

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL GUNA MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE DI DALAM NEGARA
HUKUM INDONESIA

TESIS

SANTI HAPSARI DEWI A.
0606005555



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL GUNA MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE DI DALAM NEGARA
HUKUM INDONESIA

TESIS

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)

SANTI HAPSARI DEWI A.
0606005555



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Santi Hapsari Dewi A.

NPM : 0606005555

Tanda tangan :

Tanggal : 9 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Santi Hapsari Dewi A.
NPM : 060600555
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Netralitas Pegawai Negeri Sipil Guna Mewujudkan *Good Governance* di dalam Negara Hukum Indonesia

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Dr. Wukir Ragil, SH, MED**

Penguji : **Prof. Safri Nugraha, SH, LLM, PhD**

Penguji : **Dr. Siti Hajati Hoesein, SH, MH**

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 9 Juli 2008

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Santi Hapsari Dewi A.
NPM : 0606005555
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Guna Mewujudkan *Good Governance* di dalam Negara Hukum Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal: 9 Juli 2008

Yang menyatakan,

(Santi Hapsari Dewi A.)

**N E T R A L I T A S PEGAWAI NEGERI SIPIL GUNA
MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DI DALAM
NEGARA HUKUM INDONESIA**

ABSTRAK

Netralitas adalah suatu keadaan tidak memihak; netral. Dalam memberikan pelayanannya, birokrasi harus mengutamakan profesionalisme, tidak membedakan berdasarkan kepentingan politik maupun golongan masyarakat yang dilayaninya. Netralitas Pegawai Negeri Sipil adalah mutlak diperlukan mengingat tugas dan kedudukan PNS sebagai abdi negara, abdi masyarakat dan pelayan publik. Sebagai upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri baik secara hormat atau tidak hormat.

Netralitas PNS sebagai salah satu cara menuju terciptanya *Good Governance* dan salah satu upaya yang dilakukan dalam reformasi birokrasi. Dengan adanya netralitas PNS, maka pelayanan kepada masyarakat akan semakin baik.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan, dengan metode pendekatan yuridis analitis.

Administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia sulit bersikap independen dan netral karena berada di bawah kekuasaan pemerintah.

Penelitian ini merekomendasikan agar administrasi negara diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dengan adanya payung hukum konstitusi, maka posisi dan keberadaan administrasi negara akan kuat dan lebih independen. Alternatif lain adalah melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan. Perlu pengaturan tentang penggunaan fasilitas negara yang dipakai oleh Pegawai Negeri Sipil di luar kedinasan. Pada akhirnya, harus ada konsistensi peraturan mengenai larangan Pegawai Negeri menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

**NEUTRALITY OF PUBLIC SERVANT TO ACTUALIZE GOOD
GOVERNANCE IN INDONESIA'S LAW STATE**

ABSTRACT

Neutrality is unbiased condition; neutral. Bureaucrat service majoring professionalism, undiscrimination, not based on politic interest people they served. Neutrality of public servant absolute needful because of their duty and position as state servant, people servant and public servant. As efforts to keep neutrality of public servant from politic party effect and to assure of totality, compactness, and held together, bend the mind to attention, energy for the duty, then with no permitted public servant to be member, part, and/or board of politic party. Therefore for public servant as a member and/or board of politic party have to get the push as public servant courtly of not courtly.

Neutrality of public servant as one of method concern good governance established and one of bureucracy reform efforts. Then, public services will be better.

Research method as used in is normative law research method pass through library study, with analitical juridisch approach method.

State administrator as bureaucracy organ in Indonesia is hard to be independent and neutral because of their position is under the government power.

This research recomend that regulate state administration in contitution. So, existence and position of state administration will be strong and more independent. Other alternative is by action of perfecting law and regulation. Its necessary the regulation about utilizing state's facilities that used unofficial duty. Finally, that must be a regulation consistency about prohibition of public servant to be a member and/or board a politic party.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Pokok Masalah.....	12
C. Maksud dan Tujuan Penelitian.....	12
D. Kerangka Teori	
1. Konsep Negara Hukum.....	13
2. Birokrasi Publik.....	18
3. <i>Good Governance</i> (Konsep Pemerintahan yang Baik).....	19
4. Netralitas Pegawai Negeri Sipil.....	24
E. Metode Penelitian.....	26
F. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II TINJAUAN TEORITIS	
A. Karakteristik Negara Hukum.....	29
B. Teori Birokrasi	
1. Pengertian-pengertian.....	40
2. Konsep Friederich Hegel.....	41
3. Konsep Karl Marx.....	41
4. Konsep Max Weber.....	41
C. Konsep <i>Good Governance</i>	
1. <i>Governance</i>	45
2. <i>Good Governance</i>	50
3. Karakteristik <i>Good Governance</i>	54
D. Pelayanan Publik	
1. Pengertian Pelayanan.....	57
2. Pengertian Pelayanan Publik.....	58
3. Kualitas Pelayanan Publik.....	59

BAB III BIROKRASI DI INDONESIA

A. Tinjauan Birokrasi secara Historis di Indonesia..	62
1. Birokrasi Masa Kerajaan.....	62
2. Birokrasi Masa Kolonial.....	63
3. Birokrasi Masa Orde Baru.....	64
B. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia...	68
C. Birokrasi Masa Reformasi.....	72
D. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.....	80

BAB IV ANALISIS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM KAITANNYA DENGAN PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*, BIROKRASI PEMERINTAH, DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Kaitan Netralitas PNS dengan <i>Good Governance</i>	83
1. Pengertian dan Makna Netralitas.....	83
2. Pegawai Negeri Sipil, Birokrasi.....	84
3. Esensi Aparatur Negara, Abdi Masyarakat, Pelayan Publik.....	85
4. Mengapa Pegawai Negeri Sipil Harus Netral.....	87
5. Pengertian dan Makna <i>Good Governance</i>	88
6. Latar Belakang Munculnya <i>Good Governance</i>	90
7. Mengapa Kita Harus Menerapkan Prinsip- prinsip <i>Good Governance</i> (Pentingnya <i>Good Governance</i>).....	91
8. Netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan Salah Satu Cara Menuju <i>Good Governance</i>	94
B. Upaya untuk Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Birokrasi Pemerintah.....	96
C. Kaitan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dengan Pelayanan terhadap Masyarakat.....	111
D. Tindakan Hukum terhadap Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil.....	116

BAB V PENUTUP

A. Simpulan.....	122
B. Saran.....	130

DAFTAR PUSTAKA.....	132
---------------------	-----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum¹. Tentang Negara Hukum ini, sebelumnya dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945, khususnya subsistem yang pertama dari Sistem Pemerintahan Negara Indonesia : "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)".

Antara Hukum Administrasi Indonesia, Negara Hukum Indonesia dan demokrasi merupakan suatu kesatuan (*entity*) atau keterpaduan dalam upaya merealisasikan tujuan negara Republik Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan kesejahteraan sosial².

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga, Pasal 1 ayat (3).

² Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai Negara Hukum, Indonesia mempunyai tujuan negara yang harus dicapai oleh Administrasi Negara sebagai penyelenggara negara. Dalam upaya mencapai tujuannya itu, Administrasi Negara melaksanakan program pembangunan nasional melalui kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas penyelenggaraan negara.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan Pegawai Negeri serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri

dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Arus globalisasi membawa pengaruh yang signifikan pada berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut mengakibatkan timbulnya krisis multidimensi, baik ekonomi, sosial, politik, maupun birokrasi pemerintah. Antisipasi terhadap tuntutan tersebut harus dilakukan oleh semua pihak melalui pembenahan-pembenahan di semua sektor. Pembenahan ini hendaknya dilakukan secara stimultan di segala bidang, berkesinambungan, dan terintegrasi satu sama lain.³

Krisis yang terjadi pada birokrasi pemerintah sebagaimana yang disebutkan di atas berdampak pada kecenderungan penurunan kepercayaan (*distrust*) masyarakat terhadap pemerintah. Terjadinya krisis kepercayaan terhadap birokrasi pemerintah pada umumnya disebabkan karena birokrasi pemerintah selama ini tidak bisa merespon keinginan warga masyarakat, dan tidak dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan yang sangat

³ M. Joko Affandi, *PNS di Era Revolusi dan Otonomi*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BKN, Jakarta, 2002, hlm. 31.

pesat sehingga mereka tidak mampu memenuhi tuntutan masyarakat itu⁴.

Kondisi yang demikian, selain disebabkan adanya krisis kepercayaan masyarakat juga adanya perubahan lingkungan strategis yang sangat dinamis antara lain : adanya pemerintahan multi partai, desentralisasi kekuasaan yang lebih dikenal dengan otonomi daerah, penerapan paradigma *good governance*, dan terjadinya revolusi teknologi informasi⁵.

Krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan terdapat dua permasalahan yaitu :

1. Permasalahan yang bersumber dari internal birokrasi, yaitu permasalahan sumber daya aparatur pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PNS).

Salah satu permasalahan urgen PNS adalah yang berkaitan dengan kesadaran PNS akan kedudukan dan perannya sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-

⁴ Budi Sutiono, *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Gugus Press, Jakarta, 2002, hlm. 108-109.

⁵ M. Joko Affandi, *op.cit*, hlm. 61-62.

Pokok Kepegawaian. Di dalam Undang-undang tersebut, ditegaskan bahwa "pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, PNS diharuskan netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayan publik, seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap partai politik dan golongan tertentu, tetapi juga harus bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepaik terjangnya kepada rakyat dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya⁶. Dalam implementasinya, ketentuan normatif tersebut sebagai representasi dari produk kebijakan pemerintah masih ditemui berbagai penyimpangan, dan telah menggeser

⁶ Joko Widodo, *Good Governance Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 147.

netralitas PNS yang memiliki jati diri sebagai satu unsur aparatur negara.

2. Permasalahan yang bersumber dari eksternal birokrasi, yaitu pengaruh iklim perpolitikan dan keberadaan partai politik sebagai faktor yang memberi pengaruh signifikan terhadap netralitas PNS. Kehadiran partai politik dalam pemerintahan membawa pengaruh besar terhadap kehidupan birokrasi pemerintah. Salah satu pengaruhnya adalah birokrasi pemerintah terkontaminasi terhadap bermacam dan beragam perbedaan ideologi yang dibawa oleh partai politik⁷.

Era reformasi di Indonesia menuntut terjadinya perubahan paradigma pemerintahan yang lebih menekankan pada perlunya sesegera mungkin mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) atau tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab, dan bebas KKN (*good governance*) adalah bentuk dan cara pemerintahan yang paling sesuai dan paling mampu menyelenggarakan sistem ekonomi yang berwawasan kerakyatan, sistem multi partai yang

⁷ Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm. vi-vii.

memerlukan pemerintahan koalisi, serta untuk mendorong ketaatan hukum dan ketertiban umum yang menjadi ciri dari suatu masyarakat madani. Proses untuk mewujudkan masyarakat madani atau tata pemerintahan strategis pada sistem politik, ekonomi, pemerintahan, dan sosial.

United Nations Development Programme pada paper pertamanya mengidentifikasi karakteristik sistem pemerintahan yang baik (*the characteristics of good system of governance*) yaitu :

legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair and established legal frameworks that are enforced impartially, bureaucratic accountability and transparency, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations.

Namun dalam perkembangan berikutnya, UNDP sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara mengajukan karakteristik *good governance*, sebagai berikut :

1. Participation

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun

atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. *Consensus orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equity*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and efficiency*

Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

8. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Jadi, dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan harus ada hubungan sinergi antara negara,

sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik *good governance*.

Penulis berpendapat bahwa akuntabilitas, transparansi dan penegakan hukum merupakan hal yang paling penting dalam penyelenggaraan negara.

Dalam konteks birokrasi pemerintah, perubahan paradigma pemerintahan sebagai manifestasi dari tuntutan reformasi di segala bidang setelah transisi pemerintahan berakhir, yaitu setelah pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) pada tahun 1999, berimplikasi terhadap reformasi sistem kepegawaian. Guna mendukung terwujudnya *good governance* dan pemerintahan yang bertanggung jawab, maka diperlukan pembaharuan terhadap sistem kepegawaian yang diterapkan selama ini, yang lebih berorientasi kepada pengembangan SDM secara holistik dan terintegrasi.

Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi adalah kedudukan PNS yang tetap netral, agar PNS dapat menjalankan peran penting dan strategisnya secara profesional, jujur, adil dan merata sebagai unsur aparatur negara. Pengalaman empiris membuktikan bahwa kekuatan partai politik sulit untuk dapat dihindari

yang berpengaruh terhadap netralitas birokrasi pemerintah⁸.

Secara normatif, aturan mengenai Netralitas PNS telah diatur sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yakni dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik. Selanjutnya, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut yang secara tegas mengatur tentang Netralitas PNS, maka Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tidak berlaku lagi.

Urgensi PNS menjaga netralitasnya dari pengaruh golongan dan/atau partai politik manapun sebagaimana yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut di atas adalah dalam rangka menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan PNS, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya. Dengan

⁸ Miftah Thoha, *ibid*, hlm. 1

demikian, apabila terdapat PNS yang melanggarnya, maka yang bersangkutan harus diberhentikan sebagai PNS dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Oleh karena itu, penulis menganggap penting dan perlu untuk melakukan penelitian dengan judul "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Guna Mewujudkan *Good Governance* di dalam Negara Hukum Indonesia".

