

## BAB IV

### IMPLEMENTASI HAK ASASI MANUSIA DALAM KONSEP GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

#### A. PERUBAHAN PARADIGMA GOVERNANCE DI INDONESIA.

Negara adalah sebuah organisasi istimewa yang keberadaannya mencerminkan tingkat peradaban manusia yang moderen dan dalam proses pendiriannya harus memiliki syarat yang secara universal telah diterima yaitu: pemerintah (*government*), rakyat (*permanent population*), wilayah (*defined territory*), dan pengakuan internasional (*capacity to enter relationship with other state*).<sup>195</sup> Pemerintah sebagai salah satu elemen dari sebuah negara menurut Beloff dan Peele seperti yang dikutip oleh Brian Thompson mempunyai tujuh fungsi yaitu: a) *Defence, law and order*; b) *Taxation*; c) *Provision of welfare service*; d) *Protection of individuals*; e) *Regulating the economy*; f) *Provision of certain economic services*; and g) *Development of human and physical resouces*.<sup>196</sup> Fungsi-fungsi tersebut adalah sebagai cara untuk memformulasikan, mengekspresikan dan merealisasikan keinginan rakyat.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin kompleks maka pemerintah sebagai subyek utama dalam negara mulai mengambil alih berbagai fungsi yang ada di masyarakat dan menjalankan roda pemerintahan dengan kendali mutlak ditangannya. Hal ini digambarkan secara tegas oleh Guy Benveniste sebagai berikut:<sup>197</sup>

*As the larger environment becomes more uncertainty, organizations respond in a variety ways, they attempt to control or seduce the environment; they become submissive and feel threatened; they attempt to use rational instruments to force the environment into more predictable patterns; they create internal structure adapted to certain external changes; they expand because they are affraid of remaining small.*

---

<sup>195</sup> Huala Adolf, *op. cit.*, hal. 2

<sup>196</sup> Brian Thompson, *op.cit.*, hal. 353

<sup>197</sup> Guy Benveniste, *op. cit.*, hal. 5

Kendali mutlak tersebut dijalankan oleh pemerintah dengan melakukan berbagai aktivitasnya<sup>198</sup> termasuk juga mengawasi juga mengawasi tingkah laku masyarakat sehari-hari. Safri Nugraha mengatakan bahwa “*all organs of the state become ears, eyes, arms and legs enabling the owner of the property to act.*”<sup>199</sup> Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa pemerintah sering diartikan sebagai organ negara yang mempunyai kekuasaan mutlak untuk memberikan perintah kepada masyarakat untuk patuh kepada segala peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh penguasa atau dapat dideskripsikan bahwa “*government is to govern.*”

Di Indonesia kekuasaan pemerintah sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945 menempatkan pemerintah sebagai penguasa tunggal dalam negara. Hal ini menurut Satya Arinanto dikarenakan:<sup>200</sup> pertama, struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat yang berakibat pada tidak terjadinya *check and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan; kedua, konstitusi memberikan kekuatan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif<sup>201</sup> dalam hal ini adalah hak prerogatif dan kekuasaan legislatif membentuk undang-undang; ketiga, Undang-Undang 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multi tafsir) yang oleh pemerintah dijadikan pembenaran terhadap kebijakannya; keempat, rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung

---

<sup>198</sup> Pemerintah dalam arti luas adalah: pertama, legislatif mempunyai fungsi membuat aturan hukum (*law making*), merubah konstitusi (*amending of the constitution*), mewakili keinginan rakyat (*ventilation of grievances*), mengawasi eksekutif (*control of executive*), menjalankan fungsi anggaran (*financial*), menjadi badan pemilihan (*electoral*), fungsi yudisial (*Judicial*), dan sebagai organ pemeriksa dan interpelasi (*organ of inquest and interpellation*); kedua, eksekutif yang mempunyai tugas melaksanakan aturan yang telah ditetapkan oleh legislatif dan memastikan bahwa aturan tersebut telah dilaksanakan dengan tepat, hal ini juga dikemukakan oleh C.F Strong “...that body in the state to which the constitution gives authority to execute the law when it has received the sanction of the legislature..”; ketiga, yudisial yang mempunyai fungsi memeriksa dan menyimpulkan suatu fakta (*investigate and determined facts*), mengaplikasikan hukum kedalam fakta (*apply the law to the facts*), mengartikan hukum (*determine law*), pencarian hukum (*to construct or make necessary law*), mencegah penyelewengan hukum dan pelanggaran HAM (*prevent the infraction of law and violation of right*), memberikan saran kepada eksekutif (*advice the executive*), memberikan pengertian terhadap konstitusi sekaligus menjaga konstitusi (*interpretes the constitution and guardian the constitution*), menyita kepemilikan (*administer property*); dan *kesembilan*, fungsi diluar yudikatif (*non-contentious*). Sehingga dapat dikatakan bahwa aktivitasnya adalah berhubungan dengan fungsi-fungsi yang dijalankannya yaitu legislatif, yudikatif dan eksekutif.

<sup>199</sup> Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance, op. cit.*, hal.3

<sup>200</sup> Satya Arinanto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanpa tahun), hal.21

<sup>201</sup> Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang diwakilkan pada seorang Presiden sebagai kepala pemerintah.

ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia, dan otonomi daerah. Keadaan ini diperparah lagi dengan tidak adanya hak-hak demokratis yang dimiliki oleh masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan di Indonesia walaupun konstitusi negara tersebut secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan negara berada di tangan rakyat.<sup>202</sup>

Kondisi tersebut menggambarkan ketidakberdayaan masyarakat dalam melaksanakan kedaulatan di negara Indonesia. Jadi ada kontradiksi antara rumusan tentang pemilik kedaulatan pada UUD 1945 (sebelum perubahan) pasal 1 ayat (2) kedaulatan berada ditangan rakyat dengan pelaksanaan sehari-hari konstitusi di negara Indonesia, dalam hal ini pemerintah yang cenderung ortodoks mencerminkan visi sosial elit politik dan bersifat positivis-instrumentalis yang tertutup pada tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu serta minimnya peranan dan partisipasi masyarakat.<sup>203</sup>

Dinamika yang cepat di berbagai sektor kehidupan, baik politik, ekonomi, budaya, sosial dan lain sebagainya telah membawa berbagai dampak langsung maupun tidak langsung kepada perubahan dibidang pemerintahan dimana pengertian klasik *government* sebagai pemerintah telah bergeser menjadi pengertian *governance* sebagai pemerintahan. Pergeseran pengertian tersebut telah mengakibatkan perubahan kedudukan pemerintah yang tadinya merupakan penguasa tunggal disuatu negara menjadi pemerintah sebagai salah satu sektor, disamping sektor swasta dan masyarakat sebagai mitra yang sejajar, dalam kerangka *governance*

Pergeseran *government* sebagai pemerintah menjadi pengertian *governance* sebagai pemerintahan menurut David Schuman adalah dikarenakan adanya perubahan

---

<sup>202</sup> Di Indonesia sendiri menurut Prof. Dr. Harun Al Rasyid, S.H sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945 bahwa dalam hubungan dengan sifatnya yang sumir inilah, maka UUD 1945 yang lama (sebelum perubahan) tidak menjamin hak asasi ataupun kebebasan karena mengenai jaminan hak-hak asasi manusia dalam pasal 28 UUD 1945 hanya ditegaskan tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran, lisan dan tulisan, dan sebagainya akan ditetapkan dengan Undang-Undang sehingga mestinya jaminan hak asasi tersebut harus dinyatakan secara tegas dalam konstitusi, bukan akan ditetapkan dengan Undang-Undang. walaupun pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (sebelum perubahan) kedaulatan berada ditangan rakyat.

