarkan berita tentang demokrasi dan memberikan urgensi padanya) telah menimbulkan kebutuhan akan keseimbangan antara kesukuan universal ke tingkat yang baru. (John Naisbitt, 1994: 16)

Manajemen legislasi yang demokratis harus mampu menangkap aspirasi dari masyarakat. Menurut teori proses, yang merupakan teori mutakhir hukum tata negara, hukum adalah sesuatu yang dinamis, artinya ia selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Dengan demikian hukum seharusnya mampu menangkap aspirasi dari masyarakatnya (Jimly Assiddiqie, 1997:24). Aspirasi ini secara klasik diserap oleh anggota parlemen (DPR), tetapi ketika ketidakpercayaan kepada parlemen semakin menguat dan dianggap tidak representasi rakyat maka harus ada alternatif lain. Alternatif penampungan aspirasi yang lain tersebut salah satunya adalah dengan menjadikan hasil penelitian sebagai input dalam mengeluarkan kebijakan (termasuk

[84] Bagian ini ditulis oleh Arfan Faiz Muhlizi, SH, MH, peneliti dari Badan Pembinaan Hukum Nasional

BPHN PUSLITBANG

legislasi).

Setiap kegiatan pemerintahan berhubungan dengan suatu kebijakan. Pada setiap langkah dalam proses, fungsi, rute, dan siklus kebijakan, pihak yang diperintah terlibat atau dapat dilibatkan. Hal itu terlihat pada analisis kebijakan pada umumnya, yang juga berlaku bagi kebijakan pemerintahan, dimana Taliziduhu Ndraha membedakannya menjadi:

1. Kebijakan pemerintah berdasarkan pertimbangan kemanusiaan. Inputnya berasal dari hasil penelitian filsafat pemerintahan, teologi pemerintahan, dan sebagainya.
2. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kependudukan. Inputnya berasal dari penelitian demografi pemerintahan, geografi pemerintahan, dll.
3. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kemasyarakatan. Inputnya berasal dari penelitian sosiologi pemerintahan, ekonomi pemerintahan dsb.
4. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kebangsaan. Inputnya dari penelitian budaya pemerintahan, sosiologi pemerintahan, politik pemerintahan, hukum pemerintahan, dsb.
5. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kenegaraan. Inputnya berasal dari penelitian politik pemerintahan, hukum pemerintahan dsb.
6. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan hubungan pemerintahan. Inputnya berasal dari penelitian administrasi pemerintahan, ekologi pemerintahan, seni pemerintahan, etika pemerintahan, bahasa pemerintahan dsb. (Taliziduhu Ndraha, 2003:498)

Berbagai kebijakan serta sumber *inputnya* tersebut akan sangat bermanfaat bila dapat dikelola dengan baik dalam suatu manajemen legislasi yang tidak hanya sekedar demokratis, tetapi juga harus bisa efektif dan efisien sebagaimana prinsip *good governance* dan sekaligus prinsip manajemen organisasi. Efektifitas biasanya berkaitan erat dengan demokratis dan aspiratif. Artinya apabila manajemen legislasi itu telah demokratis maka hampir bisa dipastikan akan efektif berlaku di dalam masyarakat. Tetapi sifat efisien kadang harus berlawanan dengan sisi demokratis, karena efisiensi cenderung identik dengan penggunaan anggaran sekecil-kecilnya, penggunaan waktu yang sesingkat-singkatnya, serta prosedur yang sesederhana mungkin. Padahal demokrasi adalah sebuah proses yang harus dibayar dengan mahal, dan membutuhkan waktu yang lama. Sebuah kesuksesan yang luar biasa apabila tiga elemen, yaitu *demokratis, efektif* dan *efisien* dapat dikelola sedemikian rupa dalam suatu manajemen legislasi.

Efisiensi di sini bisa diwujudkan di antaranya dengan menghilangkan tumpang tindih kegiatan, duplikasi fungsi dari lembaga yang berbeda, perampingan organisasi, serta penyederhanaan mekanisme legislasi, mulai dari pra legislasi hingga pasca legislasi.

2. Penerapan Prinsip-prinsip *Good Governance* Dalam Manajemen Legislasi

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (*clean and good governance*) menjadi cita-cita dan harapan

BPHN PUSLITBANG

setiap bangsa. Selama ini konsep *governance* dalam *clean and good governance* banyak dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *governance* lebih inklusif daripada konsep *government.* Konsep *governmen*t menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. (Joko Widodo, 2001:18)

Herwin Nur, dalam tulisannya yang berjudul *Meruwat Good Governance Sebagai Tradisi Kerja Sepi Ing Pamrih Rame Ing Gawe Dalam Format Birokrasi Dinamis*, di http://www.pu.go.id/_itjen/_buletin/4546_ruwat.htm melihat bahwa *Good governance* tidak bisa hanya dititikberatkan pada birokrasi atau kalangan eksekutif saja, karena *good governance* mempunyai tiga domain, yaitu; Negara atau pemerintahan *(state),* sektor swasta atau dunia usaha *(private sector),* dan masyarakat *(society).*