B. Rumusan Pokok Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Bagaimana kaitan netralitas PNS dengan *good governance* ?
2. Bagaimana upaya untuk mewujudkan netralitas PNS dalam birokrasi pemerintah ?
3. Bagaimana kaitan netralitas PNS dengan pelayanan terhadap masyarakat ?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian, pengkajian dan penulisan tesis ini mengandung maksud dan tujuan untuk :

1. Maksud Penelitian :

Mempelajari, mendalami dan mengkaji netralitas Pegawai Negeri Sipil Guna Mewujudkan *Good Governance* di dalam Negara Hukum Indonesia.

2. Tujuan Penelitian :

- a. Mengungkapkan kaitan netralitas PNS dengan *good governance*.
- b. Mengungkapkan upaya yang dilakukan untuk dapat mewujudkan netralitas PNS dalam birokrasi pemerintah.
- c. Mengungkapkan kaitan netralitas PNS dengan pelayanan terhadap masyarakat di Indonesia.

D. Kerangka Teori

1. Konsep Negara Hukum

Pemikiran mengenai Negara Berdasarkan atas Hukum, sesungguhnya sudah ada dan diawali dengan tulisan Plato tentang *Nomoi*. Kemudian hingga kini berkembang konsep *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Negara Hukum Pancasila, dan Nomokrasi Islam⁹. Esensi inti dari suatu Negara Hukum, ialah "...negara berdasarkan hukum,

⁹ Mohammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 73-74.

di mana kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum”¹⁰. Esensi yang demikian itu tidak dianut dalam konsep *Socialist Legality* yang menempatkan hukum sebagai alat kekuasaan totaliter untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak perseorangan¹¹. Konsep *Socialist Legality* ini sangat bertentangan dengan konsep Nomokrasi Islam yang bersumber pada Al Quran, Sunnah Rasulullah (ucapan, sikap, perbuatan, dan keteladanan perilaku Nabi Muhammad) dan *al-ra’yu* (proses pembentukan hukum Islam melalui daya nalar/ijtihad para ulama/pemikir/ahli hukum Islam sepanjang tidak bertentangan dengan Al Quran), serta Konsep Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila (Negara Hukum Pancasila). Pada konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, memang dipegang teguh prinsip *wetmatig bestuur*, *supremacy of law* dan *equality before the law*, namun normativisasi hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan kebijaksanaan) dan penegakan hukum titik beratnya harus mengacu pada hak-hak asasi manusia,

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995, hlm. 1-2.

¹¹ Mohammad Tahir Azhari, *ibid.*

sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham liberalistik.

Mengenai konsep Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Sjachran Basah mendeskripsikan : "...negara hukum a quo itu merupakan negara kemakmuran berdasarkan hukum yang dilandasi oleh Pancasila, baik sebagai dasar negara maupun sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan menolak absolutisme dalam segala bentuknya¹². Di dalam konsep negara hukum Pancasila, pilar kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat mewujudkan duet integral secara harmonis berdasarkan prinsip monodualistis yang sifatnya konstitutif. Duet integralistik tersebut, menjadi sumber kewenangan utama pembentukan peraturan perundang-undangan. Pilar kedaulatan hukum mengandung pemahaman bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum yang bersumber pada Pancasila. Sebaliknya pilar kedaulatan rakyat mengandung pemahaman bahwa kedaulatan ini dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

¹² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Diucapkan pada Dies Natalis XXIX Universitas Padjadjaran pada tanggal 24 September 1986, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 3.

Rakyat¹³. Untuk mencapai tujuan negara yang termaktub pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945, administrasi negara diberikan kewenangan untuk melakukan tindak hukum publik, baik secara tegas-tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun atas dasar *freies ermessen* yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pada konsep Negara Hukum Indonesia atau Negara Hukum Pancasila, hakikatnya mengandung unsur-unsur umum atau "...pola yang tidak menyimpang dari pengertian Negara Hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan Indonesia"¹⁴.

A. Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapat Burkens dkk, menjelaskan, "...arti *rechtsstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *a State based on Law* atau *a State governed by law*"¹⁵, secara sederhana dapat dimaknakan "...negara yang menempatkan hukum sebagai

¹³ Setelah amandemen UUD 1945, pemahaman ini tidak sepenuhnya berlaku.

¹⁴ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 7.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 April, 1992, hlm. 8.

dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum”¹⁶.

Negara Indonesia adalah negara hukum, berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara negara harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara negara itu sendiri.

Sistem, proses, dan prosedur penyelenggaraan negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan negara dan pembangunan harus diatur oleh produk hukum. Tugas administrasi negara dan pemerintahan cakupannya luas sehingga perlu peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), membatasi kekuasaan administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan.

¹⁶ *Ibid*

2. Birokrasi Publik

Birokrasi ialah alat kekuasaan bagi yang menguasainya, di mana para pejabatnya secara bersama-sama berkepentingan dalam kontinuitasnya. Birokrasi merupakan suatu kiasan; penguasaan oleh biro; analog dengan aristokrasi; otokrasi; demokrasi; teknokrasi. Mengacu pada struktur bukan pada fungsinya, tetapi terdapat banyak perbedaan mengenai definisi struktur yang dicapai oleh birokrasi; dua dimensi perbedaan variasi, dapat diidentifikasi melalui *context* dan *content*¹⁷.

Ditinjau dari sudut etimologi, kata birokrasi berasal dari kata *bureau* dan *kratia* (Yunani). *Bureau* artinya meja, kantor. Sementara *kratia* artinya pemerintahan. Jadi birokrasi berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dari meja ke meja.

Max Weber memandang birokrasi sebagai suatu istilah kolektif bagi suatu badan yang terdiri atas pejabat-pejabat, atau sekelompok yang pasti dan jelas yang pekerjaannya serta pengaruhnya dapat dilihat pada semua macam organisasi. Dalam hal ini Weber menekankan

¹⁷ Bhenyamin Hoessein, "Birokrasi dan Pembangunan," (makalah disampaikan pada Penyegaran Staf Pengajar Bagian Hukum Administrasi Negara FHUI, Depok, 1982), hlm. 1.

ciri-ciri organisasi tertentu disebut sebagai konsep umum birokrasi. Namun, dalam konsep umum mengenai birokrasi tersebut, Weber tidak hanya mencakup gagasan tentang suatu kelompok, akan tetapi juga bentuk birokrasi yang paling rasional sebagai unsur utama untuk menguasai organisasi sosial. Dengan demikian, Weber memandang birokrasi sebagai arti umum, luas serta merupakan tipe birokrasi yang rasional.

Dalam pemerintahan, kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah/para birokrat yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpin. Birokrasi dalam hal ini mempunyai tiga arti, yakni :

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

3. *Good Governance* (Konsep Pemerintahan yang Baik)

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) sering digandengkan dengan pemerintahan

yang bersih (*clean government*). Masyarakat Eropa, Bank Dunia dan Robert Hass¹⁸ serta Welch telah mengindikasikan beberapa indikator bagi sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*). Kemudian menurut Bintan R. Saragih¹⁹, apabila indikasi-indikasi dari *good governance* tersebut dicermati secara mendalam, maka indikasi-indikasi tersebut sesungguhnya memiliki arti yang sama dengan rumusan supremasi hukum, sepanjang semua lembaga-lembaga pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (supra struktur dan infra struktur), berfungsi sesuai dengan aturan hukum yang dibuat secara demokratis.

Kriteria *good governance* yang dirumuskan oleh lembaga dan kedua sarjana tersebut di atas, tidak membedakan secara tegas dan jelas antara kriteria yang bersifat politis dan kriteria yang bersifat teknis. Karena itu apabila kriteria *good governance* tersebut

¹⁸ Lihat Robert Hass, *The Issue of Good Governance in International Cooperation*, (vide) Laporan Hasil Seminar DSE-LAN di Berlin, Jerman 11-12 Agustus 1997; Lihat Anggito Abimanyu, mengenai definisi *good governance*, Ikhtisar presentasi pada diskusi panel Pemerintah yang Bersih dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Indonesia, Percikan untuk menyusun GBHN 1999-2004 di Fakultas Ekonomi UII, Yogyakarta, 30 September 1999; Lihat juga Bintan Saragih, *Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance*, Makalah, dalam Seminar Hukum Nasional ke VII, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

¹⁹ Bintan R. Saragih, *Kapabilitas DPR...*, *Ibid*

disambunghubungkan dengan konsep supremasi hukum dan konsep pemerintahan yang baik dan bersih dalam hukum administrasi secara normatif, maka akan ditemukan persamaannya dengan konsep *rechtmatigheid van bestuur* yang dimaknakan sebagai asas menurut hukum.

UNDP menyebutkan bahwa *good governance* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni : partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Workshop yang diselenggarakan oleh UNDP menyimpulkan "*that good governance system are participatory, implying that all members of governance institutions have a voice in influencing decision making*". Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota

institusi governance memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean government*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.²⁰

Upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggara pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.

Secara menyeluruh dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan

²⁰ S.F. Marbun, *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm. 13.

demokratis (*good governance*) harus diambil langkah-langkah kongkrit sebagai berikut:

Pertama, penataan kelembagaan Legislatif, Eksekutif, Yudikatif dan kejelasan fungsi-fungsinya yang dituangkan dalam undang-undang, agar tercipta *check & balance* sistem secara hukum.

Kedua, penataan kelembagaan hukum dan kualitas sumber daya manusia untuk mampu menciptakan supremasi hukum serta terlaksananya penegakan hukum yang nyata. Penyempurnaan produk-produk hukum (perundang-undangan) disertai dengan sanksi-sanksi yang nyata.

Ketiga, penataan dan pembentukan badan-badan kontrol yang lebih independen sebagai sarana mendukung supremasi hukum, penegakan hukum dan keadilan serta perlindungan masyarakat.

Keempat, penyempurnaan Undang-Undang Kepegawaian dan Undang-Undang TNI & Polri agar dapat tercipta suatu *Civil Service Institution* yang handal guna memaksimalkan pelaksanaan fungsi pelayanan dan perlindungan masyarakat.

Kelima, Peningkatan kesejahteraan seluruh aparat pemerintahan (*civil service & TNI/Polri* sampai

kebutuhan minimal pegawai yang paling rendah) sebagai persyaratan yang utama.

4. Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Pengertian Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 1 angka 1 adalah :

setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 1 angka 1 adalah :

setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kedudukan dan tugas tersebut Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri dimaksud maka Pegawai Negeri dilarang

menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Berdasarkan hal-hal tersebut, untuk menegakkan supremasi hukum dan wibawa Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari Pegawai Negeri, maka disusunlah Peraturan Pemerintah mengenai Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Peraturan Pemerintah tersebut pada pokoknya mengatur prosedur pengunduran diri dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik pada Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bagi PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai PNS.

E. Metode Penelitian

Titik berat kajian ilmu hukum adalah kaidah-kaidah atau norma-norma hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang sedang berlaku, pernah berlaku, ataupun yang dicita-citakan. Maka untuk tesis ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan terhadap :

1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan;
2. Bahan hukum sekunder berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian kelompok, lembaga dan perseorangan dari para pakar, serta dokumen-dokumen tertulis lainnya yang relevan dengan obyek penelitian;
3. Bahan hukum tertier berupa Kamus Hukum, Kamus Pemerintahan dan Kamus lainnya yang relevan atau yang memberikan kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan-bahan hukum atau data-data yang relevan dengan obyek penelitian, dikumpulkan dengan cara inventarisasi sistematis. Kemudian dipelajari, didalami, dan dianalisis materi muatannya dengan

pendekatan yuridis analitis, yuridis komparatif dan yuridis historis.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 5 bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Pokok Masalah
- C. Maksud dan Tujuan Penelitian
- D. Kerangka Teori
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

Bab II Tinjauan Teoritis

- A. Karakteristik Negara Hukum
- B. Teori Birokrasi
- C. Konsep *Good Governance*
- D. Pelayanan Publik

Bab III Birokrasi di Indonesia

- A. Tinjauan Birokrasi secara Historis di Indonesia
- B. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia
- C. Birokrasi Masa Reformasi
- D. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Bab IV Analisis Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Kaitannya dengan Prinsip *Good Governance*, Birokrasi Pemerintah, dan Pelayanan Publik

- A. Kaitan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dengan *Good Governance*
- B. Upaya untuk Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Birokrasi Pemerintah
- C. Kaitan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dengan Pelayanan terhadap Masyarakat
- D. Tindakan Hukum terhadap Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Bab V Penutup

- A. Simpulan
- B. Saran

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

E. Karakteristik Negara Hukum

Secara garis besar, konsep negara hukum meliputi konsep negara hukum versi Eropa dan versi *Anglo Saxon*. Negara hukum formal/klasik versi Eropa diperkenalkan oleh FJ. Stahl dalam bukunya *Philosophie des Recht* (1878) yang dipengaruhi oleh pemikiran liberal dari Rousseau. Unsur-unsur utama negara hukum formal/klasik meliputi :

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
- b. Penyelenggaraan negara harus didasarkan atas teori *trias politica* supaya menjamin terlindunginya hak-hak asasi manusia tersebut,
- c. Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*),
- d. Apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak-hak asasi warga negara, maka harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.

Pada negara-negara yang bercorak *Anglo Saxon*, konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh *the rule of law* yang diperkenalkan oleh AV. Dicey, yang meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu :

1. Supremasi dari hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum),
2. Persamaan kedudukan hukum bagi setiap orang,
3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Fungsi pemerintah sebagai penguasa (*overheid*) dalam negara hukum modern (*welfare state*) telah meninggalkan fungsi klasik pemerintah dalam arti sempit, yang hanya bertugas untuk melaksanakan undang-undang (fungsi eksekutif) saja. Menurut Geelhoed, fungsi pemerintah sebagai penguasa meliputi²¹ :

²¹Ballin, Hirsch, *Rechtsstaat en Beleid*, Tjeenk Willink Zwolle, 1991, p. 77, dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hlm. 11.