<sup>203</sup> Satya Arinanto, *Politik Hukum (kumpulan Materi Transparansi semester genap 2007-2008)* (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal.12

nilai (*value in transition*) yang ada di masyarakat hal tersebut secara lengkap di jelaskan sebagai berikut:<sup>204</sup>

*The values in transition are away from: a view of man essentially bad toward a view of him as basically good, avoidance of negative evaluation of individuals toward confirming them as human beings, a view of individuals as fixed toward seeing them as being in process, resisting and fearing individual difference toward accepting and utilizing them, utilizing an individual primarily with reference to his job description toward viewing him as a whole person, walling off expression of feelings towards making possible both appropriate expression and effective use, maskmanship and game playing toward authentic behaviour, the use of status for maintaining power and personal prestige toward use of status for organizationally relevant purpose, distrusting people toward trusting them, avoiding facing others with relevant data toward making appropriate confrontation, avoidance of risk taking toward willingness to risk, a view of process work as being unproductive effort toward seeing it as essential to effective task accomplishment, primary on competition toward a much greater emphasis on collaboration”*

Perubahan nilai yang terjadi mencerminkan tingkat-tingkat perkembangan dari manusia itu sendiri baik lingkup nasional maupun internasional terkait tentang bagaimana manusia memandang Hak Asasi Manusia (HAM) dalam kehidupannya sebagai individual maupun kolektif yang oleh ahli hukum perancis Karel Vasak dibagi atas tiga generasi hak asasi manusia sebagai berikut: hak-hak sipil dan politik (generasi pertama), hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (generasi kedua) dan hak-hak solidaritas (generasi ketiga).<sup>205</sup>

Konsep generasi hak asasi manusia dijelaskan lebih lanjut oleh Cees Flinterman dijelaskan sebagai berikut:<sup>206</sup>

*The term generations of human rights has, however, an attractive aspect. It reflects the essential dynamism of the human right tradition. New needs, issues, claims and developments urge both national communities and the international community to further strengthen the human rights frameworks.*

Latar belakang ketiga generasi hak asasi manusia dibedakan pada tiap-tiap perkembangannya misalnya: generasi hak asasi manusia pertama dipengaruhi oleh filsafat politik individualisme liberal dan doktrin sosial ekonomi *laissez-faire* yang lebih

---

<sup>204</sup> David Schuman, *Bureaucracies, Organizations, and administration A Political Primer*, First. Edition (New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1976), hal. 111

<sup>205</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, op. cit, hal 78

<sup>206</sup> Jan Berting et.al., op.cit, hal 76

menghargai ketiadaan intervensi dari pemerintah dalam pencarian martabat manusia; generasi kedua yang mendasarkan pada tradisi sosialis melalui gerakan-gerakan kesejahteraan yang menuntut peran lebih dari pemerintah untuk menjamin hak-hak dari rakyat; generasi ketiga, lebih kepada hak-hak solidaritas yang merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi sebelumnya berdasarkan keinginan untuk mendistribusikan kembali kekuatan, kekayaan dan nilai-nilai yang penting dalam kemanusiaan. Dari latar belakang generasi HAM tersebut dapat disimpulkan bahwa perkembangan tersebut semakin menuntut pemerintah untuk bekerja lebih baik dalam melayani masyarakat dengan cara-cara yang lebih kreatif dan moderen melalui peran serta aktif masyarakat dan sektor swasta (privat) yang merubah paradigma government menjadi governance

Menurut Safri Nugraha dalam pidato pengukuhan paradigma klasik tentang pemerintah sebagai “*government to govern*” dalam suatu negara pada saat ini telah bergeser pada paradigma baru tentang pemerintah sebagai “*government is to serve the people.*” Perubahan paradigma ini mengakibatkan perubahan peran penguasa menjadi peran pelayan masyarakat di suatu negara. Pemerintah tidak lagi sendirian dalam melakukan tugas-tugas kenegaraannya, akan tetapi pemerintah didampingi oleh sektor swasta dan masyarakat sebagai mitra dalam melaksanakan tugas-tugasnya tersebut.<sup>207</sup>

Oleh karena itu, pergeseran paradigma pemerintah tersebut telah menjadikan masyarakat di suatu negara, tidak lagi menjadi objek dari kegiatan pemerintah tetapi berubah menjadi subyek dalam kegiatan pemerintah, ditandai dengan: pertama, partisipasi aktif masyarakat dalam pembuatan berbagai regulasi dan kebijakan yang

---

<sup>207</sup> Lebih lanjut menurut menurut Prof. Safri Nugraha sesungguhnya apa yang terjadi pada perubahan paradigma tentang pemerintahan tersebut, pertama perubahan situasi politik global telah menyebabkan rezim-rezim pemerintahan yang tidak demokratis telah direformasikan menjadi pemerintahan yang demokratis di berbagai negara, termasuk indonesia. Kedua, kondisi perekonomian global juga sangat mempengaruhi perubahan posisi pemerintah sebagai regulator dan pelaku bisnis pada sektor ekonomi menjadi regulator yang minimalis, ditandai dengan munculnya badan-badan regulator independen untuk sektor-sektor usaha tertentu dan bisnis-bisnis pemerintah sebagian telah diprivatisasi dan kepemilikan negara di Badan Usaha Milik Negara sebagian telah beralih menjadi milik swasta dan masyarakat. ketiga, tumbuh dan berkembangnya berbagai wadah kerjasama regional, baik kerjasama di sektor pemerintahan maupun ekonomi. Pada berbagai kawasan dunia seperti ASEAN, EUROPEAN UNION, liga Arab, Uni Afrika, maupun AFTA, NAFTA, APEC, dan lain-lainnya. Keempat, perkembangan dalam otonomi daerah juga ikut mewarnai pergeseran peran pemerintah dari pemerintah yang sentralis menjadi pemerintah yang desentralistis. Kelima, keinginan masyarakat untuk ikut secara aktif dalam pemerintahan telah merubah posisi dominan pemerintah menjadi posisi yang bermitra dengan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintah sehari-hari.

dibuat oleh pemerintah sehingga tercipta aturan hukum yang baik; dan kedua, partisipasi aktif dalam pelaksanaan berbagai regulasi dan kebijakan yang dibuat pemerintah sehingga menciptakan administrasi publik yang baik (*proper administration*) melalui proses *governance* menuju realisasi konsep *good governance*. Walaupun demikian, posisi masyarakat sebagai obyek dari berbagai peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut tetap berlaku karena pada dasarnya pemerintah mempunyai kewenangan konstitusi untuk mengatur dan mengurus berbagai hal yang ada di suatu negara, termasuk untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan masyarakatnya, seperti pemberian layanan pemerintahan, pelayanan umum, pelaksanaan pembangunan, perlindungan HAM dan lain sebagainya.

Di Indonesia setelah era reformasi yang ditandai dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi paradigma tentang pemerintah sebagaimana diuraikan diatas. Beberapa aspek yang terkandung dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut Satya Arinanto adalah: pertama, pengalihan “supremasi MPR” ke “supremasi konstitusi”; kedua, pengukuhan *check and balances* antar cabang kekuasaan negara; ketiga, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung; keempat, pembatasan kekuasaan Presiden; kelima, pemberdayaan lembaga DPR; keenam, pembentukan lembaga perwakilan baru Dewan Perwakilan Daerah; ketujuh, pembentukan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman baru Mahkamah Konstitusi (MK) dan lembaga dengan ruang lingkup tugas dan wewenang terkait dengan kekuasaan kehakiman Komisi Yudisial.<sup>208</sup>

Sesungguhnya perubahan terhadap UUD 1945 adalah realisasi terhadap konsep negara hukum (*rechts staat*) yang diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “negara indonesia adalah negara hukum” yang didalamnya terdiri atas penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi tertulis, pembagian kekuasaan negara, perlindungan HAM dan peradilan administrasi sehingga kekuasaan pemerintah yang dahulu tidak ada batasnya (mutlak) menjadi kekuasaan yang berdasarkan hukum.

---

<sup>208</sup> Satya Arinanto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, op. cit, hal 32

Perubahan UUD 1945 juga merupakan realisasi konsep demokrasi yang mengedepankan peran masyarakat dalam pemerintahan yang secara khusus diatur dalam pasal 28 dan BAB XA tentang Hak Asasi Manusia pasal 28A sampai dengan pasal 28J. Jaminan yang termaktub dalam pasal-pasal tersebut adalah jaminan terhadap masyarakat di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya sesuai dengan perkembangan generasi-generasi HAM yang semakin menuntut pemerintah untuk memberikan peran serta aktif masyarakat dan sektor swasta (privat) sebagai mitra governance.