Good governance juga bisa berarti aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan. Hal ini diukur dari beberapa prinsip *good governance* seperti dalam beberapa versi berikut: *Pertama,* menurut Bhata adalah akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*tranparency*), keterbukaan (*openess*), dan *rule of law*. *Kedua,* Ganie Rochman menyebutkan ada empat unsur utama, yaitu *accountability,* adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi. *Ketiga, United Nations Development Programme* (UNDP) sebagaimana dikutip Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberi karakteristik antar lain: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*. (Joko Widodo, 2001: 1-2); *Keempat,* Taufik Effendi dalam makalahnya berjudul *Kebijakan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance): Rencana Strategis Pemerintah,* yang disampaikan pada acara Rapat Pleno Komite Nasional Kebijakan *Governance*, sabtu, 8 Januari 2005, di Jakarta, prinsip-prinsip *good governance* adalah kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas publik, profesionalitas, moralitas, proporsionalitas dan netralitas. *Kelima,* menurut Susilo Bambang Yudhoyono, prinsip-prinsip *good governance* adalah *commpetence, transparancy, accountability, participation, rule of law*, dan *social justice* (Azhari Idham, *2003*: 9-10).

Pelaksanaan tata pemerintahan yang baik sebagaimana diuraikan di atas memerlukan beberapa hal sebagai berikut:

1. Instrumen yang menjamin tata pemerintahan yang baik, entah itu melalui peraturan-peraturan yang bersifat umum, berlaku untuk semua, pada setiap situasi dan setiap saat, maupun peraturan-peraturan yang bersifat umum, berlaku untuk semua, pada setiap situasi dan setiap saat, maupun peraturan-peraturan khusus pada situasi tertentu.
2. Instrumen yang mendorong pelaksanaan tata pemerintahan yang baik secara stimulan dan korektif, misalnya melalui pedoman dan petunjuk, prosedur perijinan, pedoman tingkah laku, sistem subsidi dan penghargaan.
3. Instrumen yang memantau pelaksanaan tata pemerintahan yang baik melalui evaluasi kinerja oleh aparat pemerintah sendiri maupun

BPHN PUSLITBANG

melalui pengawasan oleh lembaga independen (yang tidak berpihak), oleh media massa dan oleh masyarakat sendiri. (*http://www.goodgovernance.or.id*)

Hal senada diungkapkan Sjahrir, dalam tulisannya yang berjudul *Good Governance di Indonesia Masih Utopia: Tinjauan Kritis Good Governance*, Dalam Media Transparansi, edisi 14, November 1999, yang mengatakan bahwa "Pengelolaan yang baik (*good governance*) setidak-tidaknya harus memiliki tiga faktor yang mesti ditangani secara baik. Faktor tersebut adalah faktor dukungan politik, kualitas administrasi pemerintahan dan kapasitas membuat, menerapkan serta mengevaluasi kebijaksanaan-kebijaksanaan khususnya di bidang ekonomi". Sedangkan W.J.M. van Genigten, menyatakan bahwa "*Good governance concerns the fulfilement of three elemenray tasks of government: to guarantee the security of all persons and society itself; to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society; and to promote economic, sicial and other aims in accordance with the wishes of the population".* (J.M. van Genigten, 1999:97)

Dengan demikian, maka suatu keniscayaan manakala ada keinginan yang besar untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di Indonesia. Instrumen pendukung terciptanya *good governance* sebagaimana disebutkan di atas dalam bidang hukum adalah perlu sekali dibuat peraturan-peraturan yang mampu mendukung terwujudnya *good governance*. Untuk mewujudkan peraturan yang demikian ini maka mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus mengacu pada atau memperhatikan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam proses legislasi, prinsip *good governance* yang paling relevan untuk diterapkan adalah partisipasi, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme.

Apabila prinsip-prinsip *good governance* diterapkan dalam proses legislasi, maka peran penelitian dalam proses legislasi merupakan suatu kemutlakan. Hal ini karena untuk membentuk manajemen legislasi yang memenuhi prinsip partisipasi diperlukan mekanisme penelitian yang mampu menunjukkan keterlibatan masyarakat di dalamnya sehingga semua aspirasi dapat terserap. Untuk memenuhi prinsip daya tanggap dan wawasan ke depan juga diperlukan penelitian. Penerapan prinsip tranparansi, akuntabilitas, dan pengawasan, digunakan untuk menjamin adanya sebuah proses legislasi yang bersih dan tidak manipulatif, serta didasari oleh data dan fakta-fakta yang memang diperlukan.

3. Peran Penelitian Dalam Proses Legislasi

Dalam pasal 1 angka 1 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Di sini tidak disinggung secara eksplisit dimana posisi penelitian hukum.

Sementara, pandangan multidisipliner dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) digambarkan oleh Padmo Wahyono dengan memberi uraian yang meliputi seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

BPHN PUSLITBANG

Proses yang mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan (pra legislasi)
Proses pembentukannya sendiri (legislasi)
Proses setelah pembentukan tersebut, baik setelah penerapan maupun penegakan dan pengembangan hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan (pasca Legislasi) (Ahmad Ubbe, 1999:29)
Pada dasarnya proses ini merupakan sebuah siklus dari pra legislasi, legislasi, pasca legislasi dan kembali ke pra legislasi dan seterusnya. Hal ini disebabkan karena proses pada tahap pasca legislasi kemudian bisa menjadi bahan masukan bagi proses di tahap pra legislasi kembali. Dengan menggunakan alur atau proses di atas maka penelitian merupakan kegiatan yang masuk dalam tahap pra legislasi.

