

BAB III

KEPEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

A. BIROKRASI

Perkembangan organisasi dalam beberapa dekade terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan. Hal ini disebabkan oleh perubahan dinamika yang ada dalam masyarakat terkait dengan kompleksnya sinergi antara bidang sosial, politik, budaya dan ekonomi sehingga keberadaan organisasi menjadi komponen yang sangat dominan sebagai pencerminan suatu masyarakat moderen. Terlebih lagi menurut Perrow yang dikutip oleh Richard H. Hall bahwa:¹¹⁶

We have become a society of organization” they surround us. We are born in them and usually die in them. Our life space between is filled with them. They are just about impossible to escape. Organization are as inevitable a death and tax. They adsorbed society

Penekanan yang diberikan oleh Perrow adalah bahwa manusia sudah menjadi suatu organisasi masyarakat yang lahir dan mati di dalamnya bahkan setiap ruangan dalam hidup manusia diisi oleh organisasi yang keberadaannya tidak mungkin dihindari. Namun mengapa manusia memerlukan organisasi? Begitu pentingnya arti dari sebuah organisasi sehingga Richard H. Hall memberikan jawaban mengapa manusia memerlukan organisasi yaitu *The answer to why we have organizations is simple: to get things done. We have organization to do things that individuals cannot do by them selves.*¹¹⁷ Pada dasarnya organisasi dibentuk untuk mempermudah tugas dari manusia karena sebagai individu manusia tidak dapat serta merta menyelesaikan segala sesuatu dengan usaha sendiri.

Negara sebagai suatu organisasi yang sangat istimewa¹¹⁸ dibentuk karena adanya kebutuhan dari masyarakat dengan segala rutinitas dan kompleksitas kehidupan politik,

¹¹⁶ Richard. H Hall, *Organizations Structures, Processes, and Outcome*, Eighth Edition (New Jersey: Pearson Education inc, 2002), hal. 4

¹¹⁷ Ibid hal. 4

¹¹⁸ Menurut pendapat Habibur Rahman bahwa negara adalah sebuah organisasi raksasa (*massive*) yang mempunyai persyaratan khusus dalam pendiriannya yang membedakan negara dengan organisasi lainnya yaitu: rakyat, pemerintah, wilayah kekuasaan, dan kedaulatan. Negara adalah kesatuan dari semua elemen tersebut oleh karena itu

sosial, ekonomi, dan budaya yang memerlukan pengaturan dan pelayanan sehingga masyarakat tersebut dapat terhindar dari situasi yang tidak kondusif. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Habibur Rahman tentang pengertian negara yaitu “*a state is a political organisation legally empowered to control and co-ordinate various aspect of social life.*”¹¹⁹ Oleh karena itu negara adalah sesuatu yang alamiah, penting dan bersifat universal. Dikatakan penting adalah karena menurut Aristoteles “*the state comes into existence for the sake of good life.*”¹²⁰

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.*¹²¹

Fungsi-fungsi pemerintah tersebut disalurkan lewat kebijakan publik dan program-program pemerintah yang kesemuanya termasuk kedalam tugas administrasi publik. Mengenai pengertian administrasi publik B. Guy Peters membedakannya menjadi dua pengertian yaitu:¹²²

we shall be thinking of public administration as: first, in functional terms the process of rule-application; second, the structure of government whose primary function is to perform the function of rule application

Pengertian yang dikemukakan oleh B. Guy Peters memfokuskan administrasi publik sebagai fungsi dan sebagai struktur dari pemerintah dimana kedua fungsi ini saling berkaitan. Dalam arti fungsi (*functional terms*), maka administrasi publik adalah sebagai proses bagaimana aturan umum (*general social rules*) direalisasikan kepada lingkup

kurangnya salah satu dari elemen tersebut maka bukanlah negara dalam arti sebenarnya. Hal tersebut juga dikemukakan dan didukung oleh Oppenheim-Lauterpacht yang secara singkat mengisyaratkan unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh negara yaitu: harus ada rakyat, harus ada daerah, harus ada pemerintah, kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain, selain itu negara harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan pejabatnya dan negara tersebut harus merdeka.

¹¹⁹ H. Rahman, *Political Science and Government*, Eighth Edition (Dacca: Ideal Publications, 1971) hal. 5

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Third. Edition (London: Blackstone Press Limited, 1997) hal. 353

¹²² B.Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, First. Edition (New York: Longman Publication, 1971) hal. 2

yang lebih spesifik (*individual cases*). Sedangkan administrasi publik dalam arti struktur pemerintah (*the structure of government*) adalah mempunyai fungsi pelaksana dari bagaimana proses aturan direalisasikan.

Pendapat lain mengenai pengertian administrasi publik dikemukakan oleh Frederick C. Mosher sebagai berikut:¹²³

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 melalui proses merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengendalikan kegiatan dari operasinya pemerintah.

Untuk merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengendalikan kegiatan dari pemerintah (*controlling of government*) kepada masyarakat maka diperlukan suatu organisasi yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan roda administrasi publik. Organisasi tersebut bernama birokrasi. Hal ini sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh B. Guy Peters tentang birokrasi yaitu:¹²⁴

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 menurut pendapat di atas adalah suatu organisasi yang mempunyai struktur kewenangan dalam hal menjalankan aturan umum dan khusus untuk menjaga eksistensi struktur kewenangan tersebut serta untuk menjalankan administrasi sesuai dengan aturan.