## **B. HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI STANDAR DARI PENERAPAN PROPER ADMINISTRATION DI INDONESIA**

Pemerintah adalah salah satu dari elemen suatu negara yang mempunyai fungsi memformulasikan, mengekspresikan dan merealisasikan keinginan rakyat yang oleh Beloff dan Peele dijabarkan menjadi tujuh fungsi pemerintah yaitu: *a) Defence, law and order; b) Taxation; c) Provision of welfare service; d) Protection of individuals; e)Regulating the economy; f) Provision of certain economic services; and g) Development of human and physical resouces.*<sup>209</sup>

Fungsi-fungsi pemerintah tersebut disalurkan melalui suatu kebijakan publik yang didalamnya termasuk pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan dari kebijakan tersebut (*policy executing*), karena menurut Frank Goodnow tugas pemerintah adalah terkait dua hal, yaitu: pertama, membuat kebijakan publik (*policy making*) dan menjalankan kebijakan publik (*policy executing*).<sup>210</sup> Kebijakan publik berupa pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan kebijakan (*policy executing*) adalah merupakan tugas dari administrasi publik. Seperti pengertian tentang administrasi publik yang dikemukakan oleh Frederick C. Mosher sebagai berikut:<sup>211</sup>

*public administration, traditionally defined, comprises those activities involved in carrying out the policies and programs of government. The term is also used today in a broader sense, for public administation is often regarded as including some responsiitiies in determining what policies and programs of governments should be as well in executing them but public administration focuses principally on the*

<sup>209</sup> Brian Thompson, *op. cit.*, hal. 353

<sup>210</sup> Amrah Muslimin, "Sistem, Isi dan Beberapa Persoalan mengenai Hukum Administrasi/ Tata Usaha Negara" (Palembang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Universitas Sriwijaya, 1970), hal.12

<sup>211</sup> Frederick C. Mosher, *op. cit.*, hal. 4

*planning, organizing, directing, coordinating, and controlling of government operation*

Dari pengertian yang diberikan oleh Frederick C. Mosher dapat ditarik kesimpulan bahwa disamping administrasi publik sebagai aktivitas menjalankan suatu kebijakan (*policy executing*) melalui proses merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengontrol kegiatan dari pemerintah (*controlling of government*) secara luas, sesungguhnya administrasi publik juga mempunyai tugas untuk membuat kebijakan publik (*policy making*).

B. Guy Peters dan John Pierre mengatakan “*the work of public administration may be less visible than that other aspect of government, yet at the same time it is the major point of contact between citizen and the state*”<sup>212</sup> administrasi publik adalah merupakan suatu penghubung antara pemerintah dengan masyarakat dalam kehidupan bernegara. Administrasi publik mempolakan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sehingga apabila administrasi publik tersebut tidak baik (*bad administration*) maka konsekuensinya adalah pola yang buruk antara pemerintah dengan masyarakat yang pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas kehidupan bernegara.

Praktek-praktek administrasi yang tidak baik (*bad administration*) oleh K.C Wheare diartikan sebagai suatu bentuk maladministration yang dijelaskan sebagai berikut:<sup>213</sup>

*Administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct. Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are example of improper considerations. Neglect, unjustifiable delay, failure to take relevant consideration into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are example of improper conduct”*

Dari pengertian diatas dapat simpulkan bahwa sesungguhnya maladministrasi adalah suatu bentuk kesalahan pemahaman serta tindakan dari administrasi yang berakibat pada timbulnya penyimpangan-penyimpangan, seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelanggaran kepatuhan (*equitty*), melakukan tindakan janggal (*inappropriate*),

---

<sup>212</sup> B. Guy Peters and John Pierre, *Handbook of Public Administration*, First Edition (London: Sage Publication, 2007), hal 2

<sup>213</sup> K. C. Wheare, *op. cit.*, hal. 11



sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) dan korupsi (*corruption*).

Secara teoritis, bahwa maladministrasi ini dapat terjadi akibat adanya tindakan administrator yang tidak didasarkan atas asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku.<sup>214</sup> Namun menurut K.C Wheare, maladministrasi bukan hanya sekedar penyimpangan dari pelaksanaan aturan hukum (*applying the rule*) tetapi maladministrasi juga termasuk produk aturan hukum yang buruk (*bad law or bad rule*). Argumentasi yang diberikan oleh K.C Wheare adalah, bahwa seringkali dalam mengartikan maladministrasi kita tidak dapat mempertanyakan aturan hukum tetapi hanya sebatas menilai suatu tindakan yang dilakukan oleh birokrasi telah sesuai dengan aturan hukum atau tidak, sehingga jika suatu tindakan telah berdasarkan aturan hukum maka bagaimanapun akibat yang ditimbulkan kepada masyarakat tidak dapat disebut maladministrasi. Padahal seringkali suatu aturan hukum yang buruk (*bad law or bad rule*) menjadi penyebab adanya maladministrasi yang dijadikan dasar pembenaran bagi administrator untuk menjalankan suatu kebijakan publik yang sama akibatnya dengan tindakan yang tidak didasarkan atas asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku. Sama seperti pengertian yang dikemukakan oleh K.C Wheare, menurut Black's Law Dictionary maladministrasi adalah "*poor management or regulation.*"<sup>215</sup>, bahwa maladministrasi disamping diartikan sebagai tindakan birokrasi yang tidak didasarkan pada aturan hukum pada saat menjalankan kebijakan juga diartikan sebagai suatu bentuk aturan hukum yang buruk.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga merupakan perbuatan melawan hukum, *detournement de pouvoir* atau *detournement de procedure* yang sejak lama dikenal oleh hukum Indonesia, sedangkan kategori maladministrasi, bahwa tindakan hukum dimaksud bertentangan dengan kaidah atau norma dalam menjalankan pemerintahan termasuk norma hukum

<sup>215</sup> Bryan A. Garner, *op. cit.*, hal 976

<sup>216</sup> Maladministrasi dapat timbul dari tiga persektif yang oleh K.C Wheare dijelaskan sebagai berikut: pertama, *Maladministration arise out of the pursuit of the object which would generally be regarded as good*, bahwa sesuatu yang pada awalnya bertujuan baik malah berakibat pada maladministrasi, seperti keinginan untuk memenuhi setiap hak dari masyarakat oleh birokrasi dengan adil tanpa membedakan satu sama lain untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik (*good*), teliti (*meticulous*), hati-hati (*careful*), dan respon yang tepat atas permintaan masyarakat (*correct attitude*) namun pada akhirnya mengakibatkan penundaan (*delay*) yang ternyata menurut K.C Wheare menimbulkan ketidakadilan (*unjustice*); kedua, *Maladministration arise from things that are bad*, jika kemampuan melaksanakan tugas dari pelayanan publik dibawah batas standar dari yang seharusnya besar kemungkinan akan

Adanya maladministrasi adalah merupakan konsekuensi dari perkembangan ekonomi, sosial, politik, budaya kearah modernisasi sehingga semakin banyak dan beragam kebutuhan dari masyarakat yang mencerminkan hak asasi manusia dan semua itu harus dipolakan oleh administrasi publik. Seorang sarjana bernama S.N. Eisentadt memberikan enam argumen mengenai semakin kompleksnya tugas administrasi publik yang dijalankan oleh birokrasi yaitu:<sup>217</sup>