Bivitri Susanti, dalam tulisannya mengenai *Politik Legislasi Dalam Program Legislasi Nasional* (Koran Tempo 23 Februari 2005) ada sebuah kesimpulan yang menarik yang pada intinya menyatakan bahwa "Politik legislasi Indonesia masih bercorak elitis dan dijauhkan dari rakyat". Penulis setuju dengan pendapat ini dengan catatan bahwa harus ada sebuah kesadaran bahwa politik legislasi yang bersifat elitis ini tidak selamanya merupakan cermin kebobrokan. Dalam sebuah masyarakat yang terjerembab dalam budaya yang *corrupt* misalnya, adalah tidak layak untuk mengeluarkan suatu kebijakan atau pengaturan yang bersifat populis karena yang populis itu berarti permisif terhadap budaya *corrupt*.

Pembentukan hukum tertulis pada dasarnya bisa dilakukan dengan pola modifikasi dan kodifikasi. Pola modifikasi menginginkan pembentukan hukum didasarkan pada kebutuhan saat ini serta prediksi kebutuhan di masa yang akan datang. Pola modifikasi ini lebih dekat dengan fungsi hukum sebagai *tool as social engineering*. Konsekuensinya adalah hukum yang terbentuk seringkali tidak bisa diterima oleh masyarakat atau tidak sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat meskipun sebenarnya produk hukum ini menginginkan terciptanya masyarakat yang lebih maju.

Kedua, pola kodifikasi merupakan pola pembentukan hukum tertulis berdasarkan nilai-nilai yang telah mengendap di dalam masyarakat. Hukum yang dihasilkan dengan pola ini lebih mudah diterima masyarakat karena sesuai dengan keadilan masyarakat. Meskipun aspiratif, pembentukan hukum dengan pola yang demikian cenderung menjadikan masyarakat yang statis menjadi sukar berkembang di satu sisi. Di sisi yang lain, dalam masyarakat yang dinamis, hukum selalu tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Kedua pola ini merupakan perwakilan dari watak elitis dan watak populis yang seharusnya dikombinasikan dalam proses pembentukan hukum tertulis.

Dikotomi elitis-populis bukanlah persoalan yang tepat untuk diperdebatkan lagi saat ini apabila proses legislasi ini tidak hanya dipahami secara sempit sebagai penyusunan RUU saja melainkan sebuah proses panjang mulai dari perencanaan, penelitian, penyusunan naskah akademis, penyusunan RUU, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan. Tidaklah penting darimana asal suatu rancangan undang-undang, apakah dari *elite* atau dari *grass root*, karena sebenarnya tidak ada satu pun lembaga yang ada saat ini bisa dikatakan sebagai representasi rakyat –tidak pula DPR. Bahkan DPR perlu pula dipantau mengingat beberapa hal sebagai berikut; *pertama*, sebagai bentuk

BPHN PUSLITBANG

partisipasi politik masyarakat dalam demokrasi modern telah disempitkan hanya pada saat pelaksanaan pemilihanan umum (PEMILU); *kedua,* kurangnya informasi yang diberikan kepada rakyat mengenai apa yang akan, sedang, dan telah dikerjakan oleh DPR, sehingga tidak ada ruang bagi rakyat untuk memberikan kritik, dan menyampaikan aspirasinya (Erni Setyowati, 2003: 5-6)

Dengan demikian maka yang seharusnya dijadikan permasalahan adalah bagaimana memformulasikan suatu mekanisme legislasi agar produk yang dihasilkan nantinya mampu menjadikan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik. Langkah yang harus dilakukan untuk mewujudkan hal ini adalah perombakan manajemen legislasi mulai dari proses pra legislasi, legislasi, hingga pasca legislasi, karena apabila manajemen legislasi ini dilakukan dengan mekanisme yang baik maka dikotomi elitis-populis dengan sendirinya akan sirna.

Tahap pra legislasi terdiri dari kegiatan perencanaan, pengkajian, penelitian, serta penyusunan naskah akademis.

Dalam sebuah proses yang berkesinambungan maka suatu rancangan undang-undang harus mengacu pada draft naskah akademisnya dimana draft naskah akademis ini harus mengacu pada hasil penelitian dan perencanaan sebelumnya. Jika penelitian yang dilakukan telah menggali segala aspek sosiologis, antropologis, historis, ekologis serta religius masyarakat dan dilakukan oleh sebuah tim yang melibatkan unsur-unsur dari masyarakat, pemerintah dan DPR, maka -apabila proses ini konsisten diikuti- rancangan undang-undang yang dihasilkan tidak perlu lagi disangsikan akan bercorak elitis.