¹²³ Frederick C. Mosher, *Public administration*, First. Edition (New York: Saint Martin Press, 1978), hal. 4

¹²⁴ B. Guy Peters, *op.cit.*, hal. 3

Menurut Edward C. Page dalam bukunya *“Political Authority and Bureaucratic Power”* bahwa pengertian yang tepat mengenai birokrasi sampai saat ini belum ada. Hal tersebut disampaikannya sebagai berikut: *“There is no agreed definition of the term bureaucracy, one can trace its origin quiet precisely to eighteenth-century France when it was coined by de Gournay.”*¹²⁵ Oleh Edward C. Page pengertian yang luas tentang birokrasi disimpulkan menjadi empat pengertian sebagai berikut:

there are at least four different sets of meaning of the term. First, there is the meaning which closely remembles its semantic origins: bureaucracy as a system of rule; a second sets interpretation of the term bureaucracy sees it as a mode of conduct. This refers to conduct which is based upon the application of general rules; third there is a concept of bureaucracy as efficiency or inefficiency; fourth bureaucracy can refer to social group-those who work in bureaus

Definisi yang ringkas dikemukakan oleh Safri Nugraha yang secara harfiah mendefinisikan birokrasi sebagai *pemerintahan dari meja ke meja* yang berarti bahwa kegiatan pemerintahan dilaksanakan oleh sekelompok orang yang berada di belakang meja yang ada di setiap kantor pemerintah, dan dari sekelompok orang tersebut lahir berbagai regulasi, baik yang berupa keputusan, penetapan dan pengaturan, perizinan, perencanaan, dan lain sebagainya.¹²⁶

Penggunaan kata birokrasi oleh banyak ahli dalam administrasi publik sangatlah beragam, tergantung pada pendekatan dan cara pandang masing-masing penulis. Namun dalam hal memperkenalkan konsep dari birokrasi dihubungkan dengan lingkup studi tentang organisasi maka kehadiran seorang ilmuwan berkebangsaan Jerman bernama Max Weber adalah sangat penting, karena konsep yang diperkenalkan olehnya banyak menginspirasi penulis-penulis didunia untuk mengembangkan birokrasi dimasing-masing negara.

Weber meneliti bahwa ada perkembangan baru di Eropa dan Amerika Utara yaitu munculnya suatu bentuk organisasi baru yang diberi nama birokrasi. Bagi Weber perkembangan baru ini adalah salah satu karakter dari suatu proses modernisasi dan secara khusus terkait perkembangan dari kapitalisme barat. Pergantian dari bentuk

¹²⁵ Edward C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, First Edition (New York: Harverter Wheatsheaf, 1992), hal. 5

¹²⁶ Safri Nugraha, *Birokrasi dan Good Governance: Reading Material*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) hal. 2

organisasi lama yang cenderung berdasarkan tradisi kekeluargaan (*inheritance*) dicerminkan melalui kepemimpinan oleh kepala suku, raja, dan emir dengan berpegang pada nilai-nilai religi dan kepahlawanan, menjadi suatu organisasi baru yang lebih efisien dimana posisi-posisi penting dijalankan oleh suatu biro atau kantor yang berdasarkan pada suatu aturan dan struktur administrasi (*legal rasional authority*).

Dalam tulisannya Weber menjelaskan karakteristik dari birokrasi yang dikutip oleh Richard J Stillman II dalam bukunya *Public Administration* yaitu:¹²⁷

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 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*).

Untuk orang-orang (*official*) yang menjalankan birokrasi dinamakan birokrat (*bureaucrats*), hal ini sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh Edward C. Page "*a bureaucracy is a governmental system in which official dominate.*"¹²⁸ Inti dari pendapat ini bahwa birokrasi adalah dominasi dari para birokrat. Menurut Prof Safri Nugraha antara birokrasi dan birokrat adalah merupakan satu kesatuan pengertian dalam arti mereka merupakan mesin utama penggerak pemerintahan sehari-hari.

¹²⁷ Richard J. Stillman, *Public administration, concept and cases*, First. Edition (Boston: Houghton Mifflin Company, 2000) hal. 15

¹²⁸ Edward C. Page, op.cit. hal 5

Sebagai orang-orang yang menjalankan roda administrasi publik maka para birokrat oleh Weber dalam tataran ideal diharuskan untuk: 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.

B. MALADMINISTRASI

Penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi sebagai pelaksanaan tugas sehari-hari pemerintahan, adalah merupakan hak masyarakat (*citizen rights*) yang diperoleh dari realisasi kewajiban negara (*state duty*). Regulasi baik yang berupa keputusan, penetapan, dan pengaturan, perizinan, perencanaan adalah merupakan jaminan agar pelayanan publik dapat berjalan.

Perkembangan ekonomi dan modernisasi berdampak pada semakin banyak dan beragam kebutuhan dari masyarakat yang harus dipenuhi melalui pelayanan publik, sedangkan birokrasi yang merupakan mesin utama pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat menjadi semakin kompleks dan luas ruang lingkup kerjanya, sehingga semakin membesarnya birokrasi baik dari segi jumlah birokrat maupun fungsi kerjanya adalah merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dihindarkan.

Seorang sarjana bernama S.N. Eisentadt memberikan enam argumen mengenai bagaimana birokrasi dapat berkembang yaitu:¹²⁹

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.*

Berkembangnya birokrasi menurut Edward C. Page menyebabkan birokrasi menjadi tidak efisien. Hal ini dijelaskannya sebagai berikut: “*more commonly, bureaucracy evokes an image of inefficiency, by the nature of their activities, officials produce very little of tangible good to every body else, and their work might appear to be simply red tape.*”¹³⁰ Lebih lanjut karena ruang lingkup kerja birokrasi semakin kompleks dan luas maka birokrasi berusaha untuk merespon dengan berbagai cara yang ternyata semakin membuat birokrasi tidak memiliki kepastian (*uncertain*). Hal tersebut diutarakan oleh Guy Benveniste Dalam sebuah bukunya yang berjudul *Bureaucracy* bahwa:¹³¹