1. *There develops extensive differentiation between major types of roles and institutional (economic, political, religious, and so forth) spheres.*
2. *The Most important social roles are allocated not according to criteria of membership in the basic particularistic (kinship or teritorial) group, but rather according to universalistic and achievement criteria, or criteria of membership in more flexibly constituted groups such as proffesional, religious, vocational or national group*
3. *There envolve many functionally specific groups (economic, cultural, religious, social-integrative) that are not embedded in basic particularistic group as for example economic and professional, organizations, various types of voluntary association, club, and so forth*
4. *The definition of total community is identical with and consequently is wider than, any such basic particularistic group, as can be seen for instance, in the definition of the hellenic culture in byzantium or confucian cultural order*
5. *The major groups and strata in the society develop, uphold and attempt to implement numerous discrete, political, economic, and social-service goal which cannot be implemented whithin the limited framework of the basic particularistic groups*
6. *The growing differentiation in the social makes for complexity in many spheres of life, such as increasing interdependence between far-off group and growing difficulty in the assurance of supply of resources and services.*

Berdasarkan argumen yang diberikan oleh Frederick C. Mosher dan K.C Wheare maka dapat disimpulkan administrasi publik adalah merupakan pemetaan pola-pola hak asasi manusia dalam bentuk: pertama, bahwa sesungguhnya administrasi publik adalah

---

terjadi kesalahan yang berakibat maladministrasi sehingga kualitas dari birokrat sangat menentukan baik atau tidaknya administrasi; ketiga, *Maladministration arise also from condition which are, in large measure, unavoidable, inescapable and nobody fault*, keadaan dimana para birokrat merasa kesulitan untuk menentukan langkah dan tindakan pada suatu pelayanan publik yang memang memiliki tingkat kesulitan yang tinggi seperti pajak, yang mana hampir setiap masyarakat belum sepenuhnya memahami hak dan kewajiban, sehingga jika jumlah masyarat hanya sedikit hal tersebut bukanlah menjadi suatu permasalahan namun jika jumlahnya mencapai jutaan ataupun ratusan juta orang maka sudah tentu akan menjadi masalah yang besar dan berakibat pada maladministrasi.

<sup>217</sup> Nimrod Raphael, *In Comparative Public Administration*, First Edition (Boston: Allyn and Bacon. Inc, 1999) hal. 357

berhubungan dengan pembuatan kebijakan publik (*policy making*) yang direalisasikan dalam bentuk produk hukum atau aturan (*law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan pembuatan produk hukum atau aturan (*law or regulation*); kedua, administrasi publik adalah bagaimana suatu kebijakan tersebut dijalankan (*policy executing*) yang direalisasikan dalam bentuk pelaksanaan dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan bentuk pelaksanaan dari dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*).

Maladministrasi adalah bentuk dari penyimpangan dari administrasi publik yang didalamnya terdapat produk hukum atau aturan yang buruk (*bad law or regulation*) dan pelaksanaan dari kebijakan publik yang tidak sesuai dengan produk hukum atau aturan (*contrary to law or regulation*). Sebaliknya administrasi publik yang baik (*good public administration*) adalah administrasi yang direalisasikan dalam bentuk produk hukum atau aturan yang baik (*good law or regulation*) dan pelaksanaan dari kebijakan publik tersebut adalah berdasarkan produk hukum atau aturan (*based on law or regulation*) sehingga pola yang terbentuk adalah jaminan serta pemenuhan dari hak asasi manusia baik secara individual (*individual rights*) maupun kolektif (*collective rights*).

Produk hukum atau aturan yang dikatakan baik (*good law or regulation*) adalah jika produk hukum atau aturan tersebut dibuat dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip hak asasi manusia baik secara individual (*individual rights*) maupun kolektif (*collective rights*), adapun menurut Satya Arinanto bahwa produk hukum atau aturan yang baik adalah merupakan produk hukum atau aturan yang bersifat responsif yaitu produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat yang dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat dan hasilnya berifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.<sup>218</sup> Sedangkan pelaksanaan dari produk hukum atau aturan tersebut haruslah didasarkan pada prinsip *equality, propotionality, prohibition of misuse of power, prohibition of arbitrariness, carefulness, justification, fairplay, legal certainty* yang menjadi jaminan terlaksanannya hak asasi manusia.

---

<sup>218</sup> Satya Arinanto, *Politik Hukum (kumpulan Materi Transparansi semester genap 2007-2008)* op. cit, hal.11

Profesor Gerald Caiden, salah seorang pelopor studi Reformasi Administrasi dalam buku “*Administrative Reform Comes of Age*” terbitan tahun 1991, mengungkapkan ironi yang terjadi di banyak negara, negara maju mau pun negara berkembang, bahwa reformasi sistem administrasi tidak pernah mencapai inti permasalahan tetapi hanya formalitas semata. Reformasi tersebut tidak cukup luas dan mendalam. Bahkan cukup banyak negara yang tidak memberikan perhatian yang cukup memadai pada reformasi administrasi Baru setelah terlambat dan kondisi negara sudah amat buruk pemerintah menyadari perlunya reformasi administrasi. Karena itu Prof Caiden mengingatkan “*By the time it was realized that defective administrative system were a serious obstacle to progress, that what was wrong with them was fundamental, and higher priority should be to putting them right, the prevailing gales were fast blowing into hurricanes.*”<sup>219</sup>

Reformasi administrasi yang hanya sebatas formalitas sehingga tidak cukup luas dan mendalam adalah dikarenakan tidak adanya produk hukum atau aturan yang baik (*good law or regulation*) dan dalam pelaksanaan dari kebijakan publik tersebut adalah berdasarkan produk hukum atau aturan (*based on law or regulation*) yang pada akhirnya terjadi maladministrasi. Perlunya sinergi antara produk hukum atau aturan yang baik (*good law or regulation*) dan pelaksanaan dari kebijakan publik yang berdasarkan produk hukum atau aturan (*based on law or regulation*) adalah sangat penting karena jika reformasi administrasi dilakukan hanya pada tataran produk hukum atau aturan (*law or regulation*) tanpa ada pelaksanaan yang baik dari aturan hukum tersebut maka akan menemui kegagalan, sebaliknya jika reformasi administrasi hanya ditekankan pada pelaksanaan dari produk hukum atau aturan (*law or regulation*) dengan baik tanpa merubah aturan hukum yang buruk (*bad law*) maka sama-sama akan menemui kegagalan dalam reformasi administrasi.

Mungkin Indonesia adalah salah satu negara yang tidak memberikan perhatian besar pada reformasi administrasi. Walau pun jabatan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara selalu ada dalam Pemerintahan Orde Baru, Pemerintahan Reformasi, Pemerintahan Gotong Royong dan terakhir dalam Pemerintahan Indonesia Bersatu, tetapi

---

<sup>219</sup> Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes to Age (De Gruyter Studies in Organization)*, First. Edition (New York: Walter De Gruyter & co, 1991) hal. 178

kedalaman dan keluasan reformasi aparatur negara belum menyentuh bagian-bagian yang paling mendasar dalam sistem administrasi.

Selama ini menurut Safri Nugraha, “para birokrasi sebagai administrator di Indonesia menjalankan aktivitasnya pemerintahannya lebih banyak didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di lingkungan administrasi negara dan bukan didasarkan atas hukum yang mengatur administrasi”,<sup>220</sup> lebih lanjut dikatakan bahwa “adalah hal yang ironis di suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum sesuai dengan pasal 1 ayat (3) UUD 1945.”<sup>221</sup> Seperti yang telah dikemukakan diatas bahwa tanpa adanya produk hukum atau aturan yang baik (*good law or regulation*), serta pelaksanaan secara baik dari produk hukum atau aturan tersebut (*based on law or regulation*) maka reformasi administrasi menuju administrasi yang baik (*proper administration*) tidak akan terlaksana dan dampaknya adalah tidak terciptanya perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia baik secara individual (*individual rights*) maupun secara kolektif (*collective rights*), karena proses-proses realisasi dari hak asasi manusia oleh pemerintah disalurkan melalui suatu administrasi publik.