Penelitian sebagai salah satu mekanisme penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dibutuhkan karena dengan penelitian dapat diungkapkan secara obyektif permasalahan-permasalahan yang inherent dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengungkapan permasalahan-permasalahan hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berguna karena memberi pemikiran-pemikiran serta pengujian-pengujian terhadap prinsip-prinsip hukum yang hendak diletakkan sebagai dasar bagi peraturan perundang-undangan yang hendak dibina dan memberikan alternatif-alternatif yang mungkin diperlukan dalam peraturan perundang-undangan (Ahmad Ubbe, 1999: 96). Informasi yang dihasilkan oleh penelitian akan membantu pembuatan peraturan perundang-undangan untuk mengambil dan menetapkan rumusan yang rasional dan logis serta berbeda dengan rumusan dan rancangan yang hanya didasarkan pada intuisi atau firasat saja, apalagi yang hanya disandarkan pada kepentingan politik sesaat dari kelompok tertentu.

Ada 3 (tiga) alternatif yang ditawarkan dalam menempatkan peranan penelitian dalam proses legislasi, yaitu:

1. Penelitian harus dijadikan dasar perencanaan pembangunan hukum, yang nantinya akan menghasilkan politik hukum yang akan diambil serta dituangkan dalam program legislasi nasional. Ini berarti bahwa politik hukum di Indonesia seperti yang dituangkan dalam UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), yang di dalamnya terdapat Program Legislasi Nasional, atau UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang akan dijadikan sebagai landasan bagi pembangunan di berbagai bidang, temasuk hukum, harus terlebih dahulu dilakukan

BPHN PUSLITBANG

penelitian yang komprehensif agar perencanaan yang dihasilkan benar-benar aspiratif.

2. Penelitian harus dijadikan dasar pembuatan draft naskah akademis, selanjutnya draft naskah akademis harus dijadikan pedoman penyusunan RUU. Naskah akademis ini pada dasarnya merupakan penuangan hasil-hasil penelitian dalam bingkai pemikiran hukum untuk kemudian dibuat alternatif-alternatif penormaannya.
3. Penelitian harus dijadikan dasar langsung untuk penyusunan RUU meski tidak dibuat naskah akademis terlebih dahulu. Hal ini membutuhkan kemampuan drafter RUU yang benar-benar baik untuk bisa menangkap dan menuangkan hasil-hasil penelitian itu dalam bentuk norma.

Dengan alur ini maka penelitian dirancang dan dilaksanakan sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan fungsi-fungsi lain dalam proses pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan. Proses dalam hal ini diartikan sebagai satu kesatuan yang utuh, bulat dan menyeluruh secara sistemik. Hubungan sistemik antara penelitian dengan pembuatan peraturan perundang-undangan ditekankan pada aspek dimanfaatkannya penelitian sebagai dasar pembuatan peraturan perundang-undangan.

4. Koordinasi Antar Lembaga Penelitian Dalam Rangka Legislasi

Proses pembangunan hukum berkaitan erat dengan proses pembuatan hukum atau perangkat peraturan perundang-undangan yang memungkinkan nilai-nilai normatif yang hidup di dalam masyarakat untuk diformulasikan sedemikian rupa dan kemudian dilegitimasikan oleh kekuasaan umum menjadi norma publik (*law making process*); proses pelaksanaan dan penegakan (*law enforcement*) yang memungkinkan hukum yang dibangun dan dikembangkan menjadi hidup dan dapat bekerja secara fungsional (*living law in action*); dan proses pembinaan dan pembangunan kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan hukum dan sistem hukum yang dibangun memperoleh dukungan sosial dalam arti luas (*legal awareness*) (Jimly Asshiddiqie, 1998:29-30)

Peranan penelitian hukum sangat penting dalam proses pembangunan hukum mengingat untuk mewujudkan *good governance*, salah satu parameternya adalah adanya partisipasi dan sikap yang responsif yang bisa dicapai dengan baik bila menempatkan penelitian sebagai sebuah keniscayan dalam proses awal legislasi. *Good governance* menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat, yang segera bisa diwujudkan manakala pemerintah didekatkan dengan yang diperintah (Joko Widodo, 2001:2). Dengan penelitian bisa dikenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, dan karenanya kebijakan yang dibuat (termasuk legislasi) akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat.

Upaya untuk menciptakan *good governance* harus diimbangi pula oleh penataan manajemen organisasi yang berkaitan dengan proses legislasi. Hal ini perlu dilakukan agar mekanisme untuk menangkap aspirasi dan partisipasi masyarakat bisa berjalan secara demokratis, efektif dan efisien, serta terwujud suatu sistem legislasi yang terintegrasi *(integrated legislation system)* yang pada akhirnya akan mampu

BPHN-PUSLITBANG

memproduksi hukum positif yang bisa merangkul unsur *rechtmatigheid, wetmatigheid* maupun *doelmatigheid.*

Saat ini konsep mengenai "*legislastor"* tidak terelakkan lagi mesti diidentifikasikan dengan konsep mengenai "politikus" (Antonio Gramsci, 2001: 225). Namun pengertian "politikus" perlu pula dijernihkan semenjak setiap manusia adalah "makhluk politik", karena jika demikian maka semuanya juga merupakan legislator. Menurut John Locke, kekuasaan legislatif mungkin dipegang oleh satu orang atau lebih banyak orang; mungkin terus-menerus berlangsung, atau berlangsung secara berselang-seling; dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam setiap persemakmuran; akan tetapi, pertama-tama, kekuasaan pembuat undang-undang ini bukan dan tidak dapat merupakan kekuasaan yang bersifat sekehendak hati belaka atas hidup dan harta milik orang-orang (John Locke, 2002:107). Selanjutnya John Locke juga melihat bahwa Legislator memiliki makna juridis dan ofisial khusus –misalnya ia berarti orang-orang yang dikuasakan oleh hukum untuk membuat hukum, meski John Lock juga membuka peluang untuk makna yang berbeda sesuai konteksnya.