As the larger environment becomes more uncertain, organization respond in variety of way. They attempt to control or seduce the environment; they become submissive and feel threatened; they attempt to use rational instruments to force the

¹²⁹ Nimrod Raphael, *In Comparative Public Administration*, First Edition (Boston: Allyn and Bacon. Inc, 1999) hal. 357

¹³⁰ Edward C. Page. Op.cit hal 6

¹³¹ Guy Benveniste, *Bureaucracy*, First. Edition (United State of America: Boyd&Fraser Publishing Company, 1977), hal. 5

environment into more predictable patterns changes; they create internal structure adapted to certain external changes; they expand because they are affraid of remaining small. As they become larger, they become more impersonal and rule-ridden, and make many more error

Berdasarkan pendapat Guy Benveniste bahwa semakin besar birokrasi maka akan semakin cenderung tidak berdasarkan aturan (*impersonal*) dan mempermainkan aturan (*rule-ridden*) atau penyimpangan lainnya yang dalam administrasi publik dinamakan maladministrasi. K.C. Wheare mendefinisikan pengertian maladministrasi sebagai berikut:¹³²

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 disimpulkan bahwa sesungguhnya maladministrasi adalah suatu bentuk kesalahan pemahaman serta tindakan dari birokrasi yang berakibat pada timbulnya penyimpangan-penyimpangan, seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelanggaran kepatuhan (*equitty*), melakukan tindakan janggal (*inappropriate*), 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 birokrasi yang tidak didasarkan atas asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku.¹³³ 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

¹³² K. C. Wheare, *Maladministration and its Remedies*, First Edition (London: Steven and Son, 1973) hal.11

¹³³ 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 *detournementde 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

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 birokrasi untuk menjalankan suatu kebijakan publik yang sama akibatnya dengan tindakan birokrasi 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.*"¹³⁴, bahwa maladministrasi disamping diartikan sebagai tindakan birokrasi yang tidak didasarkan pada aturan hukum, juga diartikan sebagai suatu bentuk aturan hukum yang buruk.

Maladministrasi dapat timbul dari tiga persektif yang oleh K.C Wheare dijelaskan sebagai berikut:¹³⁵

1. *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*).
2. *Maladministration arise from things that are bad*, jika kemampuan melaksanakan tugas dari pelayanan publik dibawah batas standar dari yang seharusnya besar kemungkinan akan terjadi kesalahan yang berakibat maladministrasi sehingga kualitas dari birokrat sangat menentukan baik atau tidaknya administrasi.

¹³⁴ Bryan A. Garner, *op.cit.*, hal. 976

¹³⁵ K. C. Wheare. *op.cit.* hal. 14

3. *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 masyarakat 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.

Secara umum dapat dikatakan bahwa maladministrasi adalah sebuah subjek yang sangat luas dan dapat terjadi disetiap organisasi manapun. Birokrasi yang merupakan mesin utama pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat menjadi sorotan utama karena praktek maladministrasi lebih banyak terjadi di ruang lingkup birokrasi serta dipundak birokrasi inilah kesejahteraan masyarakat dapat terpenuhi. Tingkat kualitas birokrat yang kurang baik dan aturan yang buruk (*bad law*) disertai perkembangan sosial, ekonomi, politik budaya yang secara cepat mengubah kebutuhan masyarakat harus dijadikan tolok ukur antisipasi agar kedepan maladministrasi dapat diminimalkan untuk negara yang lebih baik.

C. LAHIRNYA PRINSIP GOOD GOVERNANCE

Pada awal era 1990-an organisasi internasional khususnya yang bergerak dalam bidang bantuan keuangan dan pembangunan, telah menerapkan suatu konsep baru sebagai syarat untuk mendapatkan bantuan keuangan dan pembangunan bagi negara-negara yang membutuhkan, konsep tersebut adalah *Good Governance*. Diterapkannya konsep *good governance* sebagai syarat oleh lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal menurut Kjoer dan Klavs Kinnerup dilatar-belakangi oleh tiga faktor yaitu:¹³⁶ pertama, pengalaman yang dimiliki oleh lembaga-lembaga donor dalam mengimplementasi program peningkatan struktural (*Structural Adjustment Programmes*) bahwa memperkuat kapasitas dari

¹³⁶ Hans Otto Sano and Gudmundur Alfredsson, *op. cit.*, hal. 2

lembaga-lembaga pemerintah adalah sangat diperlukan untuk menciptakan pertumbuhan yang stabil;¹³⁷ kedua, setelah berakhirnya perang dingin dan jatuhnya sistem ekonomi dan politik negara komunis yang menunjukkan bahwa terlalu besar jumlah aparatur negara dan tidak efisien dari aparatur negara tersebut bisa berimbas pada kegagalan ekonomi; ketiga, perkembangan ekonomi yang luar biasa terhadap negara Jepang menunjukkan bahwa intervensi aktif negara sangat berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi.