1. Fungsi Pengaturan (*de ordenende functie*).
2. Fungsi penyelesaian sengketa, menyelesaikan pertentangan kepentingan antara kelompok-kelompok masyarakat, misalnya melalui *Veiligheidswetgeving, Waren wetgeving*.
3. Fungsi pembangunan dan pengaturan, pengaturan perekonomian melalui stimulasi untuk berinvestasi.
4. Fungsi penyediaan, menyediakan barang-barang publik (*collectieve goederen*) yang diperlukan seperti *Zeevring en defensie*, dan barang-barang individual seperti pendidikan, *sociale uitkeringen*, dan *meedische vertrekkingen*.

Sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam negara hukum modern, Hughes menyebutkan 7 (tujuh) fungsi pemerintah, yaitu²² :

1. *Providing economic infrastructure;*
2. *Provision of various collectieve goods and services;*
3. *The resolution and adjustment of group conflicts;*
4. *The maintainance of competition;*

²² Hughes, Owen, *Public Management and Administration*, Martin's Press, London, 1994, p. 104, dalam W. Riawan Tjandra, *ibid*

5. *Protection of natural resources;*
6. *Provision for minimum access by individuals to the goods and services of the economy;*
7. *Stabilitation of the economy.*

Prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dalam negara hukum dan demokrasi menurut pendapat ten Berge meliputi :

1. Prinsip-prinsip negara hukum :
 - a. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh Pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
 - b. Perlindungan hak asasi;
 - c. Pemerintah terikat pada hukum;
 - d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat

ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.

e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

2. Prinsip-prinsip demokrasi :

a. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum.

b. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik kepada lembaga perwakilan.

- c. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kewenangan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
- d. Pengawasan dan kontrol. (Penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.
- e. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
- f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Van Wijk/Willem Konijnenbelt menyebutkan elemen-elemen dari negara hukum dan demokrasi :

1. Prinsip-prinsip *rechtsstaat* :
 - a. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya;
 - b. Hak-hak asasi, terdapat hak-hak asasi manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh Pemerintah;

- c. Pembagian kekuasaan, kewenangan Pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi untuk menjaga keseimbangan;
- d. Pengawasan lembaga kehakiman, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.

2. Prinsip-prinsip demokrasi :

- a. Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
- b. Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian jabatan-jabatan pemerintahan;
- c. Keterbukaan pemerintahan;
- d. Siapapun yang memiliki yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya;
- e. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal

mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.

Berkaitan dengan unsur-unsur negara hukum dengan mengutip Scheltema, menyebutkan :

1. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*)

2. Asas kepastian hukum

Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah :

- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum
- b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan

- c. Asas non-retroaktif perundang-undangan :
sebelum mengikat, undang-undang harus
diumumkan secara layak
- d. Asas peradilan bebas : obyektif-imparsial
dan adil-manusiawi
- e. Asas *non-liquet* : hakim tidak boleh
menunda perkara yang dihadapkan kepadanya
dengan alasan undang-undang yang tidak
jelas atau tidak ada
- f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan
dijamin perlindungannya dalam UUD

3. Asas *Similia similibus* (Asas persamaan)

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah :

- a. Persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan
- b. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga negara

4. Asas demokrasi

Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa tiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan melalui sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting dalam asas demokrasi :

- a. Pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil
- b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat
- c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah
- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak
- e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat

- f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif
5. Pemerintah dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat.
- Pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintah harus terarah pada kesejahteraan umum. Beberapa hal yang terdapat pada asas ini :
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat dan manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata setiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*), jadi harus efisien-efektif.

F. Teori Birokrasi

a. Pengertian-pengertian

i. Birokrasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dsb) yang banyak liku-likunya.²³

Bureaucracy is a system of government by departments which are managed by state officials, not by elected representatives; the officials appointed to manage such a system, as a group.

ii. Birokrat

Birokrat adalah pegawai yang bertindak secara birokratis; seorang yang menjadi bagian dari birokrasi.

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 156.

b. Konsep Friederich Hegel

- i. Birokrasi harus melayani kepentingan umum
- ii. Birokrasi sebagai jembatan penghubung antara negara (pemerintah) dengan masyarakat (publik)
- iii. Birokrasi harus netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya

Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum).

c. Konsep Karl Marx

Karl Marx memandang birokrasi dalam kerangka perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme. Walaupun Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

d. Konsep Max Weber

- i. Birokrasi untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapainya

- ii. Birokrasi pemerintah sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan. Birokrasi lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan

Netralitas birokrasi menurut Miftah Thoha yakni dalam memberikan pelayanannya, birokrasi harus berdasarkan profesionalisme, bukan karena kepentingan politik. Birokrasi tidak membedakan unsur ras, agama dan golongan tertentu terhadap siapapun yang dilayani.

Konsep birokrasi modern yang disampaikan oleh Max Weber mengandung hal-hal positif yang dikenal sebagai birokrasi ideal yaitu²⁴ :

- a. Distribusi kegiatan/pembagian tugas melalui cara yang telah ditentukan, ahli khusus dengan jabatan khusus (spesialisasi)
- b. Prinsip birokrasi dalam pengorganisasian kantor setiap jenjang melaksanakan tugas sesuai dengan kewenangan dan dikontrol oleh atasannya.

²⁴ Suhendra, *Peranan Birokrasi dalam Pemberdayaan Masyarakat*, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm. 34-35.

- c. Peraturan perundangan yang jelas konsisten dilaksanakan untuk memberikan kejelasan tanggung jawab dan prosedur kerja
- d. *Sine era et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi, *like or dislike*)
- e. Pembinaan karier yang didasarkan atas senioritas atau prestasi atau gabungan serta memunculkan semangat corp (*esprit de corp*)
- f. Pengalaman mendapat penghargaan disamping prestasi dan jasa

Karakteristik birokrasi menurut Max Weber²⁵ :

- a. Ada peraturan-peraturan administratif yang jelas membatasi ranah wewenang resmi (*official jurisdictional areas*).
 - 1) Tugas sehari-hari yang dilakukan dalam struktur birokrasi diperinci sebagai tugas resmi
 - 2) Cara-cara melakukan tugas beserta pembatasan wewenang, tingkat pemaksaan dan sebagainya diperinci

²⁵ Sediono M.P. Tjondronegoro, *Sejarah Pertumbuhan Birokrasi di Masyarakat*, Seri Kertas Kerja Nomor 03 Tahun 2003, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, hlm. 3-4

- 3) Ada metoda yang terperinci untuk pelaksanaan tugas beserta hak-hak yang terkait
- b. Adanya hierarki jabatan (*office hierarchy*) yang sesuai dengan perjenjangan otoritas (*graded authority*), sehingga terbentuk sistem ketat menurut prinsip "atasan dan bawahan" (*super- & sub-ordination*), jabatan yang atas mengawasi jabatan yang lebih rendah
- c. Pengelolaan perkantoran modern dalam birokrasi selalu didasarkan atas dokumen tertulis (*the files*). Di dunia swasta besar yang juga mengenal birokrasi, biro sering disebut kantor (*office*). Di bidang kepegawaian, biro/kantor seperti itu harus terpisah dari kediaman pejabat/pegawai yang mengelola. Singkatnya rumah terpisah dari kantor.
- d. Pengelolaan biro harus profesional dan untuk itu ada pendidikan khusus untuk setiap jenjang
- e. Pengelolaan biro meminta waktu penuh dari pengelola dan tidak bisa di"paro-waktu" yang sering terjadi di negara kita

f. Pengelolaan biro sudah dibakukan dalam berbagai peraturan tertulis yang harus ditaati, penyimpangan dari sekecil apapun harus diminta persetujuan atau izin dari atasan.

Menurut Weber dalam Ali Mufiz,²⁶ birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu.

Max Weber mengartikan birokrasi sebagai rasionalisasi kegiatan kolektif yang diterjemahkan dalam bentuk atau disain organisasi yang memberi jaminan hasil perilaku para peran (*employee*) dalam organisasi tersebut. Bagi Weber, organisasi birokrasi merupakan instrumen yang dianggap membentuk dan mendukung perkembangan civilisasi modern, dilihat dari segi ekonomi, politik dan teknologi.²⁷

²⁶ Ali Mufiz, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka, 1986, hlm. 177-178.

²⁷ Boedhihartono, *Birokrasi (Bureaucracy) di Indonesia*, Seri Kertas Kerja Nomor 09 Tahun 2002, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, hlm. 15.

G. Konsep Good Governance

a. Governance

Konsep "government" menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep "governance" melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.²⁸

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

United Nations Development Programme (UNDP) mengartikan *governance*, adalah "the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels".

United Nations Development Programme mengemukakan "governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs". Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk me-manage urusan-urusan bangsa.

²⁸ Ganie-Rochman, 2000:141

Lebih lanjut UNDP menegaskan *"it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences"*. Pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka.²⁹

Pengertian *governance* yang dikemukakan UNDP ini menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:5) mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *politic*, dan *administrative*. *Economic governance includes processes of decision making that directly or indirectly affect a country's economic activities or its relationships with other economics*. *Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. Karenanya, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap

²⁹ Joko Widodo, *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 19.

equity, powerty, dan quality of life. Political governance refer to decision making and policy implementation of a legitimate and authoritative state. Political governance menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang legitimate dan autoritatif. Karenanya negara seharusnya terdiri dari tiga cabang pemerintahan yang terpisah yaitu *legislative, executive, dan yudicial* yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas (*freely elect*) wakil-wakil mereka. *Administrative governance is a system of policy implementation carried out through an efficient, independent, accountable and open public sector.* *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.

Unsur utama (*domains*) yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) menurut UNDP terdiri dari tiga macam yaitu, *the state, the private sector, dan civil society organizations.*

Sektor Negara (*state*) sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik.

Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sumber informal lain di pasar. Sektor swasta dibedakan dengan masyarakat, karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

Masyarakat (*society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain (LAN, 2000:6).

World Bank mengartikan *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*"

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.

Pinto mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh

pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

b. Good Governance

Asean Development Bank (ADB) memiliki *policy paper* bertajuk *Governance : Sound Development Management*, dan mengartikulasi empat esensi *good governance*, yaitu *accountability*, *participation*, *predictability*, dan *tranparency*.

UNDP menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau

penyelenggaraan yang baik,³⁰ tata pemerintahan yang baik dan berwibawa³¹.

Bank Dunia memberikan ciri-ciri tentang *good governance*, di mana tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka dan dalam proses pengambilan kebijaksanaan bebas dari kecurigaan dan dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.³²

Anggito Abimanyu pernah mengemukakan sebagaimana disitir oleh Mahfud MD,³³ bahwa *good governance* "*is participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law*" dan "*good governance will never credible as long as*

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi* dalam *Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm.vii.

³¹ Bank Dunia dalam Miftah Toha, "*Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*", Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, hlm. 2.

³² *Ibid*

³³ Anggito Abimanyu dikutip oleh Mahfud MD dalam makalah berjudul "*Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance*", disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999, hlm. 2.

governance conditionality is imposed on a country without consulting civil society”.

Pendapat lain menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.³⁴

UNDP menyebutkan bahwa *good governance* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni : partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Workshop yang diselenggarakan oleh UNDP menyimpulkan “*that good governance system are participatory, implying that all members of governance*

³⁴ Miftah Thoha, makalah pembeding dengan judul “*Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*” dalam *ibid*, hlm. 1-2

institutions have a voice in influencing decision making". Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi *governance* memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.³⁵

Upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggara pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.

³⁵ S.F. Marbun, *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm. 13.

Dari aspek pemerintah (*government*), *good governance* dapat dilihat melalui aspek :

- 1) Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
- 2) *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif serta keterbukaan informasi.
- 3) Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
- 4) Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

c. Karakteristik Good Governance

United Nations Development Programme pada paper pertamanya mengidentifikasi karakteristik sistem

kepemerintahan yang baik (*the characteristics of good system of governance*) yaitu :

"legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair and established legal frameworks that are enforced impartially, bureaucratic accountability and transparency, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations".

Namun dalam perkembangan berikutnya, UNDP sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara mengajukan karakteristik *good governance*, sebagai berikut yang meliputi :³⁶

1) Partisipasi (*participation*)

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijaksanaan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

³⁶ Lihat *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op.cit, h. 33-35 dan dalam Sedarmayanti, *ibid.* hlm. 7-8

2) Penegakan Hukum (*rule of law*)

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*humanware*).

3) Transparansi (*transparency*)

Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik.

4) Daya tanggap (*responsiveness*)

Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.

5) *Consensus orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6) Keadilan (*equity*)

Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.

7) *Effectiveness and efficiency*

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8) Akuntabilitas (*accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9) Visi strategis (*strategic vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas

serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

H. Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan

Ivancevich, Lorenzi, Skinner, Crosboy³⁷ bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.

Granroos mendefinisikan pelayanan adalah sesuatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

b. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan umum menurut Surat Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 bahwa pelayanan umum sebagai segala

³⁷ Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005, hlm. 2.

bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN, maupun BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat.

c. Kualitas Pelayanan Publik

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.³⁸ Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan profesional.

³⁸ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 139.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari

empowering yang dialami oleh masyarakat.³⁹ Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Kondisi masyarakat yang semakin dinamis mengharuskan birokrasi publik memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif dan sekaligus dapat membangun "kualitas manusia" dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang mempunyai ciri adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintahan).

³⁹ Thoha Miftah, *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 119.