Hukum sendiri mempunyai pengertian hukum dapat dibagi menjadi beberapa kelompok sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2005: 4-5)

1. Hukum yang dibuat oleh institusi kenegaraan, yang dapat disebut Hukum Negara, misalnya undang-undang, jurisprudensi dan sebagainya.
2. Hukum yang dibuat oleh dan dalam dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat, misalnya hukum adat.
3. Hukum yang dibuat dan terbentuk sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin. Misalnya, teori hukum fiqh mazhab Syafi'i yang diberlakukan sebagai hukum bagi umat Islam di Indonesia.
4. Hukum yang berkembang dalam praktek dunia usaha dan melibatkan peranan para profesional di bidang hukum, misalnya perkembangan praktek hukum kontrak perdagangan dan pengaturan mengenai "venture kapital" yang berkembang dalam praktek di kalangan konsultan hukum, serta lembaga arbitrase dalam transaksi bisnis.

Dari pengertian-pengertian di atas maka secara sederhana, institusi pembuat hukum (legislator) adalah meliputi:

1. Institusi Negara
   a. Pemerintah
   b. Parlemen
   c. Pengadilan
2. Institusi Masyarakat
   a. Institusi masyarakat adat
   b. Institusi hukum dalam praktek
   c. Lembaga Riset Hukum

   Lembaga Riset Hukum dan Perguruan Tinggi Hukum melalui tokoh-tokoh ilmuwan hukum dapat pula berkembang pemikiran hukum tertentu yang karena otoritasnya dapat saja diikuti secara luas di kalangan ilmuwan dan membangun suatu paradigma pemikiran hukum tertentu ataupun aliran pemikiran hukum tertentu. Aliran dan paradigma pemikiran seperti ini pada gilirannya dapat menciptakan suatu kesadaran hukum tertentu

BPHN PUSLITBANG

mengenai suatu masalah, sehingga berkembang menjadi doktrin yang dapat dijadikan sumber hukum bagi para penegak hukum dalam mengambil keputusan. (Mhd Shiddiq Tgk Armia, 2003: 78-81)

Saat ini di Indonesia ada banyak sekali lembaga penelitian, baik yang berada di bawah pemerintah, DPR, Perguruan Tinggi, ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat. Sebagaimana institusi legislasi yang terdiri dari institusi negara dan masyarakat, maka lembaga penelitian pun bisa dikategorikan menjadi 3 kelompok sebagai berikut:

1. Lembaga Penelitian di bawah Pemerintah

   Di bawah pemerintah -sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2005, tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementrian Negara Republik Indonesia- terdapat beberapa lembaga penelitian yang bisa dibagi lagi menjadi 2 kategori;

   a. Lembaga Penelitian Departemen

      Ada beberapa variasi nama yang dipakai oleh lembaga penelitian dibawah departemen ini, antara lain:

      1. Badan Penelitian dan Pengembangan

         Nama ini digunakan oleh: Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Perhubungan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan, Departemen Pendidikan Nasional.

      2. Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, yang digunakan oleh Departemen Luar Negeri.

      3. Badan Pembinaan Hukum Nasional

         Nama ini dipakai oleh Departemen Hukum dan HAM selain ada juga Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM

      4. Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional, yang digunakan oleh Departemen Keuangan.

      5. Badan Riset, yang dipakai oleh Departemen Kelautan dan Perikanan.

      6. Badan Penelitian, Pengembangan, dan Informasi, yang digunakan oleh DepartemenTenaga Kerja dan Informasi.

      7. Badan Pendidikan dan Penelitian, yang digunakan oleh Departemen Sosial.

      8. Badan Penelitian dan Pengembagan serta Pendidikan dan Pelatihan, yang digunakan oleh Departemen Agama.

      9 Badan Pengembangan Sumber Daya Kebudayaan dan Pariwisata Digunakan oleh Departemen Kebudayaan dan Pariwisata.

      10. Badan Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, yang digunakan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika.

   b. Lembaga Penelitian Non Departemen, yang antara lain adalah;

      1. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

      2. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)

      3. Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL)

BPHN PUSLITBANG

2. Lembaga penelitian di bawah DPR

   Dibawah BPR terdapat Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) yang berfungsi sebagai elemen pendukung DPR. Untuk memperkuat posisi DPR, perlu adanya dukungan dari elemen pendukung *(supporting system)* yang kuat pula. Adapun elemen pendukung tersebut tidak terbatas pada pelayanan administrasi saja, tetapi juga pelayanan informasi dan pengkajian (penelitian), sejalan dengan kompleksitas permasalahan dan pelaksanaan fungsi yang harus dijalankan oleh DPR (A. Ahmad Saefuloh, 2000: vii).