Ketiga faktor tersebut menjadi dasar yang digunakan oleh masing-masing organisasi internasional tersebut dalam mengartikan *good governance* sehingga batasan mengenai *good governance* masih belum baku. Beberapa organisasi internasional mengindikasikan konsep *good governance* sebagai reformasi makro-ekonomi sedangkan organisasi internasional yang lain menjadikan hak asasi manusia dan negara hukum sebagai batasan mengenai konsep *good governance*. Perbedaan konsep mengenai *good governance* menurut Jan Wouters dan Cedric Ryngaert sebagai berikut “*The broadening of its fields of application is attributable to the fact that the good governance discourse has moved beyond its strictly macro-economic core.*”¹³⁸ Berdasarkan pendapat ini bahwa batasan-batasan tentang *good governance* telah berkembang sedemikian pesat sehingga bukan hanya tentang makro ekonomi saja tetapi lebih luas lagi yaitu hak asasi manusia dan negara hukum¹³⁹

Hal tersebut dikarenakan tekanan oleh opini publik terhadap sistem pemerintahan konvensional yang sudah pada tingkat memprihatinkan yang diikuti dengan fungsi institusi sektor publik yang buruk, karena banyaknya skandal publik, maladministrasi dan korupsi sehingga menyebabkan kemiskinan dan kegagalan

¹³⁷ Setelah langkah penerapan program diterapkan pada negara sub-saharan Afrika yaitu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan memfokuskan pada bidang makro-ekonomi ternyata mengalami kegagalan karena program-program ini tidak didukung oleh struktur lembaga pemerintah yang baik sehingga program ini hanya sampai pada taraf pengimplementasian di pemerintah belum kepada masyarakat.

¹³⁸ Cedric Ryngaert and J. Wouters, *Good Governance lesson from International Organization*, First Edition (New York: Wessel, 2005), hal. 69

¹³⁹ Mengenai konsep tentang HAM dan *rule of law* ada dua pendapat ahli yaitu A.V Dicey yang mengemukakan konsep tentang *rule of law* yaitu: persamaan kedudukan dihadapan hukum, penundukan pada hukum dan peradilan yang sama, dan peradilan yang bebas. Sedangkan konsep mengenai HAM dikemukakan oleh J. Stahl yaitu *Recht Staat* yang isinya adalah: penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi tertulis, pembagian kekuasaan negara, perlindungan HAM, dan peradilan konstitusi

ekonomi.¹⁴⁰ Oleh karena itu organisasi internasional yang bergerak dalam bidang bantuan keuangan dan pembangunan menerapkan standar yang lebih tinggi dari sistem pemerintahan konvensional yaitu dalam konsep *good governance* sebagai syarat untuk negara berkembang mendapatkan pinjaman. Bank Dunia adalah sebagai organisasi internasional penggagas pertama mengenai konsep *good governance* yaitu ketika terjadi krisis di Afrika dalam sebuah laporan “*The African development crisis to a crisis of governance*” dimana pemberian bantuan melalui *Struktural Adjustment Programmes* (SAPs) untuk *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) adalah berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance*.¹⁴¹

Konsep *good governance* mengemuka menjadi suatu paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi.¹⁴² Menurut World Bank Institute, kata *governance* diartikan sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resource for development society*”, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.¹⁴³ penekanan *governance* disini adalah sebagai tradisi dan

¹⁴⁰ Hal senada juga dikemukakan dalam sebuah terbitan tahun 2000, World Bank mengemukakan sebagai berikut “*poorly functioning public sector institution and weak government are major constraints to growth and equitable development in many developing countries*” organisasi World Bank menitikberatkan pada buruknya fungsi institusi sektor publik dan lemahnya pemerintah sebagai penyebab kemiskinan dan kegagalan ekonomi di negara berkembang

¹⁴¹ Nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance* pertama kali diperkenalkan oleh suatu organisasi internasional yang bernama OECD (*Organisation fo Economic Co-operation and Development*) yaitu: *respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institution; fairness and equity in dealings with citizen, including mechanism for consultation and participation; efficient, effective services, clear, transparent and applicable law and regulation; consistency and coherence in policy formation; high standards of ethical behaviour*. Nilai-nilai yang digunakan oleh OECD ditransformasikan tidak hanya hubungan antara pemerintah, warga negara dan parlemen tetapi juga fungsi efektif dari pemerintah itu sendiri sehingga dalam perkembangan selanjutnya nilai-nilai ini banyak diadopsi sebagai batasan-batasan tentang apa *good governance*.

¹⁴² Sadjijono, *op. cit.*, hal. 231

¹⁴³ Untuk mengetahui lebih jauh tentang pengertian mengenai *good governance* maka kita harus membedakan antara World Bank dan lembaga-lembaga donor lainnya. Menurut Mette Kjoer dan Klavs Kinnerup bahwa World Bank menyiapkan agenda dan masuk kedalam komunitas lembaga donor namun pada saat yang sama berbeda dari lembaga-lembaga yang lain dalam komunitas donor tersebut, karena mandat yang diberikan adalah membatasi World Bank untuk tidak mencampuri urusan internal dari negara penerima (*recipient countries*). Mandat dari World Bank hanya membatasi pada pengembangan bidang ekonomi dan hanya bisa bertindak di luar bidang ekonomi jika bidang tersebut terkait dengan berdampak pada perkembangan ekonomi.

institusi dimana kewenangan dalam sebuah negara dilaksanakan untuk kepentingan umum.

Menurut Jan Wouters dan Cedric Ryngaert *governance* mempunyai cakupan yang lebih luas yaitu:¹⁴⁴

Governance would include the process by which those in authority are selected, monitored, and replaced, the capacity of the government to effectively manage its resource and implement sound policies, and the respect of citizen and the state for the institutions that govern economic and social interaction among them

Pengertian *governance* berdasarkan pendapat Jan Wouters dan Cedric Ryngaert adalah termasuk didalamnya proses-proses pemilihan, pengawasan dan penggantian dari pihak yang berwenang untuk mengefektifkan sumber daya dan kebijakan dan penghormatan terhadap hak-hak rakyat dan negara.

Seperti halnya dikemukakan oleh Francis N. Botchway yang mengartikan *governance*, adalah “*the conscious management of regime structures with a view to enhancing the legitimacy of the public realm*”¹⁴⁵ Pengertian kata *governance* berarti pengaturan secara sistematis dari struktur pemerintahan dengan tujuan untuk melaksanakan legitimasi dalam realitas publik. Legitimasi difokuskan langsung kepada instrumen hukum, pemerintah, organisasi non-pemerintah dan proses yang langsung berkaitan dengan hak asasi manusia.