Perlunya suatu produk hukum atau aturan yang baik sebagai norma hukum positif untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan administrasi publik di Indonesia hal yang sangat penting, kehadiran sebuah undang-undang administrasi pemerintahan (UUAP) diharapkan sebagai jawaban usaha terhadap reformasi administrasi. Dan pelaksanaan dari undang-undang administrasi pemerintahan tersebut diharapkan dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *proper administration* yaitu: *prohibition of misuse of power, prohibition of arbitrariness, carefulness, justification, dan proportionality*.<sup>222</sup>

### C. BIROKRASI DAN PERWUJUDAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

Pergeseran paradigma klasik pemerintah sebagai “*government is to govern*” menjadi paradigma baru tentang pemerintah sebagai “*government is to serve the people*” telah menjadikan masyarakat di suatu negara, tidak lagi menjadi objek dari kegiatan

---

<sup>220</sup> Safri Nugraha, *op. cit.*, hal. 14

<sup>221</sup> Ibid

<sup>222</sup> Philip M, Langbroek, *General Principle of Proper Administration and the General Administrative Law act in the Netherlands*, First Edition (Netherlands: World Bank Workshop, 2003) hal. 9

pemerintah tetapi berubah menjadi subyek dalam kegiatan pemerintah. Perubahan paradigma ini mengakibatkan perubahan peran pemerintah dari peran penguasa menjadi peran pelayan masyarakat, sehingga pemerintah tidak lagi sendirian dalam melakukan tugas-tugas kenegaraannya, akan tetapi pemerintah didampingi oleh sektor swasta dan masyarakat sebagai mitra dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut yang ditandai dengan: pertama, partisipasi aktif masyarakat dalam pembuatan berbagai regulasi dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sehingga tercipta aturan hukum yang baik; dan kedua, partisipasi aktif dalam pelaksanaan berbagai regulasi dan kebijakan yang dibuat pemerintah sehingga menciptakan administrasi publik yang baik (*proper administration*) melalui proses *governance* menuju realisasi konsep *good governance*.

Walaupun demikian, posisi birokrasi sebagai tulang punggung pelaksanaan pemerintah sehari-hari tetap memegang peranan sangat penting dalam menentukan kebijakan publik yaitu dalam hal pembuatan kebijakan publik (*policy making*) melalui berbagai produk hukum atau aturan (*law or regulation*) dan pelaksanaan dari kebijakan tersebut (*policy executing*) melalui proses merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengontrol kegiatan dari pemerintah (*controlling of government*) berdasarkan produk hukum atau aturan (*based on law or regulation*).

Pengertian birokrasi sebagai organisasi yang menjalankan roda administrasi publik dijelaskan oleh B. Guy Peters sebagai berikut:<sup>223</sup>

*Organizations with a pyramidal structure of authority which utilize the enforcement of universal and impersonal rules to maintain that structure of authority and which emphasize the non-discretionary of administration."*

Birokrasi sebagai suatu organisasi yang mempunyai struktur kewenangan dalam hal menjalankan produk hukum atau aturan untuk menjaga eksistensi struktur kewenangan tersebut serta untuk menjalankan administrasi sesuai dengan aturan, karena birokrasi pada dasarnya menurut Safri Nugraha adalah mempunyai kewenangan konstitusi untuk mengatur dan mengurus administrasi publik berbagai hal yang ada di suatu negara sebagai mesin utama pemerintah, termasuk untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan masyarakatnya, seperti pemberian layanan pemerintahan,

---

<sup>223</sup> B. Guy Peters, Op.cit, hal 3

pelayanan umum, pelaksanaan pembangunan, perlindungan HAM dan lain sebagainya.<sup>224</sup>

Dalam tulisannya Weber menjelaskan karakteristik dari birokrasi yang dikutip oleh Richard J Stillman II dalam bukunya *Public Administration* yaitu.<sup>225</sup>

*Modern officialdom function in the following specific manner: first, there is the principle of fixed and official jurisdictional areas which are generally ordered by rules that is by law or administrative regulation; second, the principles of office hierarchy and of level of graded authority; third, the management of the modern office is based upon written document (“the file”); fourth, office management, at least all specialized office management; fifth, when the office is full working capacity of the official, irrespective of the fact that his obligatory time in the bureau may be firmly delimited*

Berdasarkan pendapat Weber tentang karakteristik dari birokrasi yang dijelaskan oleh Malcolm Wallis dalam bukunya “*Development Studies Bureaucracy: its role in Third World development*” maka dapat disimpulkan bahwa: pertama, birokrasi didasarkan pada aturan (*rules*); kedua, birokrasi dalam kinerjanya selalu berkesinambungan (*continuous*); ketiga, lingkup kompetensi birokrasi ditentukan secara khusus (*specified*); keempat, birokrasi berbentuk hirarki jabatan (*idea of hierarhy*); kelima, birokrasi terdiri dari orang-orang yang terlatih (*trained official*); keenam, jabatan birokrasi tidak dimiliki oleh seseorang tetapi dimiliki oleh organisasi (*official do not “own” their job*); ketujuh, kesinambungan serta tingkat kesuksesan dari kinerja birokrasi ditentukan oleh dokumen yang tertulis (*written document*).<sup>226</sup>

Birokrasi memegang peranan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan *good governance*, yang oleh Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman dijelaskan sebagai berikut “*Legislature and political executives may pass all the law they wish, but unless those law are administered effectively by the public bureaucracy*<sup>227</sup> sehingga pada dasarnya prinsip-prinsip *good governance* tidak akan bisa diimplementasikan tanpa keberadaan birokrasi, sebab birokrasi itulah yang menentukan apakah administrasi publik dijalankan dengan baik (*proper administration*) yang pada akhirnya menciptakan *good governance*

---

<sup>224</sup> Safri Nugraha, Op.cit hal. 5

<sup>225</sup> Richard J. Stillman, *op. cit.*, hal. 15

<sup>226</sup> Malcolm Wallis, *op.cit.*, Hal. 2

<sup>227</sup> Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman, *Managing Public Organization*, First Edition, (London: Sage Publication, 1987), hal. 255

atau sebaliknya jika administrasi publik dijalankan dengan buruk (*bad administration*) maka akan terjadi praktek maladministrasi (*maladministration*) yang pada akhirnya bertentangan dengan nilai ideal yang harus dipenuhi oleh negara Indonesia dalam mensejahterakan masyarakat untuk kepentingan nasional.<sup>228</sup>

Pelaksanaan administrasi publik yang baik (*proper administration*) dapat direalisasikan jika birokrat sebagai orang-orang yang menjalankan roda administrasi publik berada dalam tataran ideal yang menurut Weber adalah: pertama, tidak mempunyai kepentingan tertentu (*personal free*) dalam pengertian bahwa mereka hanya sebagai subjek dari aturan dan struktur administrasi tanpa mengurangi nilai pribadi dari mereka; kedua, orang-orang yang menduduki posisi dalam hirarki jabatan diharuskan untuk mengerti tanggung jawab dan kewenangannya (*'know their place'*); ketiga, adanya kesepakatan kerja (*contractual arrangement*) untuk menjalankan tugas-tugas dengan balasan pembayaran atau gaji; keempat, birokrat diposisikan berdasarkan kualifikasi dan pengalaman (*merits*) bukan berdasarkan hubungan kekeluargaan atau politik; kelima, birokrat dibayar berdasarkan ukuran tertentu tergantung pada posisi jabatan dalam hirarki; keenam, jabatan eksternal dari birokrasi harus disubordinasikan dibawah tugas utamanya dalam hirarki jabatan; ketujuh, adanya struktur karir yang jelas kepada birokrat agar mereka dapat dipromosikan kejenjang jabatan yang lebih tinggi; kedelapan, birokrasi adalah subjek untuk diawasi dan didisiplinkan.