   Keberadaan *supporting system* memang berperan penting di beberapa negara maju, seperti *Congressional Research Service* (CRS) yang membantu US Congress. Di Jerman, *Wissenschaftichs Dienste Abteilung* membantu Bundestag, dan *The Australian Parliamentary Research Service* (APRS) yang memberikan penelitian dan saran kebijakan kepada Parlemen Australia.

3. Lembaga penelitian Non Pemerintah

   Ada banyak sekali lembaga penelitian non pemerintah, baik yang berdiri sebagai instititusi penelitian tersendiri, maupun yang berada di bawah universitas-universitas.

Dengan banyaknya berbagai jenis lembaga-lembaga penelitian tersebut, maka akan sangat disayangkan apabila tidak dimanfaatkan dalam suatu koordinasi yang apik dalam sebuah sistem legislasi yang terintegrasi.

5. Penutup

a. Simpulan

1. Peranan penelitian masih belum maksimal dalam pembaharuan hukum di Indonesia. Hasil penelitian selama ini masih kurang dimanfaatkan dalam proses legislasi dalam rangka pembaharuan hukum, sehingga produk yang dihasilkan terkesan tidak merefleksikan kepentingan yang sesungguhnya dari masyarakat. Ditambah lagi penelitian dalam proses legislasi yang ada saat ini terlihat masih kurang efektif karena tidak ada payung hukum yang bisa dijadikan pedoman bagi penempatan peran penelitian dalam proses legislasi. Penelitian yang dilakukan juga tidak efisien karena masih ada beberapa tumpang tindih kewenangan dan fungsi dari beberapa lembaga yang terkait, serta tidak ada koordinasi yang baik untuk menjadikan proses ini menjadi lebih integral.
2. Apabila prinsip-prinsip *good governance* diterapkan dalam manajemen legislasi, perlu ada aturan hukum yang bisa dijadikan pedoman yang kuat tentang perlunya setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibuat agar mengacu pada proses sebelumnya secara berkesinambungan di mana salah satu tahapan dalam proses ini adalah penelitian. Penelitian ini perlu mengingat bahwa partisipasi, daya tanggap, dan wawasan ke depan, -yang merupakan prinsip-prinsip *good governance*- hanya mungkin terjadi bila dalam proses legislasi didahului oleh suatu penelitian. Penelitian juga penting untuk menjembatani keinginan berdemokrasi dan keharusan untuk melakukan efisiensi dalam proses legislasi, yang nantinya akan menciptakan produk legislasi

BPHN PUSLITBANG

yang efektif. Untuk itu harus ada sebuah lembaga yang mampu mengkoordinasikan berbagai penelitian yang pernah, sedang dan akan dilakukan agar bisa bersinergi dengan lembaga lain yang terkait dalam proses legislasi. Prinsip-prinsip *good governance* perlu diterapkan dalam proses ini sebagai langkah untuk menciptakan *good and clean governance*, yaitu menciptakan pemerintahan yang demokratis, berwibawa serta bebas dari kolusi dan korupsi.

b. Saran-saran

1. Perlu ada sebuah lembaga yang berwibawa dan mempunyai pengalaman yang matang dalam proses legislasi untuk melakukan koordinasi pada semua level, mulai dari pra legislasi hingga pasca legislasi.
2. Perlu segera dibuat payung hukum berbentuk undang-undang, untuk mengatur peran penelitian dalam proses legislasi sebagai sebuah kegiatan yang harus dilakukan pada tahap pra legislasi, atau paling tidak harus ada pengaturan bahwa suatu RUU harus didahului oleh suatu naskah akademis di mana di dalamnya harus menyerap dan memanfaatkan data penelitian yang pernah dilakukan sebagai referensinya. Pengaturan dalam hukum positif ini bisa dituangkan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Good Governance dan Good Corporate Governance [85]

Sebelum mengemukakan *good governance* dalam perspektif legislasi, maka dikemukakan terlebih dahulu mengenai *Corporate Govenance*. FCGI yakni *Forum for Corporate Govenance in Indonesia* mendefinisikan *corporate govenance* sebagai[86]:

> "..... seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak reditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. Tujuan Corporate Governance ialah untuk menciptakan nilai bagi semua pihak yang berkepentingan (stakeholder)".

[85] Bagian ini ditulis oleh Rahmat Trijono, Peneliti pada Badan Pembinaan Hukum Nasional

[86] FCGI (2001) Seri Tata Kelola Perusahaan (Corporate Governance): Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan) Jilid 1 Ed.3, Jakarta, hlm. 3. FCGI adalah sebuah organisasi non pemerintah (BGO) yang dibentuk dengan tujuan untuk mensosialisasikan praktik Good Corporate Governance di kalangan pelaku usaha dan masyarakat yang berminat khususnya di kalangan akademisi.