Dengan demikian berdasarkan pendapat Jan Wouters dan Cedric Ryngaert serta pengertian yang dikemukakan Francis N. Botchway maka *governance* selalu menekankan pada *authority* yaitu kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi. Selain itu, Lembaga administrasi negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.¹⁴⁶

Pinto mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya, dan Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber

¹⁴⁴ Cedric Ryngaert and J. Wouters, *op. cit.*, hal. 73

¹⁴⁵ Francis N. Botchway, “*Good Governance: The Old, The New, The Principle, and The Elements.*” Florida Journal of International Law Vol. 13, No.1 (2000), hal 161.

¹⁴⁶ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *op. cit.*, hal. 1

daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan, bahwa dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.¹⁴⁷

Mengenai terminologi *governance* Henk Addink memberikan pemahaman yang sangat lengkap yaitu.¹⁴⁸

the following have been provided for governance: exercise of authority; control; government; arrangement. The two other brief description of governance are the following: 1) the act, process, or power of governing; 2) the state of being governed. Two additional descriptions: 1) the person (institution) who make up a governing body and who administer something; 2) the act of governing, exercising authority”

Definisi utama *governance* adalah cara-cara penyelenggaraan kekuasaan, pengawasan, pemerintah, dan pengaturan. Dua pengertian lainnya mengenai *governance* adalah pertama: tindakan, proses, atau kekuasaan memerintah; kedua: negara sebagai pihak yang diperintah. Serta pengertian tambahan lainnya mengenai *governance* adalah pihak atau institusi yang menciptakan institusi pemerintah untuk dan tindakan mengatur; tindakan memerintah dan cara-cara menjalankan kewenangan. Dari pemahaman yang diberikan oleh Henk Addink maka unsur dari *governance* terdiri dari pemerintah yang mewakili *authority (state of being governing)*, rakyat dan pihak swasta yang mewakili *state of being governed*. Ketiga unsur tersebut menjadi elemen penting dalam menjalankan sebuah negara karena menurut dari Habibur Rahman dalam bukunya “*Political Science and Government*” sebuah negara harus memiliki rakyat, pemerintah, wilayah dan kedaulatan jika salah satu dari elemen ini tidak ada maka tidak bisa dikatakan sebuah negara. hal tersebut diutarakan sebagai berikut:¹⁴⁹

the state has varied in its nature, organisation and function. An analysis of the manifestation of the state shows its essential elements. These are: (i) a population, (ii) a Territory, (iii) a government, and (iv) sovereignty. State means of all them. Every state must possess all these elements of the state. Every definition of a state takes these characteristic into consideration.

¹⁴⁷ Joko Widodo, *op. cit.*, hal.18

¹⁴⁸ Henk. Addink, *Principle of Good Governance: lesson from Administrative Law*, First Edition (Netherlands: Utrecht University, 2008), hal. 8

¹⁴⁹ Habibur. Rahman, *op. cit.*, hal. 8

Dari beberapa definisi di atas dapat ditelaah, bahwa dalam penyelenggaraan *governance* ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*), akan tetapi juga unsur non-pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*) sebagai negara. *Governance* dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud yaitu pemerintah, rakyat dan sektor swasta sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung namun sebaliknya *governance* menjadi buruk jika salah satu dari kekuatan tersebut tidak bersinergi satu sama lain yang berakibat pada gagalnya proses penyelenggaraan *governance*.

Agar proses *governance* yang melibatkan pemerintah, rakyat dan pihak swasta dapat bersinergi satu sama lain maka dalam penyelenggaraannya menghendaki adanya partisipasi, akuntabilitas, terbuka dan bertanggungjawab. Menurut pendapat dari Ngaire Woods dalam artikel yang berjudul “*Good Governance in international organizations*” dan termuat dalam *Global Governance* edisi Jan-Mar 1999¹⁵⁰, ketiga hal tersebut yaitu partisipasi, akuntabilitas, terbuka dan bertanggung jawab merupakan prinsip utama dalam *good governance*. sehingga selanjutnya dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan suatu cara dan pelaksanaan *governance* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para stakeholder dalam menjalankan *governance* berlandaskan pada prinsip-prinsip tersebut.¹⁵¹

Istilah *governance* dan *good governance* telah mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia (World Bank) pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan judul: *Governance and Development*. Di dalam publikasi tersebut *governance* didefinisikan “the manner in which power exercised in the management of country’s social and economic resources for development”. Kemudian pada tahun 1995 Asean Development Bank (ADB) memiliki policy paper bertajuk *governance: sound development management*, dan mengartikulasikan empat esensi *good governance*, yaitu *accountability, participation,*

¹⁵⁰ Ngaire Woods, *Good Governance in International Organization*, EBSCOhost: *Global Governance* Vol. Five (Jan-Mar 1999) hal. 4

¹⁵¹ Ada banyak organisasi internasional yang menetapkan prinsip dari *good governance* yang salah satunya adalah OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) yang secara lengkap mendefinisikan prinsip-prinsip yang ada dalam *good governance* yaitu: *respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institutions; fairness and equity in dealing with citizen including mechanism for consultation and participation; efficient, effective services, clear, transparent and applicable laws and regulation, consistency and coherence in policy formation; high standards of ethical behaviour.*

predictability, dan *transparency*. Lebih lanjut United Nation Development Program (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.¹⁵²