BAB III

BIROKRASI DI INDONESIA

E. Tinjauan Birokrasi secara Historis di Indonesia

Birokrasi merupakan suatu sistem tata urutan pengambilan keputusan yang memungkinkan keputusan yang diambil itu dapat efektif dan efisien. Fungsi birokrasi adalah mengatur supaya gerak dan langkah organisasi, baik untuk urusan ke dalam maupun ke luar, bisa terencana dan teratur.

Tugas birokrasi dalam organisasi adalah membuat dan melayani kebutuhan anggota atau orang-orang yang harus berhubungan dengan organisasi dan mengatur agar kebutuhan yang dilayani ini tidak berbenturan serta tidak merugikan salah satu pihak. Berikut ini penulis jabarkan birokrasi dari masa ke masa :

a. Birokrasi Masa Kerajaan

Sebagian besar wilayah Indonesia sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke-16, menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan

tunggal dan absolut. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk saat itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi
- b. administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya
- c. tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja
- d. gaji dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat dihentikan sewaktu-waktu sekehendak raja
- e. para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja⁴⁰

b. Birokrasi Masa Kolonial

Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintah kolonial sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang

⁴⁰ Suwarno, P.J., *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 : sebuah Tinjauan Historis*, Yogyakarta : Kanisius, 1994, dalam Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm.10.

telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan. Pemerintah kolonial menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat dengan tujuan menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan.

Selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah dikenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.⁴¹

Penggunaan istilah atau sebutan *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintah kolonial. Pengertian

⁴¹ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 18.

pangreh praja (Bestuur), dalam pemerintahan kolonial memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi. Birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) dari pada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik.

c. Birokrasi Masa Orde Baru

Prinsip monoloyalitas birokrasi tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Peraturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia. Karakteristik utama birokrasi masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran negara ke dalam kehidupan masyarakat.⁴²

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme negara⁴³ yang bertujuan untuk

⁴² Agus Dwiyanto, dkk, *ibid*, hlm. 35.

⁴³ Korporatisme negara merupakan system perwakilan kepentingan yang biasanya banyak diterapkan oleh rezim pemerintahan otoritarian. Dalam system ini, unit konstituensinya berjumlah terbatas, tunggal, mewajibkan anggotanya tidak saling bersaing, diatur secara hierarkis, merekrut anggota berdasar fungsi atau profesi, memperoleh monopoli dalam mewakili kepentingan dalam bidang tertentu, mendapat pengakuan, izin dari

mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh.

Strategi politik birokrasi tersebut membawa implikasi pada hilangnya kemajemukan atau pluralitas sosial, politik, maupun budaya yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Kehidupan sosial dan politik masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi oleh birokrasi pemerintah, seperti dengan pembentukan Korpri, PKK (Pembina Kesejahteraan Keluarga), Karang Taruna, KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), KUD (Koperasi Unit Desa), dan Kadin (Kamar Dagang dan Industri).⁴⁴

Proliferasi jumlah PNS dalam birokrasi Orde Baru tidak terlepas dari manuver dan kepentingan politik pemerintahan Orde Baru. Melalui kebijakan birokratisasi, pemerintah Orde Baru berhasil membangun kekuatan melalui sosok birokrasi yang solid dalam menjalankan fungsi regulasi terhadap masyarakat. Penambahan jumlah PNS diharapkan memberikan dukungan

pemerintah, pemilihan pimpinannya dan artikulasi kepentingannya dikendalikan oleh pemerintah.

⁴⁴ Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.

dan memudahkan mobilisasi kekuatan birokrasi untuk mendukung kelangsungan pemerintahan Orde Baru. Mobilisasi birokrasi melalui Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia) misalnya, mencapai puncaknya dengan adanya kebijakan monoloyalitas untuk mendukung Golkar sehingga menciptakan mayoritas tunggal selama lebih dari 30 tahun di dalam parlemen.

Di Indonesia, keluhan masyarakat terhadap birokrasi karena ada penyalahgunaan kewenangan sehingga cenderung korup, sebenarnya lebih ditujukan pada peran pengelola yang sangat korup, maksudnya lebih menyangkut moral para peran. Birokrasi merupakan hama pest yang menggerogoti negeri ini. Rakyat yang seharusnya dilayani malahan dipecundangi melalui bermacam pajak resmi dan tidak resmi. Seluruh kiat berkembang bukan ditujukan untuk mengefisiensikan kerja, tetapi justru untuk membuat *client* kesal dan akhirnya bersedia melakukan kompromi, yang artinya ada masukan bagi si peran dalam birokrasi.⁴⁵

Birokrasi sejak awal ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas masyarakat. Birokrasi masa kerajaan

⁴⁵ Boedhihartono, *Birokrasi (Bureaucracy) di Indonesia*, Seri Kertas Kerja Volume II Nomor 09 Tahun 2002, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, hlm. 15.

misalnya, keberadaannya mengabdikan pada sultan atau raja yang merupakan penguasa bagi rakyat. Pada masa pemerintahan kolonial, keberadaan birokrasi sebagai pengawas bagi masyarakat. Pembentukan lembaga *controleur* misalnya, lebih banyak dipergunakan pemerintah Belanda untuk mengawasi kinerja para bupati yang berasal dari kalangan pribumi serta mengawasi masyarakat secara umum agar tidak memberontak kepada pemerintah kolonial.

Keberadaan birokrasi secara historis merupakan lembaga yang mengawasi publik, bukannya lembaga yang diawasi oleh publik. Pada masa Orde Baru, birokrasi telah ditempatkan sebagai lembaga yang mengontrol masyarakat dengan dalih stabilitas nasional. Pembentukan lembaga seperti Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat), Opsus (Operasi Khusus), Ditsospol (Direktorat Sosial Politik) atau Bakorstanas (Badan Koordinasi Stabilitas Nasional), merupakan bukti bahwa birokrasi telah dijadikan instrumen politik dalam mengontrol setiap aktivitas publik.⁴⁶

⁴⁶ Agus Dwiyanto, dkk, *op.cit*, hlm. 45.

F. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia

Misi dan tujuan setiap organisasi sektor publik adalah memuaskan para pihak yang berkepentingan melalui peningkatan pelayanan publik (prima) dan pelestarian kepercayaan publik, kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan bagi seluruh masyarakat.

Tantangan dalam desain dan pengembangan instansi pemerintah ialah mengoptimalkan informasi untuk pengambilan keputusan dan akuntabilitas serta menciptakan kondisi dalam peningkatan pelayanan publik prima dan pelestarian kepercayaan publik organisasi.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa dari pada sebagai pelayan masyarakat.⁴⁷ Akibatnya sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

⁴⁷ Agus Dwiyanto, dkk, *ibid*, hlm. 2.

Berkembangnya budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elite politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Elite politik dan birokrasi, dan/atau yang dekat dengan mereka, seringkali memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik sering berbeda tergantung pada kedekatannya dengan elite birokrasi dan politik. Hal ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik.

Pemerintah dan birokasinya telah gagal menempatkan dirinya menjadi institusi yang bisa melindungi dan memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan publik. Hal ini membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari masyarakatnya.⁴⁸

Ketidakjelasan misi membuat orientasi birokrasi dan pejabatnya pada prosedur dan peraturan menjadi amat tinggi. Apalagi dalam birokrasi publik di Indonesia yang cenderung menjadikan prosedur dan peraturan sebagai panglima, maka ketidakjelasan misi birokrasi

⁴⁸ Agus Dwiyanto, dkk, *ibid*, hlm. 3.

publik mendorong para pejabat birokrasi publik menggunakan prosedur dan peraturan sebagai kriteria utama dalam penyelenggaraan pelayanan.

Sejak jaman kolonial sampai dengan Orde Baru, kepentingan masyarakat dan warga negara selalu memiliki posisi yang amat marginal. Sistem politik yang tidak demokratis selama ini ikut memperlemah posisi tawar masyarakat dan warga negara dalam berhadapan dengan pemerintah dan birokrasinya. Kontrol politik selama ini tidak bisa berjalan dengan baik karena basis dan sumber daya kekuasaan cenderung terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasinya.

Perilaku birokrasi dan pemerintah dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pelayanan cenderung tidak responsif dan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat dan warga negaranya.

Secara hierarkis, birokrasi pemerintahan pada tingkat desa atau kelurahan melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan di tingkat kecamatan. Dalam melaksanakan tugas dari kecamatan dan instansi pemerintahan yang lebih atas, pemerintah desa dibantu oleh lembaga fungsional pemerintahan desa, seperti dusun, rukun warga, dan rukun tetangga. Kelima

organisasi pemerintahan terakhir sebetulnya bukan lembaga/unit organisasi pemerintahan struktural, tetapi sebagai organisasi kemasyarakatan yang dibentuk oleh pemerintah untuk menjadi kepanjangan tangan birokrasi pemerintahan desa dalam segala kegiatan yang menyangkut urusan kemasyarakatan.

Dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik, peran kelima organisasi kemasyarakatan pada tingkat bawah tersebut tidak dapat diabaikan begitu saja. Pelayanan pengurusan kartu tanda penduduk (KTP), pengurusan yang menyangkut izin kegiatan, hingga masalah pertanahan, keberadaan organisasi kemasyarakatan tersebut terlibat secara aktif dalam memberikan rekomendasi untuk melanjutkan ke jenjang pelayanan berikutnya.

Realitas pelayanan birokrasi tersebut menggambarkan panjangnya rantai birokrasi yang harus ditempuh oleh masyarakat ketika berhubungan dengan birokrasi pemerintah. Birokratisasi pada penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik menjadi salah

satu ciri yang menonjol pada birokrasi pelayanan pada masa pemerintahan Orde Baru.⁴⁹

G. Birokrasi Masa Reformasi

Produk peraturan perundang-undangan mengenai netralitas PNS yang lahir pada masa reformasi diantaranya adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

⁴⁹ Agus Dwiyanto, dkk, *ibid*, hlm. 43.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 3 menyebutkan bahwa :

- i. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan
- ii. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
- iii. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa :

"Dalam kedudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dan menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu"

Pasal 5 menyebutkan :

"Guna menjamin sikap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4, Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik tunduk pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini."

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik dalam Pasal 2 menyebutkan :

- (1) Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil

Baik Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004, sama-sama mengharapkan kinerja PNS yang netral, bertanggung jawab, dan tidak diskriminatif dalam melakukan pelayanan terhadap publik. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 masih memungkinkan bagi PNS untuk menjadi anggota dan atau pengurus suatu partai politik dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, namun apabila kita merujuk pada peraturan yang terbaru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004, sudah ada pelarangan secara tegas bagi PNS untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Menurut penulis, pengaturan secara tegas mengenai larangan PNS untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik ini adalah merupakan hal yang baik sebagai usaha untuk menjaga netralitas PNS dari

keterlibatannya terhadap politik praktis. Mengingat kedudukan PNS sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Dalam kedudukan dan tugas tersebut, PNS harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, yang menjadi perhatian adalah bagaimana ketentuan peraturan yang baik ini dapat diimplementasikan di lapangan.

Penelitian yang dilakukan oleh PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*)⁵⁰ terhadap sejumlah negara di Asia, Indonesia termasuk terburuk dan tak mengalami perbaikan sejak 1999 dalam masalah birokrasi. Meskipun masih lebih baik dibanding Cina, Vietnam, dan India, Indonesia memperoleh skor 8,0 pada 2000 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang

⁵⁰ Himawan Pambudi, *Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi Daerah*, Jentera Jurnal Hukum Birokrasi, Edisi 15 Tahun IV Januari-Maret 2007, Jakarta, hlm. 12.

dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk⁵¹.

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas KKN. Perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen,

⁵¹ Lihat Jurnal Transparansi Edisi 18 Maret 2000. Bersamaan dengan survey tersebut, Indonesia juga ditempatkan sebagai negara yang paling kronis tingkat korupsinya di Asia, jauh di atas negara-negara lain yang memiliki kebobrokan birokrasi.

serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

Setiap instansi diharapkan dapat mengembangkan langkah-langkah strategi untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga terwujud suatu pelayanan prima menuju *good governance*.

Birokrasi pemerintahan yang sekarang ada nampaknya tidak lagi sesuai dengan tuntutan reformasi yang menginginkan agar birokrasi pemerintah bersifat demokratis, menekankan kedaulatan rakyat, menekankan pada kontrol rakyat, tidak sentralistik, melakukan perampingan. Secara singkat, permasalahan yang sekarang dihadapi oleh birokrasi pemerintah adalah⁵² :

1. Struktur kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar dan didukung oleh sumber daya aparatur yang kurang profesional dan kurang memiliki kompetensi.
2. Mekanisme kerja masih ada yang bersifat sentralistik.
3. Kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah, untuk pemerintah dan

⁵² Miftah Thoha, *Problematika Birokrasi Pemerintah*, Seri Kertas Kerja Volume II Nomor 04 Tahun 2002, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, hlm. 3.

dari pemerintah, peran kontrol dari masyarakat belum membudaya.

4. Patron klien (KKN) dalam birokrasi pemerintah merupakan halangan terhadap upaya mewujudkan meritokrasi dalam birokrasi.
5. Tidak jelas dan bahkan cenderung tidak ada *sense of accountability* baik secara kelembagaan maupun secara individual.
6. Jabatan struktural pada birokrasi yang belum menempatkan profesional dan kemampuan sebagai dasar. Jabatan struktural dan pengisiannya tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan.
7. Kurang adanya daya saing yang bisa diandalkan dalam menghadapi globalisasi.
8. Belum diwujudkan upaya menempatkan pelayanan masyarakat pada kinerja birokrasi.
9. Masih banyaknya semangat memperbesar jumlah institusi, kelembagaan, dan sumber daya manusia dalam birokrasi pemerintah.