BPHN PUSLITBANG

Donaldson dan Davis mendefinisikan *corporate govenance* sebagai[87]: *"The structure whereby managers at the organizational apex are controlled through the board of direction, its associated structures, executives incentive, and other schemes of monitoring and bonding".* Istilah corporate governance itu sendiri untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cadbury Committee di tahun 1992 yang menggunakan istilah tersebut dalam laporan mereka yang kemudian dikenal sebagai *Cadbury Report*. Laporan ini dipandang sebagai titik balik *(turning point)* yang sangat menentukan bagi praktik *corporate govenance* di seluruh dunia. *Cadbury Report* mendefinisikan *corporate governance s*ebagai[88]: *"..... the system by which organisations are directed and controlled."* (suatu sistem yang berfungsi untuk mengarahkan dan mengendalikan organisasi).

Wahyudi Prakarsa[89] mendefinisikan *corporate governance* sebagai:

> "... mekanisme administratif yang mengatur hubungan-hubungan antar manajemen perusahaan, komisaris, direksi, pemegang saham dan kelompok-kelompok kepentingan (stakeholder) yang lain. Hubungan-hubungan ini dimanifestasikan dalam bentuk berbagai aturan permainan dan sistem insentif sebagai framework yang diperlukan untuk menentukan tujuan-tujuan perusahaan dan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan serta pemantauan kinerja yang dihasilkan".

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *corporate governance* pada intinya adalah mengenai suatu sistem, proses, dan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholder) terutama dalam arti sempit hubungan antara pemegang saham, dewan komisaris, dan dewan direksi demi tercapainya tujuan organisasi. Dengan demikian dalam kaitannya dengan legislasi maka *corporate governance* pada intinya adalah mengenai suatu sistem, proses, dan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholder) terutama dalam kaitannya dengan legislasi.

A. Good Governance

Di dalam *corporate governance* bidang legislasi harus terkandung prinsip-prinsip *good governance.* UU No. 10 Tahun 2004

[87] Donaldson, L & J.H. Davis, *Board and Company performance: Research Challenges the Conventional Wisdom (Washington DC).*

[88] Thurrock Council, *Corporate Governance Review*, Spring 2002, hlm. 2.

[89] Wahyudi Prakarsa, *Corporate Governance: Suatu Keniscayaan*, dalam jurnal Reformasi ekonomi, Vol 1 No. 2 (Oktober-desember 2000), hlm. 20.

BPHN PUSLITBANG

Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan[90] telah mengatur mengenai *good governance* di bidang legislasi sebagai berikut:

1. **Asas Pengayoman**:
   Bahwa etiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat
2. **Asas kemanusiaan**
   Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. **Asas kebangsaan**
   Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. **Asas kekeluargaan**
   Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. **Asas kenusantaraan**
   Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. **Asas bhineka tunggal ika**
   Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memp[erhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. **Asas keadilan**
   Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. **Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**
   Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. **Asas ketertiban dan kepastian hukum**
   Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

[90] Disahkan di Jakarta pada tanggal 22 Juni 2004 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri

BPHN PUSLITBANG

10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

BPHN PUSLITBANG

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Tata pemerintahan yang baik merupakan perwujudan dan implementasi dari kaidah-kaidah negara hukum modern, termasuk Indonesia. Perwujudan tata pemerintahan yang baik sangat berkaitan dengan berbagai sektor kehidupan yang ada di masyarakat, swasta dan pemerintahan.

2. Tata pemerintahan yang baik merupakan unsur mutlak dalam pembentukan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan berkedaulatan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

3. Tata pemerintahan yang baik di Indonesia sesungguhnya

secara historis telah tumbuh dan berkembang dengan baik, seiring dengan terbentuknya sejumlah pemerintahan yang pernah ada pasca kemerdekaan tahun 1945.

4. Tata pemerintahan yang baik merupakan kebutuhan mutlak setiap negara dalam membina dan memberikan perlindungan hukum terhadap seluruh aktivitas pemerintahan yang ada di suatu negara, dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh negara yang bersangkutan.

5. Tata pemerintahan yang baik sangat terkait dengan keberhasilan pemerintah dalam merespon dan menangani berbagai isu yang berkaitan dengan politik, diplomatik, sosial, budaya, hukum, ekonomi, dan lain sebagainya.

5. Walaupun tanggungjawab utama implementasi tata pemerintahan yang baik ada di tangan pemerintah, sektor swasta dan sektor masyarakat mempunyai peranan dan kontribusi yang signifikan terhadap implementasi tata pemerintahan di suatu negara.

B. Saran-saran

1. Perlu ditumbuh-kembangkan kesadaran untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik di kalangan pemerintah dan seluruh stakeholder yang ada, serta disosialisasikan terus menerus kepada berbagai pihak tersebut agar kesadaran para pihak tersebut terhadap impelementasi tata pemerintahan yang baik menjadi termotivasi dengan baik dan berfikir secara komprehensif.

2. Pemerintah perlu mendesain program penciptaan tata pemerintahan yang baik secara komprehensif dan berkesinambungan dengan melibatkan secara aktif berbagai komponen masyarakat yang ada untuk kemanfaatan optimal dari program tersebut. Selain itu, pemerintah perlu menyediakan anggaran yang khusus untuk kegiatan implementasi tata pemerintahan yang baik.