Tataran ideal birokrasi tidaklah cukup untuk menjamin pelaksanaan administrasi publik agar menjadi administrasi yang baik (*proper administration*). Menurut Henk Addink bahwa suatu administrasi publik yang dijalankan oleh administrator dalam hal ini adalah birokrasi haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip mengenai administrasi yang baik (*principle of proper administration*) yang dikemukakan sebagai berikut:<sup>229</sup>

*Principles of proper administration include: the prohibition of misuse of power; the prohibition of arbitrariness; the principle of legal certainty; the principle of*

---

<sup>228</sup> Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" maka tujuan dari negara Indonesia adalah sesungguhnya mensejahterakan dan menjamin hak asasi manusia seluruh masyarakat sehingga birokrasi sebagai mesin utama pemerintah mempunyai tugas untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut melalui pelaksanaan administrasi publik yang baik (*proper administration*) menuju *good governance*

<sup>229</sup> Henk Addink, *op.cit*, hal . 26



*legitimate expectations; the principle of equality; the principle of proportionality; the principle of due care and; the principle of justification.*

Pelaksanaan administrasi publik oleh birokrasi yang didasarkan pada prinsip-prinsip *proper administration* seperti yang dikemukakan oleh Henk Addink akan menciptakan administrasi publik yang baik (*proper administration*). sehingga jika administrasi publik berjalan baik maka jaminan dan perlindungan hak asasi manusia akan juga terpenuhi. Hubungan antara administrasi publik yang baik (*proper administration*) dengan pemenuhan hak asasi manusia berupa jaminan dan perlindungan hak asasi manusia adalah karena administrasi publik merupakan pemetaan pola-pola hak asasi manusia dalam bentuk: pertama, bahwa sesungguhnya administrasi publik adalah berhubungan dengan pembuatan kebijakan publik (*policy making*) yang direalisasikan dalam bentuk produk hukum atau aturan (*law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan pembuatan produk hukum atau aturan (*law or regulation*); kedua, administrasi publik adalah bagaimana suatu kebijakan tersebut dijalankan (*policy executing*) yang direalisasikan dalam bentuk pelaksanaan dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*) maka pola realisasi hak asasi manusia adalah dengan bentuk pelaksanaan dari dari produk hukum atau aturan (*applying law or regulation*).<sup>230</sup> Sehingga berdasarkan kesimpulan tersebut maka birokrasi yang merupakan mesin utama pemerintah untuk menjalankan administrasi publik sangat berperanan dalam hal merealisasikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Sebaliknya, jika birokrasinya buruk dan jauh dari tataran ideal birokrasi serta dalam pelaksanaan adminstrasinya tidak berdasarkan prinsip-prinsip administrasi yang baik (*principle of proper administration*) maka administrasi yang baik (*proper administration*) tidak akan tercapai karena birokrasi sebagai tulang punggung

---

<sup>230</sup> Pengertian adminitrasi publik sebagai aktivitas yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan publik (*policy making*) dan pelaksanaan dari kebijakan tersebut (*policy executing*) dijelaskan oleh Frederick C. Mosher sebagai berikut: “*public administration, traditionally defined, comprises those activities involved in carrying out the policies and programs of government. The term is also used today in a broader sense, for public administration is often regarded as including some responsibilities in determining what policies and programs of governments should be as well in executing them but public administration focuses principally on the planning, organizing, directing, coordinating, and controlling of government operation*” Dari pengertian yang diberikan oleh Frederick C. Mosher dapat ditarik kesimpulan bahwa secara luas sesungguhnya administrasi publik mempunyai tugas untuk menentukan kebijakan publik dan pelaksanaan dari kebijakan publik ini melalui proses merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengontrol kegiatan dari pemerintah (*controlling of government*).

pemerintah dalam pelaksanaan administrasi publik tidak akan optimal dalam pelaksanaan administrasi publik sehingga pada akhirnya jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia tidak akan terpenuhi. Birokrasi yang buruk mempunyai ciri-ciri: pertama, birokrat mempunyai kepentingan tertentu (*non-personal free*) dalam pengertian bahwa mereka bukan hanya sebagai subjek dari aturan dan struktur administrasi tetapi mewakili dari kepentingan politik ataupun lainnya yang pada dasarnya lebih mengutamakan penilaian pribadi dari mereka; kedua, orang-orang yang menduduki posisi dalam hirarki jabatan tidak mengerti tanggung jawab dan kewenangannya (*does 'nt know their place*); ketiga, tidak adanya kesepakatan kerja (*non-contractual arrangement*) untuk menjalankan tugas-tugas dengan balasan pembayaran atau gaji; keempat, birokrat diposisikan tidak berdasarkan kualifikasi dan pengalaman (*non-merits*) tetapi berdasarkan hubungan kekeluargaan atau politik; kelima, jabatan eksternal dari birokrasi tidak disubordinasikan dibawah tugas utamanya dalam hirarki jabatan sehingga antara tugas utama dan eksternal saling tumpang-tindih; keenam, tidak adanya struktur karir yang jelas kepada birokrat agar mereka dapat dipromosikan kejenjang jabatan yang lebih tinggi karena jejang karir identik dengan kebijakan dari atasan kepada bawahan; ketujuh, birokrat adalah bukan sebagai subjek untuk diawasi dan didisiplinkan karena sifatnya yang tertutup.

Sedangkan birokrasi yang dijalankan tidak berdasarkan prinsip-prinsip administrasi yang baik (*principle of proper administration*) maka dalam pelaksanaan administrasi publik akan cenderung: pertama, menyalahgunakan kewenangannya (*misuse of power*); kedua, menggunakan penilaian pribadi dari pada berdasarkan aturan (*arbitrariness*); ketiga, tidak adanya kepastian hukum (*non-legal certainty*); keempat, membuat aturan tanpa melihat dampaknya kedepan (*non-legitimate expectations*); kelima, membeda-bedakan setiap orang berdasarkan warna kulit, suku dan lain-lain (*non-equality*); keenam, menempatkan sesuatu tidak sesuai dengan peruntukannya (*non-proportionality*); ketujuh, tidak cermat dalam bertindak (*careless*) kedelapan, tidak adanya alasan pembenaran dalam bertindak (*non-justification*).

Di Indonesia, peranan birokrasi dalam pencapaian tujuan *good governance* melalui implementasi prinsip-prinsip *good governance*<sup>231</sup> belum dapat terealisasi, sebab karakteristik birokrasi di Indonesia masih jauh dari tataran ideal birokrasi. Karakter tersebut adalah bahwa pertama, para birokrat dalam menjalankan tugas administrasi publik tidak dapat memisahkan antara kepentingan pribadi dan tugasnya sebagai seorang administrator (*non-personal free*) dalam pengertian bahwa seorang birokrat menjalankan kepentingan pribadinya (*private life*) melalui fasilitas kantor maupun jabatan yang diembannya (*official life*); kedua, orang-orang yang menduduki posisi dalam hirarki jabatan tidak mengerti tanggung jawab dan kewenangannya (*does 'nt know their places*) karena penempatan jabatan bukan didasarkan merits tetapi lebih kepada kesamaan pandangan politik (*spoil system*)<sup>232</sup> dan hubungan kekeluargaan (*patronage*); ketiga, tidak adanya kesepakatan kerja (*non-contractual arrangement*) tentang tugas apa yang harus dikerjakan sehingga seringkali seseorang menjalankan suatu tugas yang memang bukan kewajibannya untuk menjalankan tugas tersebut; keempat, birokrat diposisikan tidak berdasarkan kualifikasi dan pengalaman (*non-merits*) tetapi berdasarkan hubungan kekeluargaan atau politik; kelima, jabatan eksternal dari birokrasi tidak disubordinasikan dibawah tugas utamanya dalam hirarki jabatan sehingga antara tugas utama dan eksternal saling tumpang-tindih, hal ini berkaitan dengan tidak jelasnya pembagian kerja dalam birokrasi; keenam, tidak adanya struktur karir yang jelas kepada birokrat agar mereka dapat dipromosikan kejenjang jabatan yang lebih tinggi karena jejang karir identik

---

<sup>231</sup> Menurut Prof. Safri Nugraha., SH., LL.M., Ph.d bahwa secara umum ada delapan prinsip *good governance* adalah *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness, effectiveness and efficiency, accountability*. Sedangkan G.H. Addink merumuskan *good governance* menjadi empat prinsip utama yaitu: pertama, *principles of proper administration include-the prohibition of misuse of power, the prohibition of arbitrariness, principle of legal certainty, Principle of legitimate expectation, principle of equality, principle of proportionality, principle of due care and principle of justification (providing sufficient ground for decision)*; kedua, *principles of public participation in the administration include- the principle of public participation related to person, the principle of public participation related to the moment, the principle of public participation related to the object*; ketiga, *principles of transparent administration include- the principles of transparency of decision and orders, the principles of transparency of meeting, and the principles of transparency of information*; keempat, *principles of human rights administration include- principles of classical human rights; and principles of social human rights*.