Dari sekian banyak permasalahan birokrasi pemerintah kiranya salah satu masalah yang amat menonjol ialah lemahnya kontrol rakyat terhadap birokrasi pemerintah. Jika kontrol rakyat tidak bisa

dijalankan maka birokrasi pemerintah tidak bisa digolongkan kepada birokrasi yang demokratis. Kedaulatan birokrasi lebih besar ketimbang kedaulatan rakyat. Kekuasaan birokrasi masih dirasakan sangat besar. Kondisi seperti ini perlu dipecahkan melalui beberapa cara antara lain melakukan reposisioning atau reformasi birokrasi pemerintah.

Secara formal reformasi pemerintahan sudah menjadi lebih demokratis⁵³, namun perilaku Pegawai Negeri masih banyak dipengaruhi oleh budaya organisasi lama yang bersifat elite dan sarat dengan nilai-nilai primordial⁵⁴, seperti :

1. Perilaku PNS masih *rule driven* dan *paternalistic*.
2. PNS sebagai alat pemerintah, sehingga fungsi pelayanan terhadap masyarakat belum menonjol.
3. Sistem manajemen kinerja yang tidak efektif.
4. Kurang profesional dan kompetensi yang rendah.

⁵³ Reformasi pemerintahan di Indonesia telah menghasilkan sistem politik yang secara formal lebih demokratis yaitu suatu sistem pemerintahan yang memungkinkan pemerintah daerah yang otonom, partisipasi rakyat melalui perwakilan di lembaga legislatif, serta pemilihan langsung presiden dan kepala daerah.

⁵⁴ Azhar Kasim, *Peran Strategis Pegawai Negeri Sipil dalam Mewujudkan Kepemerintahan yang Baik (Good Governance)*, Seri Kertas Kerja Volume VI Nomor 01 Tahun 2006, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, hlm. 2.

5. Kompensasi yang kurang sesuai dengan profesinya.

H. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Kode Etik merupakan kesepakatan dalam organisasi, mengedepankan penegakan norma etika dalam penyelenggaraan negara antara lain :

- a. Nilai-nilai kejujuran
- b. Tanggung jawab
- c. Ketaatan terhadap aturan
- d. Adil
- e. Responsif
- f. Hati-hati
- g. Sopan dan santun

Hal-hal mengenai Kode Etik PNS ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Kode Etik Pegawai Negeri Sipil merupakan seperangkat norma dan ketentuan mengenai etika yang mengatur dalam bersikap, berperilaku, bertindak, berucap bagi setiap aparat penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Bagi yang melanggar dapat

dikenakan sanksi (sanksi moral dan sanksi administratif).

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan :

“Nilai-nilai Dasar yang harus dijunjung tinggi oleh Pegawai Negeri Sipil meliputi :

- a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- c. semangat nasionalisme
- d. mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan
- e. ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan
- f. penghormatan terhadap hak asasi manusia
- g. tidak diskriminatif
- h. profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi
- i. semangat jiwa korps”

Kode Etik wajib dilaksanakan pada setiap lembaga dan/atau pada satuan profesi bidang tugasnya dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang penyelenggara negara. Kode Etik ditetapkan oleh pimpinan lembaga dan diumumkan kepada publik.

Tujuan Kode Etik adalah untuk menegakkan norma etika dalam menjaga martabat, kehormatan, dan integritas sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas, profesi, peran dan wewenang secara bertanggung jawab.

BAB IV

ANALISIS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM KAITANNYA DENGAN PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*, BIROKRASI PEMERINTAH, DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Kaitan Netralitas PNS dengan *Good Governance*

1. Pengertian dan Makna Netralitas

Pengertian netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas); kenetralan. Adapun arti dari netral adalah tidak berpihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak).

Netralitas dalam kaitan netralitas birokrasi menurut Miftah Thoha yakni dalam memberikan pelayanannya, birokrasi harus berdasarkan profesionalisme, bukan karena kepentingan politik. Birokrasi tidak membedakan unsur ras, agama dan golongan tertentu terhadap siapapun yang dilayani.

Menurut penulis, netralitas adalah sikap perlakuan yang sama dalam kondisi dan situasi apapun terhadap suatu kejadian tertentu dan tidak memihak pada pihak manapun. Netralitas birokrasi menurut penulis adalah perlakuan yang sama oleh birokrasi dalam memberikan

pelayanannya kepada semua masyarakat tanpa membedakannya satu sama lain.

2. Pegawai Negeri Sipil, Birokrasi

Pengertian pegawai negeri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pegawai negeri sipil adalah pegawai negeri atau aparatur negara yang bukan militer.

Pegertian pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 1 angka 1 adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam

kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara dan kepaniteraan pengadilan.

Makna netralitas Pegawai Negeri Sipil menurut penulis adalah terbebasnya PNS dari pengaruh dan tidak memihak kepada partai politik atau golongan tertentu dan tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis. Menurut penulis, hal ini akan sulit bagi pemerintah untuk tidak mendatangkan pengaruh politik ke dalam birokrasi karena pemerintah merupakan bagian dari administrasi negara adalah kekuasaan politik.

3. Esensi Aparatur Negara, Abdi Masyarakat, Pelayan Publik

Arti kata aparat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan pemerintahan; instansi pemerintah; pegawai negeri, alat negara. Aparatur negara adalah alat kelengkapan negara, terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Pengertian aparat pemerintah adalah pegawai negeri; alat negara; aparatur negara. Pengertian abdi negara adalah pegawai yang bekerja pada pemerintah; pegawai negeri.

Pengertian menurut kamus yang menyamakan arti aparatur pemerintah dan aparatur negara menurut penulis adalah tidak tepat. Pemerintah tidak sama dengan negara. Negara merupakan sesuatu yang ajeg, konstan dan tetap, sedangkan pemerintah akan berganti setiap berlangsungnya pemilu dan ditentukan atau dikuasai oleh partai politik pemenang pemilu.

Menurut penulis, Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara dan abdi negara, sebaiknya pengaturan mengenai kedudukan, peran dan fungsinya diatur dalam konstitusi. Hal ini akan membuat posisi pegawai negeri menjadi lebih netral dan independen.

Arti dari abdi masyarakat adalah pegawai pemerintah yang pada dasarnya mempunyai kewajiban melayani masyarakat.

Pelayan adalah orang yang melayani. Publik adalah orang banyak (umum). Jadi pegawai negeri tugas utamanya adalah melayani rakyat atau masyarakat secara umum tanpa membedakan satu sama lainnya, tidak diskriminatif. Pelayanan dilakukan secara adil, proporsional dan profesional. Kepentingan masyarakat adalah di atas kepentingan pribadi dan golongan.

4. Mengapa PNS Harus Netral

Dalam Undang-Undang Kepegawaian dengan tegas dinyatakan bahwa dalam kedudukan dan tugas pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sikap netral pegawai negeri ini dimaksudkan agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan bisa dilakukan secara profesional, jujur, adil dan merata.

Pasal 3 dan penjelasan umum angka 6 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, antara lain ditentukan sebagai berikut :

- a. Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

- b. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.
- c. Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

5. Pengertian dan Makna *Good Governance*

UNDP menyebutkan bahwa *good governance* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni : partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus,

kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Workshop yang diselenggarakan oleh UNDP menyimpulkan "*that good governance system are participatory, implying that all members of governance institutions have a voice in influencing decision making*". Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi *governance* memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang digunakan sebagai hukum

tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.⁵⁵

6. Latar Belakang Munculnya *Good Governance*

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan⁵⁶.

Good governance sesungguhnya telah dilahirkan dalam konteks globalisasi, khususnya setelah runtuhnya komunisme dan atau akhir dari perang dingin. *Good governance* telah secara sistematis didisain untuk merespon problem-problem korupsi, krisis ekonomi dan

⁵⁵ S.F. Marbun, *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm. 13.

⁵⁶ Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 5.

finansial, yang dianggap sebagai 'penyakit' di negara-negara miskin dan berkembang.

Bank Dunia sebagai lembaga yang pertama kalinya memperkenalkan konsep *public sector management programs* (program pengelolaan sektor publik) dalam rangka memperlakukan tata pemerintahan yang lebih baik, khususnya dalam bingkai persyaratan bantuan pembangunan, yang dikenal dengan *Structural Adjustment Program* (SAP, atau program penyesuaian struktural)⁵⁷. *Good governance* dalam konteks tersebut adalah *sound of development*.

7. Mengapa Kita Harus Menerapkan Prinsip-prinsip *Good Governance* (Pentingnya *Good Governance*)

Dilihat dari segi kepentingan, *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*idee*) dan sebagai suatu keadaan atau kondisi. Sebagai cita-cita (*idee*) karena merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan bersih (*clean governance*), dalam arti terbebas dari penyimpangan-

⁵⁷ Dasgupta, Biplap, *Structural Adjustment, Global Trade, and the New Political Economy of Development*, New Delhi, Vistaar Publications, 1998, dan World Bank, *World Development Report 1983*, Washington : World Bank, 1983, p. 46

penyimpangan yang dapat merugikan negara atau masyarakat.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang strategis. Sedangkan dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa. Akan tetapi secara filosofis *good governance*, dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat/publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan keseharian⁵⁸. Pendapat di atas menekankan, bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang

⁵⁸ Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah "*Workshop and Seminar on Good Governance*", kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6 Oktober 2001

didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik.

Menurut penulis, demi terwujudnya pemerintahan yang baik, maka diperlukan aparat pemerintah yang mempunyai tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang baik, dalam hal ini pegawai negeri yang mempunyai sikap netral, tidak diskriminatif, dan terbebas dari pengaruh partai politik praktis. Karena menurut penulis, salah satu syarat tambahan untuk menciptakan pemerintahan yang baik adalah adanya netralitas dari aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya.

Namun meskipun demikian, terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.

Bank Dunia sendiri dalam mempromosikan *good governance* di Indonesia melalui tiga pintu :

- a. CGI (*Consultative Group on Indonesia*)
- b. Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*)
- c. *Justice for the poor.*

Good governance merupakan prasyarat pinjaman dari Bank Dunia kepada negara-negara di dunia berkembang, sehingga bila pemerintah masih mau menerima kucuran pinjaman maka prasyarat tersebut harus dipenuhi sebagai kompensasinya.

8. Netralitas PNS merupakan Salah Satu Cara Menuju *Good Governance*

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (*ambt*) atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut. Karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan (*detournement du pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit*) dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Peran Pegawai Negeri Sipil sangat berhubungan dengan menciptakan praktek *good governance* di lingkungan birokrasi pemerintah. Esensi terpenting

reformasi di lingkungan birokrasi pemerintah pada dasarnya terletak pada usaha untuk melakukan pengaturan institusional, finansial, dan politik secara rasional untuk tujuan-tujuan pelayanan publik. Rasionalitas baru itu didasarkan pada prinsip umum yang dapat meningkatkan :

- a. mutu dan cakupan pelayanan publik
- b. akuntabilitas pelayanan
- c. kontrol publik

Oleh karena itu menjadi sangat penting untuk memastikan terjadinya berbagai pembaruan di birokrasi pemerintah yang tidak saja berguna untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas pelayanan publik melainkan juga pada saat yang sama memastikan bahwa birokrasi dapat memelihara otonominya dalam menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan publik berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Dari uraian tersebut di atas, maka birokrasi pemerintah memiliki tanggung jawab dalam *good governance*, meliputi antara lain :

- a. Meningkatkan pelayanan publik yang lebih efisien, produktif, dan kompetitif

- b. Menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan permanen
- c. Memperkuat peran sektor swasta sebagai instrumen utama pembangunan
- d. Mengembangkan dan memperkuat hubungan perdagangan antar daerah dan bagian dunia lainnya
- e. Meningkatkan tingkat kesejahteraan umum masyarakat
- f. Menurunkan kesenjangan pendapatan masyarakat
- g. Memperteguh prinsip *equality of opportunity* bagi semua anggota masyarakat
- h. Memperteguh prinsip pluralisme dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan

B. Upaya untuk Mewujudkan Netralitas PNS dalam Birokrasi Pemerintah

Dalam konteks reformasi birokrasi, netralitas PNS memang bukan jawaban tuntas untuk kebobrokan birokrasi dewasa ini. Netralitas PNS hanya salah satu aspek yang harus diperhatikan dari agenda besar reformasi birokrasi. Penulis berpendapat, netralitas PNS sangat penting dan perlu mendapat prioritas, bahkan menjadi

prasyarat bagi percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri.

Mereformasi birokrasi berarti memperbaiki kualitas birokrasi. Kualitas birokrasi berkenaan dengan :

1. Upaya memperbaiki kinerja pegawai dalam melakukan pelayanan publik
2. Mengubah perilaku pejabat untuk menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme
3. Menata jumlah pegawai negeri agar sesuai dengan kebutuhan
4. Transparansi dalam birokrasi
5. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik

Wacana seputar netralitas birokrasi sebenarnya bukan pemikiran yang baru. Tema ini sudah menjadi pembicaraan lama di antara para ahli. Kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa netralitas birokrasi itu penting, sekalipun dalam kritiknya Marx hanya mengubah isi dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kelompok

kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kelompok birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memosisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen kelompok dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini, Marx menginginkan birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa.

Sedangkan Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum (negara) dengan kelompok kepentingan khusus (pengusaha dan profesi). Birokrasi dalam hal ini, menurut Hegel harus netral.

Penulis berpendapat setuju dengan teori Hegel. Menurut penulis, pada dasarnya birokrasi harus dapat menempatkan sebagai pihak yang netral, tidak memihak pada salah satu kelompok dalam masyarakat. Birokrasi harus terbebas dari berbagai kepentingan selain kepentingan rakyat secara umum. Birokrasi sebagai

aparatus negara, abdi negara dan abdi masyarakat harus menjadikan masyarakat sebagai satu-satunya tujuan.