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik,¹⁵³ tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.¹⁵⁴ Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan *ethical*.¹⁵⁵ Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam mendefinisikan *good governance* sangat variatif dan tidak ada keseragaman, bahkan Bank Dunia sendiri tidak mendefinisikan yang baku akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*, dimana 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. Dilihat dari segi kepentingan, *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*idee*) dan sebagai suatu keadaan atau kondisi. Sebagai suatu cita-cita (*idee*), karena merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan bersih (*clean governance*), dalam arti terbebas dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara atau masyarakat.¹⁵⁶

¹⁵² Sadjijono, *op.cit*, hal.3

¹⁵³ Mohammad Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan yang Bersih*, cet. 2 (Yogyakarta: UII Press, 2001) hal vii

¹⁵⁴ Miftah Toha, "Transparansi dan Pertanggung Jawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah," (Makalah disampaikan pada seminar hukum nasional ke-7, Jakarta, 1999), hal. 2

¹⁵⁵ Sadjijono, *op.cit*, hal 235

¹⁵⁶ Berbeda dengan konsep mengenai pemerintahan yang bersih (*clean government*) yang merefleksikan *good governance*, maka pemerintahan yang buruk (*poor governance*) merupakan kebalikan *good governance* yaitu apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan dengan sewenang-wenang suatu pemerintahan yang didalamnya banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang berakibat pada kerugian negara atau masyarakat. seperti pendapat Caroline G. Hernandez, bahwa: "*in general, governance can be good or bad; good*

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 strategis. Dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai dengan 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 dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari.¹⁵⁷ Pendapat diatas menekankan , bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai yang baik.

Nilai-nilai yang baik atau tidak baik yang dimaksud, adalah termasuk dalam tataran etika moral. Black's Law Dictionary mendefinisikan moral sebagai "*the view that the person's always properly be seen as right or wrong, regardless of the situation or the consequences.*"¹⁵⁸ Menurut teori tentang moral, perkataan "moral" sebagai keseluruhan kaidah dan nilai. Etika adalah teori tentang moral, sehingga perkataan moral disamakan dengan etika.¹⁵⁹ JJ.H. Bruggink mengartikan "moral" sebagai keseluruhan kaidah dan nilai yang berkenaan dengan ihwal "baik" atau perbuatan baik manusia, perbuatan yang dimaksud mencakup merasa, berfikir atau berbicara yang apabila perbuatannya itu

when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their function and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of few, especially the governors are served, prescribe processes are breach, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies." Mengenai akibat dari *poor governance* sebuah tulisan yang berjudul "*Report of the Commonwealth Expert Group on Good Governance and the elimination of Corruption*" menyatakan: "*poor governance and corruption are major constrains to pursuit of economic development: bribery increases the costs of government development programmes and spawns projects of little economic merit; corruption undermines revenue collection capacity, contributing to fiscal weaknesses and macro-economic difficulty; perceptions of high levels of corruption and rent-seeking act as a strong disincentive to genuine foreign investors, while attracting mor dubious enterprise; diversion of resources from their intended purposes distorts the formulation of public policy; the use of bribes to gain access to public services undermines stated allocation priorities, benefiting the few at the expense of the many; bribery can subvert essential public regulator system; widespread corruption brings government into disrepute and encourages cynicism about politics and public policy*"

¹⁵⁷ Sadjijono, op. cit., hal.236

¹⁵⁸ Bryan A. Garner, op.cit., hal. 1030

¹⁵⁹ JJ.H. Bruink, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh Arif Sidharta, (Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1999) Hal 223-224

memenuhi kaidah atau nilai tersebut berarti baik, dan apabila tidak memenuhi kaidah atau nilai (sebaliknya), berarti perbuatan seseorang atau pribadi dari orang itu dinilai sebagai jahat atau jelek. Kaidah dari nilai ini adalah suatu sistem konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia.¹⁶⁰ Pendapat lain dikemukakan oleh Hasbullah Bakry yang mengartikan “etika” adalah merupakan ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan melihat pada amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui akal pikiran untuk mendapatkan ideal yang sama bagi seluruh umat manusia ditempat manapun juga dalam waktu bilapun juga mengenai penilaian baik dan buruk.¹⁶¹ Etika dan moral adalah merupakan kaidah atau norma, dimana norma moralitas adalah suatu aturan, standar, atau ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur kebaikan atau keburukan suatu perbuatan.¹⁶² Sesuatu perbuatan yang secara positif sesuai dengan ukurannya dapat dikategorikan bermoral atau moral baik, dan apabila secara positif tidak sesuai ukurannya dapat disebut tidak bermoral atau moral buruk.

Selain itu etika adalah merupakan salah satu norma yang tidak dirumuskan dalam suatu ketentuan hukum, sehingga apabila penyelenggaraan pemerintah secara positif sesuai dengan ukuran sebagaimana yang dirumuskan dalam asas-asasnya, maka pemerintahan akan dinilai baik, namun apabila sebaliknya akan dinilai buruk. Tingkah laku dimaksud dapat dari badan atau lembaga non-pemerintah (*non-governmental organization*). Dengan demikian terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.

Mengenai kerjasama tersebut dijelaskan lebih lanjut oleh Jan Wouter dan Cedric Ryngaert yaitu:

apart from central government as the main partner, the partnership shall be open to different kinds of other actors in order to encourage the integration of all sectors of society, including the private sector and civil society organization, into the mainstream of political, economic and social life

¹⁶⁰ Ibid, hal 254

¹⁶¹ Hasbullah Bakry, *op. cit.*, hal. 63

¹⁶² Frans von Magnis, *Etika Umum Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, cet.1 (Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1975) hal. 17

Maka prinsip-prinsip *good governance* seperti *participatory, transparent and accountable, effective and equitable* serta penegakan the rule of law akan dipertanyakan kredibilitasnya jika dalam penerapannya tidak melibatkan peranan masyarakat maupun sektor swasta.¹⁶³

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.