<sup>232</sup> Di Amerika pada masa pemerintahan Presiden Andrew Jackson (1829-1837) sistem birokrasi yang didasarkan atas kesamaan pandangan politik atau *spoil system* digunakan, seluruh jabatan birokrasi dari atas sampai bawah diambil dari partai politik demokrat (*democrat party*) pada akhirnya administrasi publik yang dijalankan birokrasi berdasarkan *spoil system* berdampak pada maladministrasi yang tinggi dan ketidak effisiensi sehingga merugikan Negara Amerika. Lihat *Spoil System in The United State* dalam Edward C. Page "Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis hal.26"

dengan kebijakan dari atasan kepada bawahan; ketujuh, birokrasi adalah bukan sebagai subjek untuk diawasi dan didisiplinkan karena sifatnya yang tertutup yang menurut Miftah Toha dalam bukunya “Birokrasi dan Politik di Indonesia” bahwa birokrasi cenderung membentuk kerajaan pejabat (*officialdom*) yang sangat tertutup dari hirarki diluar birokrasi tersebut.<sup>233</sup>

Pelaksanaan administrasi publik yang tidak didasarkan atas prinsip-prinsip administrasi yang baik (*proper administration*) yaitu prinsip larangan penyalahgunaan kewenangan (*the prohibition of misuse of power*), prinsip tidak boleh bertindak tidak berdasarkan hukum (*the prohibition of arbitrariness*), prinsip kepastian hukum (*the principle of legal certainty*), prinsip akibat dari hukum (*the principle of legitimate expectations*), prinsip kesamaan (*the principle of equality*), prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*), prinsip kecermatan (*the principle of due care*) dan prinsip justifikasi (*the principle of justification*).di Indonesia oleh birokrasi juga merupakan hambatan pencapaian tujuan *good governance* melalui implementasi prinsip-prinsip *good governance*. Birokrasi di Indonesia dalam hal menjalankan tugasnya cenderung menyalahgunakan kewenangannya (*misuse of power*) dengan tujuan untuk kepentingan pribadi atau kelompok; kedua, menggunakan penilaian pribadi dari pada berdasarkan aturan (*arbitrariness*); ketiga, tidak adanya kepastian hukum (*non-legal certainty*); keempat, membuat aturan tanpa melihat dampaknya kedepan (*non-legitimate expectations*) bahwa dalam hal membuat kebijakan para pejabat seringkali aturan dibuat tanpa ada perhitungan yang matang mengenai dampak yang akan ditimbulkan oleh timbulnya aturan tersebut; kelima, membeda-bedakan setiap orang berdasarkan warna kulit, suku dan lain-lain (*non-equality*); keenam, menempatkan sesuatu tidak sesuai dengan peruntukannya (*non-proportionality*); ketujuh, tidak cermat dalam bertindak (*careless*) kedelapan, tidak adanya alasan pembenaran dalam bertindak (*non-justification*).

Menurut Agus Dwiyanto dalam bukunya “Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia” karakteristik birokrasi indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor sejarah

---

<sup>233</sup> Miftah Toha, *op.cit*, hal. 2

pembentukan birokrasi dari masa ke masa.<sup>234</sup> Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai kolonial dan berlanjut pada masa era orde baru tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat karena birokrasi sepenuhnya mengabdikan pada kekuasaan bukan kepada rakyat, yang tercermin pada buruknya pelaksanaan administrasi publik oleh birokrasi yang dalam pelaksanaannya tidak berdasarkan prinsip-prinsip administrasi yang baik (*proper administration*) sehingga realisasi jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari masa ke masa belum sepenuhnya tercapai.

Pergeseran paradigma klasik pemerintah sebagai “*government is to govern*” menjadi paradigma baru tentang pemerintah sebagai “*government is to serve the people*” mengharuskan birokrasi untuk secara cepat merespon perubahan tersebut, oleh menurut Thompson seperti yang dikutip oleh Guy Benveniste bahwa:<sup>235</sup>

*Organizations must be design to adapt to rapid change and uncertainty usually: more scanning and intelligence about the environment- if the environment is changing all the time, the organization has to find out a head of time what will happen-; flexible internal structure- if the task has to change, the internal structure of the organization have to able to change rapidly-; more planning both internal and external- plan what markets to enter and plan what structure are needed internally to achieve new output configuration-; more internal communication- create organizations made of overlapping components with individuals serving in several components (linking pin) create internal trust; new management style- participation, collegial cooperation, and conflict resolution through team participation.*

Perubahan paradigma pemerintah menuju pemerintahan (*government to governance*) di Indonesia harusnya direspon oleh birokrasi sebagai organisasi yang menjadi roda utama pemerintahan sehari-hari melalui reformasi birokrasi menuju birokrasi yang ideal<sup>236</sup> yang dalam pelaksanaan tugas administrasi publiknya adalah

---

<sup>234</sup> Agus Dwiyanto, et,all, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Cetakan ke 2 (Yogyakarta: UGM Press, 2006) hal. 44

<sup>235</sup> Guy Benveniste, *op. cit.*, hal. 25

<sup>236</sup> Birokrasi yang ideal menurut Weber adalah jika birokratnya: pertama, tidak mempunyai kepentingan tertentu (*personal free*); kedua, orang-orang yang menduduki posisi dalam hirarki jabatan diharuskan untuk mengerti tanggung jawab dan kewenangannya (*know their place*); ketiga, adanya kesepakatan kerja (*contractual arrangement*); keempat, birokrat diposisikan berdasarkan kualifikasi dan pengalaman (*merits*); kelima, birokrat dibayar berdasarkan ukuran tertentu tergantung pada posisi jabatan dalam hirarki; keenam, jabatan eksternal dari birokrasi harus disubordinasikan dibawah tugas utamanya dalam hirarki jabatan; ketujuh, adanya struktur karir yang jelas kepada birokrat agar mereka dapat dipromosikan kejenjang jabatan yang lebih tinggi (*meritocracy*); kedelapan, birokrat adalah subjek untuk diawasi dan didisiplinkan. Adapun pendapat Guy Benveniste bahwa birokrasi yang ideal dimasa depan adalah: pertama, dengan mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) dalam organisasi birokrasi melalui penciptaan sistem sosial yang terfokus (*central planned*); kedua, mengurangi

didasarkan pada prinsip-prinsip administrasi yang baik (*proper administration*). Reformasi birokrasi sebagai respon perubahan suasana politik, ekonomi, sosial dan budaya haruslah menyangkut tiga aspek yaitu perubahan struktur, aturan hukum, dan budaya kerja. Adapun pendapat yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmann dalam bukunya *American Law: An Introduction*, bahwa perubahan menyangkut tiga hal yaitu struktur (*structure*), subatansi (*substance*), budaya hukum (*legal culture*)<sup>237</sup>

*Pertama, structure*: sebelum adanya perubahan paradigma *government to governance*, struktur birokrasi di Indonesia cenderung mengikuti kebutuhan masyarakat dengan menambah jumlah aparat dan organisasi birokrasi yang oleh Savas dikemukakan bahwa.<sup>238</sup>

*There are strong and undeniable pressure for government to grow in response to public demands, in response to the desire of service producers to supply more services, and as a consequence of inefficiency, if checked these factors would lead to an unstable and uncontrollable spiral of continued growth; the bigger the government, the greater for to even bigger government*

Hal sama dikemukakan oleh S.N. Eisentadt yang memberikan enam argumen mengenai bagaimana birokrasi dapat berkembang yaitu.<sup>239</sup>