Strategi reformasi birokrasi pemerintahan menurut Didin S. Damanhuri⁵⁹ yaitu :

1. Dalam rangka reformasi birokrasi pemerintahan, prioritas tinggi harus diberikan oleh presiden/kepala negara pada program nasional pembangunan *E-Government*. Program ini diintegrasikan dengan rasionalisasi PNS. Manfaat dari *E-Government* ini adalah adanya otomatisasi pekerjaan sehingga terjadi pengurangan PNS maupun penyederhanaan birokrasi pemerintahan, untuk memberantas budaya dan sistem KKN
2. Dalam konteks birokrasi pemerintahan sebagai *public servant* (abdi masyarakat), perlu adanya Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi. Dengan adanya undang-undang ini maka birokrasi pemerintahan akan menjadi transparan, masyarakat dapat dengan mudah mengakses informasi, berinteraksi dan meminta informasi tanpa batasan pada birokrasi pemerintahan.

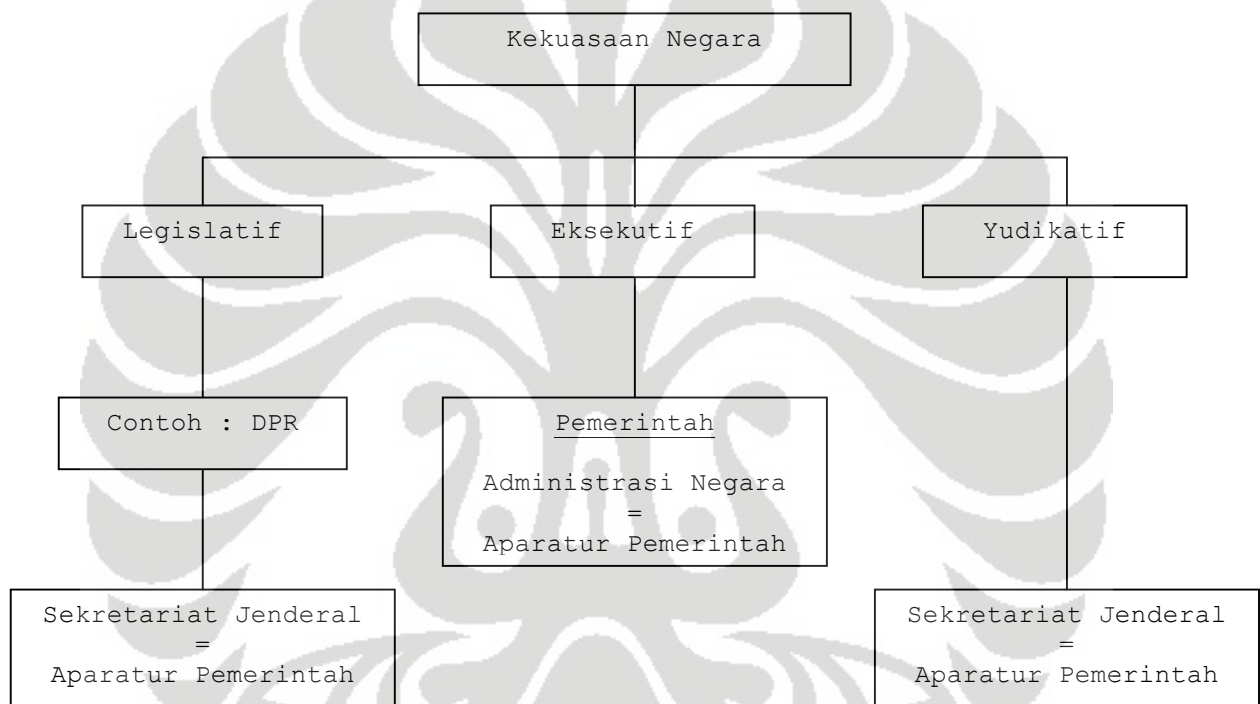
⁵⁹ Didin S. Damanhuri, *Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 18.

Jadi dengan demikian, salah satu upaya yang dapat dilakukan demi terwujudnya netralitas PNS dalam birokrasi adalah dengan mengembangkan sistem *e-government*. Pemerintahan yang berbasis teknologi informasi ini akan membawa dampak positif bagi terciptanya pemerintahan yang baik karena proses pelayanan akan lebih simpel, efektif dan efisien, hemat waktu dan biaya, dan yang terpenting adalah akan memangkas jalur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit. Masyarakat harus dapat mengakses informasi mengenai birokrasi pemerintahan dengan mudah, sehingga terwujud transparansi dalam proses pemerintahan itu sendiri.

Dalam konteks Indonesia, aspek kenegaraan dan pemerintah seringkali tidak jelas. Menurut Istkantrinah (2003), dalam sistem pemerintahan Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, dan sebagai penyelenggara negara atau administrasi negara. Pada prakteknya seringkali terjadi pencampuradukkan antara Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Ketidakjelasan peran ini mengakibatkan birokrasi yang

seharusnya menjadi institusi negara, lalu menjadi institusi pemerintah.

Dalam kerangka trias politika, maka pembagian kekuasaan di wilayah eksekutif Indonesia bisa digambarkan sebagai berikut :⁶⁰

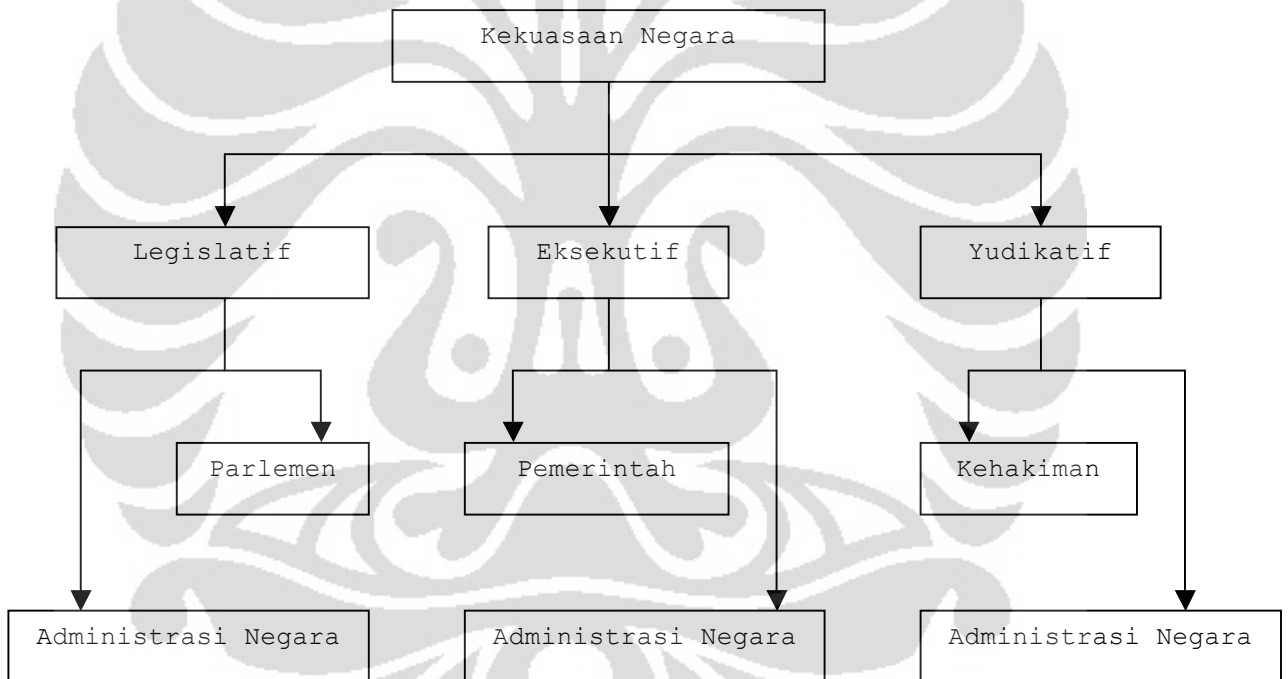


Gambar 1. Pembagian kekuasaan menurut trias politika.

Dari gambar di atas terlihat menyatunya instansi pemerintah dan administrasi negara yang berada di DPR, maka lembaga negara berbaur dengan lembaga pemerintah.

⁶⁰ Pipit R. Kartawijaya, *Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi Administrasi Pemerintahan RI dengan Negara Jerman*, Henk Publishing, 2006, hlm. 17.

Lebih lanjut, birokrasi (administrasi negara) dalam bentuknya yang ideal sebagai abdi negara dan bukan abdi pemerintah dirumuskan oleh Pipit (2006) dalam formulasi negatif yaitu segala macam kegiatan kenegaraan yang bukan legislatif, bukan yudikatif dan bukan Pemerintah (eksekutif). Jika digambarkan dalam bagan, maka posisi administrasi negara di tengah lembaga negara adalah sebagai berikut :



Gambar 2. Administrasi negara di tengah lembaga negara.

Campur aduknya birokrasi negara dan birokrasi pemerintah membuat birokrasi di Indonesia tidak pernah benar-benar netral. Pemerintah, yang notabene pejabat

politik, memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap birokrasi. Bahkan pengaruh pemerintah (eksekutif) menjangkau hampir seluruh lembaga negara karena seluruh lembaga negara (legislatif, yudikatif dan lembaga lain yang dibentuk atas dasar konstitusi) terdapat unsur birokrasi (melalui sekretariat jenderal).

Administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia sulit bersikap independen dan netral. Di Indonesia, administrasi negara berada di bawah kekuasaan pemerintah, dan karenanya disebut administrasi pemerintahan. Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan.

Pola hubungan atasan-bawahan antara administrasi negara dengan pemerintah terlihat dalam aturan Kewajiban, Kesetiaan dan Ketaatan Pegawai Negeri. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, menyebutkan bahwa setiap Pegawai Negeri setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah serta wajib menjaga kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah merupakan atasan pegawai negeri sehingga pegawai negeri harus setia terhadap pemerintah. Pola hubungan yang sama juga terlihat pada susunan kata sumpah pegawai negeri⁶¹ yang berbunyi :

"Demi Allah, saya bersumpah/berjanji : bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah..."

Kata Pemerintah di atas menunjukkan aspek keharusan taat dan patuh pegawai negeri terhadap pemerintah. Berbeda dengan hubungan antara pemerintah (eksekutif) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang bukan atasan bawahan. Susunan sumpah kesetiaan TNI hampir sama dengan sumpah pegawai negeri tapi tanpa kata Pemerintah, yaitu :⁶²

"Demi Allah, saya bersumpah/berjanji : bahwa saya akan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945..."

Melihat besarnya pengaruh pemerintah terhadap birokrasi yang terus berlangsung hingga sekarang, maka

⁶¹ Indonesia, UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pasal 26 ayat (1).

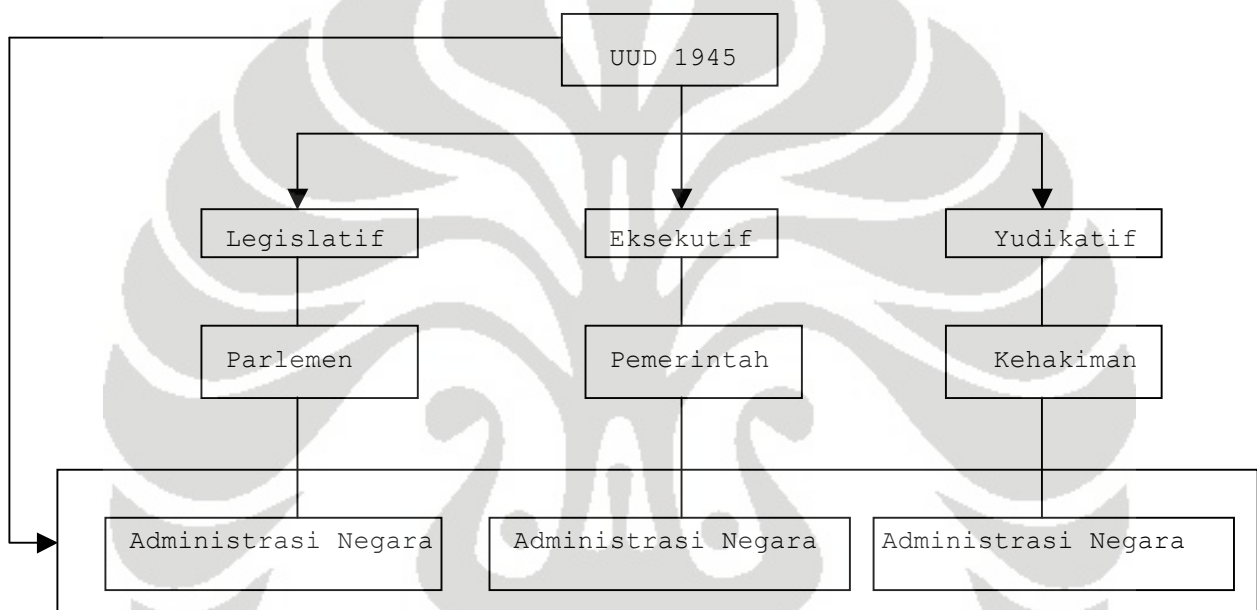
⁶² Indonesia, Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia, UU No. 34 Tahun 2004, Pasal 35 dan 36.

penting untuk mengartikulasikan kembali tuntutan netralitas birokrasi, bahwa birokrasi harus lepas dari pengaruh pemerintah, birokrasi harus independen dan bekerja dalam kaidah-kaidah profesional. Birokrasi harus lepas dari pengaruh kekuasaan dan memosisikan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dan bukan abdi pemerintah. Sebagai abdi negara, birokrasi harus fokus pada tugas-tugas kenegaraan yang dibebankan kepadanya sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan.