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan 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, digunakan secara sewenang-wenang dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum.¹⁶⁴

D. CIRI DAN KARAKTERISTIK GOOD GOVERNANCE

Permasalahan pemerintahan ini menjadi suatu perdebatan, karena adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan, baik pada sisi pemerintah maupun warga masyarakat. Perubahan diharapkan, agar pemerintah dan para elit politik menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang menjamin hak asasi manusia dan keadilan sosial. Disisi lain warga atau masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih

¹⁶³ Menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai *Good Governance and Development* tahun 1992 yang mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya sedangkan makna publik disini lebih ditekankan pada masyarakat (*society*) dan sektor swasta.

¹⁶⁴ Joko Widodo, *op. cit.*, hal 18

terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, memiliki kemampuan untuk berurusan dengan pemerintah dan insitusi publik lainnya, tidak apatis, serta tidak mementingkan diri sendiri.

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dikemukakan UNDP (United Nation Development Program) pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*) dan ditambah adanya interaksi antar ketiga elemen, Ke-tiga elemen utama yang dikemukakan UNDP tersebut masing-masing memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnyadan mempunyai hubungan yang sinergi tertuju pada penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi dari masing-masing elemen tersebut, antara lain: negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; sektor swasta (*private sector*) berfungsi manciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan; dan masyarakat ikut berperan positif dalam interaksi sosialnya, baik di bidang sosial, ekonomi maupun politik.¹⁶⁵

Lebih lanjut UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikuti oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meliputi:¹⁶⁶

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 kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta hasil-hasilnya;

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.

¹⁶⁵ Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 5

¹⁶⁶ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *op. cit.*, hal. 2

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 (*human ware*).

3) Transparansi (*Transparancy*)

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

Keterbukaan adalah merupakan adalah salah satu karakteristik

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 yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6) Keadilan

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) *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat sipil bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholder*. *Accountability* ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9) 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.

Apa yang dikemukakan oleh UNDP tersebut penekannya adalah pemerintahan yang baik akan terwujud, apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab pada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dan menjaga soliditas pemerintah.

Berkaitan dengan karakteristik dan indikator pemerintah yang baik (*good governance*) G.H. Addink memaknai asas *good governance* sama dengan asas *good administration* “*in my view there is no difference between governance and administration and there for we can speak principle of good administration same as principle of good governance*”¹⁶⁷ dan merumuskan secara detail menjadi delapan asas yang mencakup karakter positif maupun negatif.

Pemberian makna yang sama antara *principle of good governance* dan *principle of good administration* merupakan suatu pemikiran dan inovasi baru dalam hukum administrasi dengan kesimpulan: Pertama, beranjak dari konsep *good governance* yang meliputi sistem administrasi negara, dimana upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku secara menyeluruh; Kedua, salah satu tugas dan wewenang pemerintah adalah menyelenggarakan kepentingan umum. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum ini dijalankan oleh alat pemerintahan (*administrative organ*) yang bisa berwujud seorang petugas atau badan pemerintah; Ketiga, penyelenggaraan administrasi negara tertuju pada kepentingan umum dan penyelenggaraan pemerintahan mempunyai tujuan yang sama dengan penyelenggaraan administrasi, yakni kepentingan umum; Keempat, pengertian tentang istilah *good governance* mengandung arti penggunaan atau pelaksanaan kewenangan bidang administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat-akibat hukum bidang administrasi negara, sehingga indikasi suatu pemerintahan yang baik apabila administrasinya baik; Kelima, adanya pemahaman

¹⁶⁷ Henk Addink, *op.cit.*, hal 8

tindakan pemerintah sebagai tindakan administrasi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan adalah merupakan penyelenggaraan administrasi.

G.H. Addink merumuskan empat prinsip utama dari *good governance* yaitu:¹⁶⁸

1. *Principles of proper administration include:*¹⁶⁹
 - a. *The prohibition of misuse of power;*
 - b. *The prohibition of arbitrariness;*
 - c. *Principle of legal certainty;*
 - d. *Principle of legitimate expectation;*
 - e. *Principle of equality;*
 - f. *Principle of proportionality;*
 - g. *Principle of due care and*
 - h. *Principle of justification (providing sufficient ground for decision)*
2. *Principles of public participation in the administration include:*
 - a. *The principle of public participation related to person;*
 - b. *The principle of public participation related to the moment;*
 - c. *The principle of public participation related to the object*
3. *Principles of transparent administration include:*
 - a. *The principles of transparency of decision and orders;*
 - b. *The principles of transparency of meeting; and*
 - c. *The principles of transparency of information*
4. *Principles of human rights administration include:*¹⁷⁰
 - a. *Principles of classical human rights; and*
 - b. *Principles of social human rights.*

¹⁶⁸ Ibid, hal. 23

¹⁶⁹ Masing-masing prinsip ini dijelaskan lebih lanjut oleh Henk Addink yaitu: *First, The principle of prohibition of misuse power of the principle of prohibition of detournement de pouvoir: Against the goal of the power, An in correct goal, Appropriate use, Use consistent with the goal; Second, The principles of prohibition of arbitrariness (the principles of reasonableness): Arbitrariness, evident unreasonable (complete unsystematic), Visible unreasonable (balance of interest, but not acceptable, That cannot be done in reasonable (marginal judicial review), In fairness; Third, The principle of legal certainty: Formal legal certainty (recognizable rights and duties, Substantial legal certainty (durability of rules, order has to be complied with no infringe of rights without legal base, prohibition of retroactive effect; Fourth, The principle of confidence: In general by policy-rules, directives or circular, Concrete case in inspiring confident; relevant elements are; who, in what way, by which act and aspect disposition; Fifth, The principle of equality: Equality for the law, Equality of administration, elements, no predisposition no negative discrimination, no positive discrimination, Equal spread of cost general interest; Six, The principle of proportionality: Administrative sanction (individual and general), Rights balance between means and aims; Seven, The principle of carefulness: Substantial carefulness (careful balance of interest), Formal carefulness (step in procedure of ordering): 1). Treatment, 2). Researching, 3). Consultation, 4). Publication; Eight, The principle of reasoning: Substantial (bearing reason in relation to; facts, interest and rules), Formal (recognizable reason by given/ publication of administrative motives.*