*First, There develops extensive differentiation between major types of roles and institutional (economic, political, religious, and so forth) spheres; Second, The Most important social roles are allocated not according to criteria of membership in the basic particularistic (kinship or teritorial) group, but rather according to universalistic and achievement criteria, or criteria of membership in more flexibly constituted groups such as proffesional, religious, vocational or national group; Third, There envolve many functionally specific groups (economic, cultural, religious, social-integrative) that are not embedded in basic particularistic group as for example economic and professional, organizations, various types of voluntary association, club, and so forth; Fourth, The definition of total community is identical with and consequently is wider than, any such basic particularistic group, as can be seen for instance, in the definition of the hellenic culture in byzantium or confucian cultural order; Fifth, The major groups and strata in the society develop, uphold and*

---

ketidakpastian (*uncertainty*) dengan mengadopsi teknologi maju yang lebih sederhana, menentukan standar hidup masyarakat menuju level yang tepat, dan privatisasi; ketiga, mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) dengan menciptakan institusi yang independen untuk mengontrol kesalahan dan memberikan bantuan untuk mengembalikan ke situasi normal (*remedies*)

<sup>237</sup> Lawrence M. Friedman, *op. cit.* hal. 19

<sup>238</sup> Safri Nugraha, *op.cit*, hal. 7

<sup>239</sup> Nimrod Raphael, *op.cit*, hal . 357

*attempt to implement numerous discrete, political, economic, and social-service goal which cannot be implemented within the limited framework of the basic particularistic groups; six, The growing differentiation in the social makes for complexity in many spheres of life, such as increasing interdependence between far-off group and growing difficulty in the assurance of supply of resources and services.*

Besarnya struktur birokrasi dimasa lalu adalah karena peran tunggal pemerintah sebagai badan yang mempunyai wewenang dan melaksanakan berbagai tugas dan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, namun dengan adanya perubahan paradigma pemerintah ke pemerintahan (*government to governance*) maka peran tunggal pemerintah berubah menjadi mitra bersama masyarakat (*civil society*) dan pihak swasta (*privat*) dalam pemerintahan (*governance*). Dengan demikian perubahan struktur kelembagaan atau organisasi birokrasi di Indonesia menjadi lebih ringkas, stabil dan terkontrol yang mengedepankan fungsi agar pelayanan publik lebih efektif dan efisien kepada masyarakat dan swasta.

*kedua, Substance:* banyaknya praktek maladministrasi adalah karena secara administrasi publik, pembuatan hukum atau aturan (*making law or regulation*) dan pelaksanaan hukum atau aturan (*executing law or regulation*) tidak didasarkan pada hukum atau aturan yang baik (*responsive law or regulation*) yang menurut Prof. Dr. Satya Arinanto., SH., MH bahwa hukum atau aturan yang responsif adalah mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat yang dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.<sup>240</sup> Adapun perubahan substansi hukum dalam merespon perubahan paradigma pemerintah ke pemerintahan (*government to governance*) berdasarkan pendapat Vincent Wright adalah dilakukan dengan cara regulasi (*regulation*) pada bidang administrasi yang belum ada aturannya, deregulasi (*deregulation*) pada saat terlalu banyak aturan yang akan menghambat jalannya administrasi publik, dan reregulasi (*reregulation*) yaitu melihat kembali apakah aturan yang berlaku tersebut masih relevan dengan perkembangan di masyarakat.<sup>241</sup> Sehingga maladministrasi dapat diminimalkan dengan mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*)

---

<sup>240</sup> Satya Arinanto, *Politik Hukum (kumpulan Materi Transparansi semester genap 2007-2008)*, op. cit., hal.11

<sup>241</sup> Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman *op. cit.*, hal. 244

yang menurut Guy Benveniste menjadi permasalahan utama dalam birokrasi melalui regulasi, deregulasi dan reregulasi administrasi publik yang pada akhirnya akan menciptakan pemerintahan yang baik *good governance* di Indonesia.

*ketiga, legal culture*: penerimaan perilaku, sikap dan cara kerja birokrasi di Indonesia sebelum adanya perubahan paradigma pemerintah ke pemerintahan (*government to governance*) yang menurut Agus Dwiyanto adalah bersifat sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan karena birokrasi masa kerajaan sampai masa orde baru telah terbiasa dengan berbagai perintah dan petunjuk dari pemimpin sehingga nilai-nilai kepatuhan menyebabkan mental feodal dalam tubuh birokrasi tumbuh semakin subur dan juga karena birokrasi di Indonesia dilahirkan dari kalangan bangsawan maka birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat rendah tingkat akuntabilitasnya. Dengan adanya dinamika yang cepat di berbagai sektor kehidupan baik politik, ekonomi, budaya dan sosial yang mendorong perubahan pemerintah ke pemerintahan (*government to government*) maka budaya birokrasi yang diyakini kebenarannya sebagai sistem norma dan nilai yang melandasi para birokrat untuk bersikap dan berperilaku haruslah didasarkan pada konsep birokrasi secara alamiah yaitu untuk melayani rakyat bukan sebaliknya, sehingga birokrasi yang sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan berubah menjadi birokrasi yang desentralistik dan berorientasi pada kepentingan bersama dengan meninggalkan nilai-nilai feodal.

Berangkat dari argumentasi yang disampaikan Friedmann maka jika perubahan dilakukan hanya terhadap salah satu komponen, maka hasilnya akan tidak maksimal dan cenderung sia-sia. Misalnya jika perubahan struktur dilakukan tanpa adanya perubahan aturan hukum yang melandasi kinerja para birokrat maka hasilnya akan tidak maksimal. Ataupun perubahan struktur dan aturan hukum tanpa merubah budaya perilaku, sikap dan cara kerja birokrat maka hasilnya akan tidak maksimal dan ini berakibat pada pelayanan publik yang buruk. Jadi perubahan yang akan dilakukan haruslah menggunakan tiga komponen ini (*structure, substance, legal culture*)

Peranan birokrasi dalam pencapaian tujuan *good governance* melalui implementasi prinsip-prinsip *good governance* adalah secara nyata memberikan ruang kepada masyarakat (*society*) dan pihak swasta (*privat*) sebagai mitra dalam pemerintahan (*governance*) untuk ikut berperan bersama dalam mengimplementasikan



prinsip-prinsip *good governance* yaitu: pertama partisipasi aktif (*participation*) setiap warga negara mempunyai untuk mengambil bagian dalam proses pemerintahan (*governance*), 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 kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta hasil-hasilnya; kedua, penegakan hukum (*Rule of Law*) bahwa *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 birokrasi harus didasarkan pada sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*); ketiga, Transparansi (*Transparancy*) Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Birokrasi dalam menjalankan tugas administrasi publiknya harus terbuka kepada masyarakat yang ditunjukkan dengan peran aktif masyarakat untuk ikut menilai kinerja birokrasi agar berjalan dengan baik;

Keempat, Daya tanggap (*Responsiveness*) adalah 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*, birokrasi dalam menjalankan tugas administrasi publik harus juga melihat kepentingan masyarakat dan pihak swasta, sama halnya dengan masyarakat dan pihak swasta yang secara proporsional menempatkan daya tanggap tersebut agar pemerintahan (*governance*) berjalan dengan kondusif; kelima, *Consensus orientation Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur, hal ini yang menuntut peranan yang aktif dari masyarakat dalam merealisasikan hak asasi manusia individual maupun kolektif sehingga birokrasi harus melihat secara cermat pluralisme dalam masyarakat sehingga kepentingan umum (kolektif) tidak mencederai kepentingan pribadi (individu);

Keenam, efektifitas dan efisiensi (Effectiveness and efficiency) dengan adanya regulasi, deregulasi dan reregulasi maka birokrasi dalam menjalankan tugas administrasi publik diharapkan lebih efektif serta efisien dengan perubahan struktur kelembagaan atau organisasi birokrasi di Indonesia menjadi lebih ringkas, stabil dan terkontrol yang mengedepankan fungsi agar pelayanan publik sehingga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin; ketujuh, Akuntabilitas (*Accountability*) Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat sipil bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholder*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. Kedelapan, Visi strategis Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.