Sebagai alat negara, organ birokrasi negara menjalankan tugas-tugas kenegaraan dan hanya tunduk kepada negara. Meski dalam praktek, administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sebagai atasan formal, namun tidak berarti pemerintah bisa semaunya menjalankan 'mesin' birokrasi yang bernama administrasi negara. Administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sejauh tugas itu telah diamanatkan atau dimandatkan undang-undang.

Administrasi negara berhak menolak perintah pemerintah jika aturan itu tidak tertera dalam undang-undang, apalagi melanggar ketentuan Undang-Undang Dasar. Pada posisi ini, idealnya administrasi negara memiliki rujukan pada konstitusi. Dengan adanya payung

hukum tertinggi, maka atasan administrasi negara yang sesungguhnya adalah UUD sehingga posisinya sebagai alat negara sangat kuat dan lebih independen. Bila digambarkan dengan bagan, maka posisi administrasi negara adalah sebagai berikut :



Gambar 3. Administrasi negara yang lebih independen.

Dari bagan di atas, administrasi negara tidak lagi menjadi bawahan pemerintah. Administrasi negara juga tidak digolongkan sebagai bagian dari legislatif dan yudikatif. Administrasi negara hanya alat negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang berada di semua lembaga negara dengan tetap tunduk dan taat pada UUD.

Model administrasi negara sebagai alat negara dan bukan aparat pemerintah dapat dilihat pada administrasi negara Jerman. Di Jerman, administrasi negara bukan aparat pemerintah, meskipun secara formal administrasi negara menjalankan tugas-tugas pemerintah. Hal ini karena selain menjalankan tugas pemerintah, administrasi negara di Jerman juga menjalankan mandat konstitusi secara otonom. Dalam menjalankan tugas pemerintah, administrasi negara Jerman tidak harus tunduk dan taat pada pemerintah. Hubungan antara keduanya diatur sedemikian rupa sehingga administrasi negara dapat menyanggah perintah pemerintah melalui mekanisme yang disebut dengan remonstrasi⁶³. Sedangkan di Indonesia, pemerintah dan administrasi negara merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan sehingga administrasi negara betul-betul merupakan aparat pemerintah.

Bila ingin mencontoh Jerman, maka langkah pertama dimulai dengan memberikan dasar pijakan bagi posisi

⁶³ Sebagai pegawai negeri Jerman secara pribadi bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan tugas kedinasannya, maka dalam menjalankan perintah atasan, ia berhak dan bahkan berkewajiban menyanggah (remonstrasi) jika perintah atasan dinilainya melanggar. Detail tentang remonstrasi dapat dilihat dalam UU Pusat tentang Pegawai Negeri Federal, 14 Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27 Desember 2004 Pasal 56.1 dan 56.2.

administrasi negara dalam konstitusi. Ini merupakan pilihan yang ideal sekaligus berat karena perlu melakukan amandemen UUD yang menambah pasal-pasal baru tentang administrasi negara. Konstitusi Jerman mengatur dengan jelas tentang hubungan administrasi negara dengan pemerintah, termasuk status pegawai negeri sebagai administrasi negara. Dengan adanya payung hukum konstitusi, maka posisi dan keberadaan administrasi negara akan kuat dan lebih independen.

Alternatif lain yang lebih moderat untuk mendorong independensi administrasi negara adalah melalui langkah kedua, yakni penyempurnaan aturan perundang-undangan. Langkah ini sejalan dengan usaha-usaha mendorong independensi lembaga eksekutif lainnya di bawah pemerintah seperti Bank Indonesia, TNI, Kepolisian dan Kejaksaan Agung, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (2003):

"...muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara Independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang selama ini telah menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (Polri) dan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Sedangkan

Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi yang independen.”

Hal serupa mestinya juga terjadi pada administrasi negara. Luputnya agenda independensi administrasi negara disebabkan karena minimnya kesadaran dan pemikiran akan pentingnya independensi lembaga ini dari pemerintah. Jangankan masyarakat atau birokrat, di kalangan akademisi pun hanya sedikit yang memiliki kompetensi dan menyuarakan pentingnya melepaskan administrasi negara dari pengaruh pemerintah.

Ada dua langkah penting untuk mendorong penyempurnaan peraturan perundangan yang mengarah pada independensi administrasi negara. *Pertama*, membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara dari pemerintah. *Kedua*, mengawal proses pembahasan dan penyempurnaan undang-undang yang berkaitan dengan administrasi negara dan pegawai negeri.

Membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara dimaksudkan agar publik semakin terbuka pikirannya, bahwa;

1. Administrasi negara (instansi dan pegawai negeri) adalah abdi negara yang tunduk pada kepentingan negara dan bukan abdi/bawahan pemerintah yang

tunduk pada kepentingan pemerintah sebagai lembaga yang sarat kepentingan politik dan kekuasaan.

2. Administrasi negara sebagai organ birokrasi negara selama ini tidak pernah bekerja maksimal karena besarnya pengaruh politik dan kekuasaan. Belajar dari sejarah, besarnya pengaruh politik dan kekuasaan dalam birokrasi menjadi sumber utama penyebab korupsi, buruknya layanan dan inefisiensi.
3. Administrasi negara harus dilepaskan dari pengaruh besar pemerintah agar birokrasi mampu memberikan pelayanan publik yang profesional dan tidak rentan terhadap pengaruh tarik-menarik kepentingan politis dan kekuasaan.
4. Administrasi negara harus independen untuk menjamin pembatasan kekuasaan dan efektivitas demokrasi.

Harapannya, dukungan publik terhadap penyempurnaan undang-undang yang berkaitan dengan independensi administrasi negara semakin besar. Sedangkan kegiatan advokasi perundang-undangan yang berkaitan dengan pegawai negeri dan administrasi negara bertujuan mendorong independensi atau netralitas birokrasi

sekaligus meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan publik.

C. Kaitan Netralitas PNS dengan Pelayanan terhadap Masyarakat

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (sebagaimana telah diamandemen), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum.

Karena itu, sistem, proses dan prosedur penyelenggaraan negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan negara dan pembangunan harus diatur oleh produk hukum. Tugas pemerintah adalah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas.

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kewajiban kepada negara untuk melayani setiap warga negara dan

penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik.

Untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah, merupakan kegiatan yang senantiasa dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik. Sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk, serta pemerintah sebagai perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu didasarkan pada norma-norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah, maka diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Peran birokrasi akan terganggu bila hubungan birokrasi-masyarakat tidak bagus. Artinya, birokrasi akan menghadapi kendala dalam menjalankan tugasnya bila tak mendapatkan dukungan yang memadai dari masyarakat.

Di era kedaulatan rakyat sekarang ini, masyarakat sipil dituntut untuk senantiasa terlibat dan mencermati setiap kebijakan pemerintah, apakah kebijakan itu sungguh-sungguh untuk kebaikan warga negara atau sebaliknya, hanya untuk kepentingan elit penguasa. Esensi dari reformasi birokrasi adalah pengakuan atas partisipasi masyarakat dalam kaitannya dengan kebijakan publik, dan terpeliharanya transparansi pemerintahan, sehingga akuntabilitas dan kredibilitas serta legitimasi pemerintah senantiasa dapat dijaga.

Untuk mengembalikan fungsi pegawai negeri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang netral, aparat birokrasi harus dibebaskan dari segala permainan politik tanpa harus menghilangkan hak politik mereka, dalam arti mereka bebas menentukan aspirasi politiknya sebagai pemilik hak pilih dalam pemilu. Keterlibatan pegawai negeri dalam kancah politik tidak sebagai anggota maupun pengurus suatu partai politik.

Sebagai lembaga pelayanan publik, agar pelayanannya kepada masyarakat dan pengabdianannya kepada pemerintah lebih fungsional, maka birokrasi harus netral, dalam artian birokrasi tidak memihak kepada atau berasal dari satu kekuatan politik tertentu yang

dominan. Selain itu, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan. Jadi, dalam hal ini penulis tidak sependapat dengan Goodnow yang membedakan secara tegas antara fungsi pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Meskipun penulis mengharapkan adanya netralitas dari birokrasi pemerintahan, namun di sisi lain birokrasi pemerintahan tetap dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan karena birokrasilah yang akan menjalankan di lapangan sehingga perlu juga untuk mengetahui secara proses dibuatnya suatu keputusan publik.

Birokrat bertanggung jawab kepada sumber yang memberikan tanggung jawab kausal. Sumbernya adalah yang berdaulat, yakni rakyat sendiri. Oleh karena itu pegawai negeri bertanggung jawab kepada rakyat. Rakyat mendelegasikan tanggung jawab kepada pegawai negeri melalui rangkaian pemilih, dewan perwakilan, kabinet beserta presiden, dan birokrasi pada umumnya⁶⁴.

Massa secara khusus mengatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat pada umumnya atau yang

⁶⁴ Paimin Napitupulu, *Pelayanan Publik & Customer Satisfaction*, PT Alumni, Bandung, 2007, hlm. 94.

lebih dikenal dengan "*the popular sovereignty*". Tanggung jawab birokrasi dimaksudkan untuk mengendalikan birokrasi tersebut.

Menurut penulis, apabila pegawai negeri sebagai pelayan publik dapat bersikap netral dalam menjalankan tugasnya, maka pelayanan yang diberikan olehnya akan menjadi lebih baik. Karena pada hakikatnya publik yang harus dilayani adalah masyarakat secara umum, tanpa membedakan asal golongan atau partai politik.

Pegawai negeri dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat harus terbebas dari segala kepentingan pribadi, golongan, partai politik dan kepentingan apapun di luar kepentingan masyarakat itu sendiri. Hal ini berdasarkan pada teori kedaulatan rakyat, yang menyatakan bahwa rakyatlah yang mempunyai kedaulatan, sehingga kepentingan rakyat adalah yang harus diutamakan dan diprioritaskan dalam segala hal.

Indonesia sebagai negara hukum, maka sudah seharusnya segala tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat harus mengacu pada dasar hukum yang jelas. Adanya dasar pengaturan bagi birokrasi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya terwujud dalam bentuk suatu peraturan perundang-

undangan. Namun demikian, meskipun asas legalitas ini harus dijalankan, tetapi tidak juga menambah kekakuan pemerintah itu sendiri. Kondisi dan perkembangan masyarakat terjadi dengan begitu cepat. Hal ini tentu saja memerlukan penyikapan yang cepat dan tepat juga dari birokrasi pemerintah. Sehingga dalam lapangan hukum administrasi dikenal adanya *freies ermessen*.

D. Tindakan Hukum terhadap Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan mengenai pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil diantaranya adalah :

1. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia

3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Pengaturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
5. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, jo. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik
6. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, Pasal 2 ayat (1) dan (2)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Pasal 6 huruf h

Sebagai tambahan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Pasal 50 ayat (1) huruf k menyatakan syarat mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil bagi seorang PNS yang mencalonkan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai netralitas Pegawai Negeri, pengaturan sanksi terberatnya adalah berupa pemberhentian baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat.

Adapun pembagian sanksi dalam kaitannya netralitas Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut :

No.	Pelanggaran	Sanksi	Keterangan
1	PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik	Diberhentikan sebagai PNS	PP 37/2004 Pasal 2 ayat (2)
2	PNS yang tidak netral/memihak dalam menerbitkan KTUN	KTUN dapat dibatalkan melalui Pengadilan TUN	UU No. 5/1986 jo. UU No. 9/2004
3	PNS yang terlibat korupsi, kolusi	Dikenakan sanksi pidana	UU Pidana
4	Gejala PNS tidak netral	Peranan atasan dalam pengawasan melekat (waskat)	-

Gambar 4. Bentuk pelanggaran dan sanksi bagi PNS

Pada dasarnya menurut Undang-Undang Dasar 1945 setiap warga negara Indonesia berhak untuk berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, namun dalam kedudukannya sebagai pejabat negeri berhubung dengan sifat dan tugas kewajibannya yang khas, warga negara tersebut perlu mendapat perlakuan secara khusus pula dalam hubungannya dengan hak-hak sebagai warga negara tersebut.

Dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri atau dengan kata lain sebagai pegawai publik, maka hal ini berkaitan dengan hubungan dinas publik.

Hubungan dinas publik menurut Logemann adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain.

Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berhak mengangkat seseorang

pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya persesuaian kehendak dari yang bersangkutan. Jadi yang terpenting dari hubungan dinas publik adalah kewajiban dari pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan oleh pemerintah dalam satu atau beberapa macam jabatan tertentu.

Menurut penulis, pegawai negeri sipil sebagai pegawai publik yang harus tunduk dan taat kepada pemerintah karena terikat dengan hubungan dinas publik. Namun di sisi lain, hal ini akan menyulitkan pegawai negeri untuk dapat bersikap netral. Jadi sebaiknya yang dilakukan adalah dilakukan harmonisasi peraturan yang komprehensif mengenai pegawai negeri dalam kaitannya sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

Pegawai negeri sipil sebagai bagian dari warga masyarakat mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Namun dalam kedudukannya sebagai pegawai publik, yang berkaitan dengan hubungan dinas publik, mengharuskan pegawai negeri sipil tunduk pada pemerintah untuk bisa bersikap netral dengan tidak menjadi anggota dan atau pengurus suatu partai politik.