3. Dalam rangka implementasi tata pemerintahan yang baik, Pemerintah selaku penanggungjawab utama implementasi tata pemerintahan yang baik, perlu menindaklanjuti kompedium tata pemerintahan yang baik ini dengan menindaklanjutinya ke berbagai sektor pemerintahan dan seluruh stakeholder yang ada.

BPHN PUSLITBANG

Daftar Pustaka

Armia, Mhd Shiddiq Tgk, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum,* Jakarta: Pradnya Paramita, 2003

Asshiddiqie, Jimly, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Jakarta: PT Balai Pustaka, 1998

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM,* Jakarta: Konstitusi Press, 2005

_____, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ind. Hill-Co, 1997

Azhari, Idham Ibty dkk (penyunting), *Good Governance dan Otonomi Daerah: Menyongsong AFTA Tahun 2003*, tanpa kota: Prosumen (PKPEK) dengan FORKOMA-MAP UGM, 2002

BPHN, *Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: BPHN, 1995

Effendi, Taufik. *Kebijakan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance): Rencana Strategis Pemerintah,* Makalah, Disampaikan pada acara Rapat Pleno Komite Nasional Kebijakan Governance, sabtu, 8 Januari 2005, di Jakarta

Genigten, W.J.M. van. *Human Rights Reference Handbook*, [first edition: Th. R.G. van Banning (ed)], Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governance and Democratization Departement, second edition, 1999

Gramsci, Antonio. *Catatan-catatan Politik*, diterjemahkan dari buku *Selection from The Prison Notebooks of Antonio Gramsci* oleh Gafna Raiza Wahyudi dkk, yang diterbitkan International Publisher, New York, 1987, Surabaya: Pustaka Promethea, 2001

http://www.goodgovernance.or.id/prinsip_penjelasan_page1.asp, diakses pada 16 Mei 2005 Jam 11.00

http://www.goodgovernance.or.id/prinsip_penjelasan_page1.asp, diakses pada 16 Mei 2005 Jam 11.00

Locke, John, *Kuasa itu Milik Rakyat: Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, Terjemahan A Widyamartaya, Yogyakarta: Kanisius, 2002

Logemen, J.H.A., *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif,* Jakarta: Actiar Baru-Van Hoeve, 1975

BPHN PUSLITBANG

Naisbitt, John, *Global Paradox*: *Semakin Besar Ekonomi Dunia, Semakin Kuat Perusahaan Kecil*, Terjemahan Budijanto, Jakarta: Binarupa Aksara, 1994

Ndraha, Taliziduhu, *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru*, buku 1, Jakarta: P.T. Rineke Cipta, 2003

_____, *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru.* buku 2, Jakarta: P.T. Rineke Cipta, 2003

Nur, Herwin, *Meruwat Good Governance Sebagai Tradisi Kerja Sepi Ing Pamrih Rame Ing Gawe Dalam Format Birokrasi Dinamis,* diakses dari http: //www.pu.go.id/ itjen/ buletin/4546ruwat.htm pada 16 Mei 2005 jam 11.10 wib.

Saefuloh, A. Ahmad (ed), *Bunga Rampai Penelitian Keparlemenan 1998 dan 2000: Pendekatan Terhadap Fungsi Dewan Dan Jajak Pendapat,* Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2000

Setyowati, Erni et.al, *Bagaimana Undang-undang Dibuat,* Jakarta: PSHK, 2003

Siagian, Sondang P, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994

Simbolon, Maringan Masry, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004

Sjahrir, *Good Governance di Indonesia Masih Utopia: Tinjauan Kritis Good Governance*, Dalam Media Transparansi, edisi 14, November 1999, diakses dari www.transparansi.or.id/ majalah/edisi14/14berita, pada 16 Mei 2005 jam 09.30 wib,

Stiftung, Friedrich Naumann, *Warga negara Sebagai Mitra: Buku Panduan OECD Tentang Informasi, Konsultasi, dan Partisipasi Publik Dalam Pembuatan Kebijakan*, Terjemahan dari Citizens as Partner: Information, Consultation and Oublic Participation in Policy-Making, Paris: OECD, 2002

Susanti, Bivitri, *Politik Legislasi Dalam Program Legislasi Nasional*, dalam Koran Tempo, 23 Februari 2005

Susilo,Y Sri, *Mampukah Ikatan Akuntan Indonesia (Iai) Menjadi Salah Satu "Pillars Of Integrity"?* yang diakses dari www.transparansi.or.id pada 25 Mei 2005 jam 11. 45 WIB

http: //www. goodgovernance.or.id/ prinsip_penjelasan_page1.asp, diakses pada 16 Mei 2005 Jam 11.00

Ubbe, Ahmad, *Kedudukan dan Fungsi Penelitian Hukum Dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.* Jakarta: BPHN, 1999

Widodo, Joko, *Good Governance, Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* Surabaya: Insan Cendekia, 2001

Wursanto, Ig, *Dasar-dasar Ilmu Organisasi,* Yogyakarta: ANDI, 2003

BPHN-PUSLITBANG