Dari peraturan perundang-undangan yang ada mengenai netralitas PNS, hal ini sudah baik sebagai upaya untuk PNS agar tetap netral. Selanjutnya perlu diperhatikan adalah bagaimana peraturan yang sudah baik ini dapat diaplikasikan dan diterapkan di lapangan. Pengawasan dari semua pihak mutlak diperlukan agar tidak terjadi penyimpangan.

Menurut penulis, perlu adanya alat pengendali bagi aparat birokrasi dalam menggunakan kekuasaannya tidak saja bersifat normatif, tetapi juga legalistik alat pengendali ini antara lain berupa pembudayaan disiplin kerja dan pengawasan melekat, fungsionalisasi unit-unit kerja, revitalisasi pegawai dengan memberikan motivasi kerja yang memadai, pembenahan etika kerja, dan sebagainya, termasuk penerapan pengadilan tata usaha negara secara benar dan profesional.

BAB V

PENUTUP

E. Simpulan

Dalam kedudukan dan tugas pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut penulis, apabila pegawai negeri sebagai pelayan publik dapat bersikap netral dalam menjalankan tugasnya, maka pelayanan yang diberikan olehnya akan menjadi lebih baik. Karena pada hakikatnya publik yang harus dilayani adalah masyarakat secara umum, tanpa membedakan asal golongan atau partai politik.

Pelayanan dilakukan secara adil, proporsional dan profesional. Pelayanan terhadap kepentingan masyarakat merupakan kewajiban Pegawai Negeri Sipil untuk dilakukan, melalui beberapa cara :

1. Sikap netral pegawai negeri ini dimaksudkan agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan

pembangunan bisa dilakukan secara profesional, jujur, adil dan merata, transparan dan akuntabel.

2. Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Menurut penulis, demi terwujudnya pemerintahan yang baik, maka diperlukan aparat pemerintah yang mempunyai tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang baik, dalam hal ini pegawai negeri yang mempunyai sikap netral, tidak diskriminatif, dan terbebas dari pengaruh partai politik praktis. Karena menurut penulis, salah satu syarat tambahan untuk menciptakan pemerintahan yang baik adalah adanya netralitas dari aparatur negara, abdi negara

dan abdi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya.

3. Dalam konteks reformasi birokrasi, netralitas PNS merupakan salah satu aspek yang harus diperhatikan dari agenda besar reformasi birokrasi. Penulis berpendapat, netralitas PNS sangat penting dan perlu mendapat prioritas, bahkan menjadi prasyarat bagi percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri.
4. Penulis berpendapat setuju dengan teori Hegel. Hegel menyatakan bahwa birokrasi sebagai kelompok yang ada di dalam masyarakat adalah netral, tidak memihak kepada salah satu kelompok. Menurut penulis, pada dasarnya birokrasi harus dapat menempatkan sebagai pihak yang netral, tidak memihak pada salah satu kelompok dalam masyarakat. Birokrasi harus terbebas dari berbagai kepentingan selain kepentingan rakyat secara umum. Birokrasi sebagai aparat negara, abdi negara dan abdi masyarakat harus menjadikan masyarakat sebagai satu-satunya tujuan.
5. Salah satu upaya yang dapat dilakukan demi terwujudnya netralitas PNS dalam birokrasi adalah

dengan mengembangkan sistem *e-government*. Pemerintahan yang berbasis teknologi informasi ini akan membawa dampak positif bagi terciptanya pemerintahan yang baik karena proses pelayanan akan lebih simpel, efektif dan efisien, hemat waktu dan biaya, dan yang terpenting adalah akan memangkas jalur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit. Masyarakat harus dapat mengakses informasi mengenai birokrasi pemerintahan dengan mudah, sehingga terwujud transparansi dalam proses pemerintahan itu sendiri.

6. Administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia sulit bersikap independen dan netral. Di Indonesia, administrasi negara berada di bawah kekuasaan pemerintah, dan karenanya disebut administrasi pemerintahan. Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan.

Campur aduknya birokrasi negara dan birokrasi pemerintah membuat birokrasi di Indonesia tidak pernah benar-benar netral. Pemerintah, yang notabene pejabat politik, memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap birokrasi. Bahkan pengaruh

pemerintah (eksekutif) menjangkau hampir seluruh lembaga negara karena seluruh lembaga negara (legislatif, yudikatif dan lembaga lain yang dibentuk atas dasar konstitusi) terdapat unsur birokrasi (melalui sekretariat jenderal).

7. Birokrasi sebagai alat pemerintah harus bekerja dalam kaidah-kaidah profesional. Oleh karena itu, birokrasi harus lepas dari pengaruh kekuasaan dan memosisikan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dan bukan abdi pemerintah dalam memberikan pelayanan. Sebagai abdi negara, birokrasi harus fokus pada tugas-tugas kenegaraan yang dibebankan kepadanya sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan.

8. Sebagai alat negara, organ birokrasi negara menjalankan tugas-tugas kenegaraan dan hanya tunduk kepada negara. Meski dalam praktek, administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sebagai atasan formal, namun tidak berarti pemerintah bisa semaunya menjalankan 'mesin' birokrasi yang bernama administrasi negara. Administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sejauh tugas itu telah diamanatkan atau dimandatkan undang-undang.

9. Administrasi negara hanya alat negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang berada di semua lembaga negara dengan tetap tunduk dan taat pada UUD. Hal ini memberikan dasar pijakan bagi posisi administrasi negara dalam konstitusi. Dengan adanya payung hukum konstitusi, maka posisi dan keberadaan administrasi negara akan kuat dan lebih independen.
10. Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, berarti sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, di samping itu Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kewajiban kepada negara untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik.

Di era kedaulatan rakyat sekarang ini, masyarakat sipil dituntut untuk senantiasa terlibat dan mencermati setiap kebijakan pemerintah, yang merupakan pengakuan atas partisipasi masyarakat dalam kaitannya dengan kebijakan publik, dan terpeliharanya transparansi

pemerintahan, sehingga akuntabilitas dan kredibilitas serta legitimasi pemerintah senantiasa dapat dijaga.

Pegawai negeri dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat harus terbebas dari segala kepentingan pribadi, golongan, partai politik dan kepentingan apapun di luar kepentingan masyarakat itu sendiri. Hal ini berdasarkan pada teori kedaulatan rakyat, yang menyatakan bahwa rakyatlah yang mempunyai kedaulatan, sehingga kepentingan rakyat adalah yang harus diutamakan dan diprioritaskan dalam segala hal.

Secara ringkas dapat dikatakan perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia dipengaruhi struktur dan karakteristik birokrasi Indonesia yang buruk. Birokrasi yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya, lamban, dan ruwet telah memberikan peluang penyalahgunaan wewenang oleh para pejabat. Keadaan ini telah mendorong suburnya perilaku korup atau mental menerabas dari kalangan aparat pemerintah/pegawai negeri, yang selanjutnya menjalar ke masyarakat luas.

Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai netralitas Pegawai Negeri, pengaturan sanksi terberatnya adalah berupa pemberhentian baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat.

Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pelayanan masyarakat yang harus netral, adil, proporsional, profesional, perlu ada pengawasan baik oleh masyarakat maupun oleh aparat pengawasan.

F. Saran

1. Reformasi birokrasi yang harus dilakukan adalah mendesentralisasikan wewenang sampai ke tingkat bawah, memendekkan hierarki struktur organisasi, dan memfokuskan pada kualitas pelayanan untuk warga masyarakat. Struktur organisasi harus ramping, proaktif, serta cepat mempelajari cara-cara baru bila keadaan berubah. Pemerintah hanya berperan sebagai pembuat kebijakan, norma, standar, prosedur, dan evaluasi.
2. Mengembangkan mekanisme institusional yang mengendalikan cara kerja birokrasi pemerintahan supaya tidak menghambat dinamika masyarakat, baik pengawasan dari dalam birokrasi itu sendiri maupun kontrol dari institusi di luar birokrasi, yang merupakan hal terpenting. Mekanisme kontrol yang strategis adalah bagaimana supaya birokrasi pemerintahan itu cara kerja dan kinerjanya bisa

diakses dan dimintai pertanggungjawaban oleh institusi-institusi kemasyarakatan dan kenegaraan lainnya dengan cara mendorong pembentukan lembaga pengawasan independen yang membantu pemerintah pusat melakukan kontrol.

3. Administrasi negara berhak menolak perintah pemerintah jika aturan itu tidak tertera dalam undang-undang, apalagi melanggar ketentuan Undang-Undang Dasar. Pada posisi ini, idealnya administrasi negara memiliki rujukan pada konstitusi. Dengan adanya payung hukum tertinggi, maka atasan administrasi negara yang sesungguhnya adalah UUD sehingga posisinya sebagai alat negara sangat kuat dan lebih independen.
4. Alternatif lain adalah melalui penyempurnaan aturan perundang-undangan pada administrasi negara untuk melepaskan administrasi negara dari pengaruh pemerintah.
5. Sebagai lembaga pelayanan publik, agar pelayanannya kepada masyarakat dan pengabdianya kepada pemerintah lebih fungsional, maka birokrasi harus netral, dalam artian birokrasi tidak memihak kepada atau berasal dari satu kekuatan politik tertentu

yang dominan. Selain itu, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan.

6. Birokrasi yang gemuk cenderung terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemberantasan korupsi secara tuntas tidak cukup hanya melalui pendekatan yuridis formal seperti memperbaiki dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan, memperketat pengawasan, dan memperberat hukuman bagi koruptor. Di sini, perlu juga diupayakan kondisi yang tidak memberi peluang lahirnya korupsi, baik kepada masyarakat, para birokrat, dan para pelaku korupsi.
7. Pendekatan lain yang harus diperhatikan adalah dengan menata struktur birokrasi. Dengan kata lain, reformasi birokrasi menjadi kebutuhan yang mendesak membuat pemerintahan menjadi efektif. Karakteristik dan struktur birokrasi Indonesia harus diubah dan disempurnakan agar lebih berdaya guna dan berfungsi sebagaimana diharapkan.
8. Perlu pengaturan tentang penggunaan fasilitas negara yang dipakai oleh Pegawai Negeri Sipil di luar kedinasan, apalagi dipakai untuk kepentingan salah satu partai.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Anggito Abimanyu, *Mengenai Definisi Good Governance*, Ikhtisar presentasi pada diskusi panel Pemerintah yang Bersih dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Indonesia, Percikan untuk menyusun GBHN 1999-2004 di Fakultas Ekonomi UII, Yogyakarta, 30 September 1999.
- A. Hoogerwerft, "Isi dan Corak-corak Kebijakan", dalam buku *Overheids beleid*, terjemahan RLL. Tobing, Jakarta, Erlangga, 19?
- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 April, 1992.
- Azhar Kasim, *Peran Strategis Pegawai Negeri Sipil dalam Mewujudkan Kepemerintahan yang Baik (Good Governance)*, Seri Kertas Kerja Volume VI Nomor 01 Tahun 2006, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara.
- Bhenyamin Hoessein, "Birokrasi dan Pembangunan," (makalah disampaikan pada Penyegaran Staf Pengajar Bagian Hukum Administrasi Negara FHUI, Depok, 1982).
- Bintan Saragih, *Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance*, Makalah, Seminar Hukum Nasional ke VII, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.
- Boedhihartono, *Birokrasi (Bureaucracy) di Indonesia*, Seri Kertas Kerja Volume II Nomor 09 Tahun 2002, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara.

Ballin, Hirsch, *Rechtsstaat en Beleid*, Tjeenk Willink Zwolle, 1991.

Budi Sutiono, *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Gugus Press, Jakarta, 2002.

Carl J. Fredrick, *Man and His Government*, New York : McGraw Hill.

Hughes, Owen, *Public Management and Administration*, Martin's Press, London, 1994.

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 amandemen kesatu-keempat.

-----, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890.

-----, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041.

-----, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4440.

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4450.

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3801.

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3595.

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Peraturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2924.

-----, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1825.

James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York, Preger Publishers, 1979).

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

Himawan Pambudi, *Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi Daerah*, Jentera Jurnal Hukum Birokrasi, Edisi 15 Tahun IV Januari-Maret 2007, Jakarta.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Ketiga, Cetakan Kedua, 2002.

Kamus Istilah Hukum Fockeme Andreae, Belanda Indonesia, Susunan Mr. Ne. Algra, et al., Bina Cipta, Bandung, 1983.

Kamus Inggris-Indonesia, Oleh John M. Echols dan Hassan Shadily, PT. Gramedia, Jakarta 1984.

M. Joko Affandi, *PNS di Era Revolusi dan Otonomi*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BKN, Jakarta, 2002.

Marbun, S.F., *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001.

Mohtar Mas'oeid, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.

Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi" dalam Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

-----, *Kapabilitas DPR dalam Pemantapan Good Governance*, Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.

Miftah Thoha, *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.

-----, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2002.

-----, *Problematika Birokrasi Pemerintah*, Seri Kertas Kerja Volume II Nomor 04 Tahun 2002, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara.

-----, makalah pembeding dengan judul "*Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*" disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995.
- Mohammad Tohir Azhari, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Mustopadidjaja, *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan, dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta : LP-FEUI, 1992.
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005.
- Robert Hass, *The Issue of Good Governance in International Cooperation*, (vide) Laporan Hasil Seminar DSE-LAN di Berlin, Jerman 11-12 Agustus 1997.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Diucapkan pada Dies Natalis XXIX Universitas Padjadjaran pada tanggal 24 September 1986, Alumni, Bandung, 1992.
- Suwarno, P.J., *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 : sebuah Tinjauan Historis*, Yogyakarta : Kanisius, 1994.
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice Hall, s.a.
- Tjandra W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.