¹⁷⁰ Henk Addink juga menjelaskan pengertian dari prinsip mengenai human rights administration yaitu: “for the administration two types of human rights are relevant: a) classical human rights, b) social rights. In relation to the classical rights the civil rights, and more, specifically the due process rights (right to a fair trial, equality before the courts, *nulla poena sine lege*) and the political rights (the right to participate in the government, equal access to public service) are relevant for the work of the administration. In relation to the social rights the socio-economic rights (rights to food, health, housing and education) and the cultural rights (the right to take part in cultural life) are important for the administration.

Selain garis besar asas yang dikemukakan oleh G.H. Addink di atas meliputi: asas larangan bertindak sewenang-wenang, asas keadilan atau kewajaran, asas kepastian hukum, asas kepercayaan dan asas kesamaan, asas proporsionalitas atau asas keseimbangan, asas kehati-hatian dan asas pertimbangan. Khusus untuk asas larangan bertindak sewenang-wenang yang juga dapat dimaknai sebagai asas spesialisitas, hakekatnya bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, yakni tujuan diberikannya kewenangan yang dalam hukum administrasi dikenal dengan ketajaman arah atau tujuan. Sehingga didalam penyelenggaraan pemerintahan harus selaras dan seimbang dengan tujuan kewenangan yang diberikan. Dengan demikian apabila wewenang dijalankan tidak sesuai atau bertentangan dengan tujuan, maka akan terjadi penyalahgunaan wewenang.¹⁷¹

Suatu permasalahan yang mendasar, bahwa didalam asas legalitas tidak memperhitungkan tujuan, akan tetapi sebaliknya dalam asas spesialisitas menekankan pada tujuan diberikannya wewenang. Di sini terjadi suatu persinggungan, sehingga pada tataran tertentu tindakan pemerintah akan mengesampingkan asas legalitas, karena adanya peraturan yang berbeda, yakni pada satu sisi suatu tindakan atau tingkah laku harus disetujui dan disisi lain ada peraturan yang melarang, sehingga pengambilan keputusan mempertimbangkan kepentingan lainnya.¹⁷² Asas spesialisitas ini menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan suatu tujuan berdasarkan sudut pandang hukum administrasi dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.

Robert Hass juga memberikan indikator tentang “*good governance*” yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain:¹⁷³

1. Melaksanakan Hak Asasi Manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat

¹⁷¹ Tatiek Sri Djammiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia,” (Disertasi doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 2002), hal.108-109

¹⁷² Ibid

¹⁷³ Sadjijono, *op. cit.*, hal. 250

5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan

Indikator *good governance* yang disampaikan oleh Robert Hass di atas sangatlah ringkas dan padat, namun berorientasi pada tiga elemen pemerintahan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan *good governance*, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Menurut pendapat Ganie Rochman, *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi. Batta juga menyebutkan *good governance* ada empat unsur, antara lain: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).¹⁷⁴ Pendapat lain dari Caroline G. Hernandez, bahwa:¹⁷⁵

governance involves a set of principle and rules defining the organization structure and the responsibilities, accountabilities, function, entitlements and power of those who govern and are governed in an organization. It includes the processes by which decision affecting the organization are made”

Berikut juga pendapat dari Meutia menyebutkan “elemen-elemen *good governance*” terdiri dari:

1. *Accountability* terdiri dari:

a. *Political accountability*

Yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*

b. *Public accountability*

Yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. Berkaitan dengan akuntabilitas ini ada lima perspektif akuntabilitas, yakni akuntabilitas organisasi/ administrasi; akuntabilitas legal; akuntabilitas politik; akuntabilitas Profesional; dan akuntabilitas moral

2. Adanya kerangka hukum dalam pembangunan

Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini

¹⁷⁴ Sadu Wasisto, *op. cit.*, hal. 58

¹⁷⁵ Sedarmayanti, *op.cit.*, hal. 21

berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan akuntabilitas pemerintah.

3. Informasi

Yakni bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

4. Transparansi

Yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

Karakteristik *good governance* yang menurut Wibisono diperluas dan diuraikan menjadi tujuh ciri, antara lain:¹⁷⁶

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas pemanfaatan sumber-sumber daya alam oleh negara merupakan faktor essensial untuk menerangkan apakah pembangunan yang dilakukan tergolong baik atau buruk. Dengan melihat korelasi antara sumber daya alam yang dimiliki dengan kesejahteraan warga negaranya, dapat diketahui apakah negara telah atau belum mempraktekkan *good governance*
2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum, dan elit intelektual. Integritas dan kredibilitas para politisi, penegak hukum, dan elit intelektual dapat menjadi ukuran melihat apakah proses pemerintahan secara *good, bad* atau *ugly*. Ketiga kalangan profesi tersebut harus merupakan tolok banding model integritas.
3. Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif. Plurasisme dalam sistem politik menggambarkan bahwa individu tidak terkooptasi dalam sistem monoloyalitas, yang selain tidak sehat juga menyalahi kodrat. Hal ini adalah manusiawi mengingat secara fitrah, manusia dilahirkan dengan berbagai keanekaragaman dalam ide, keinginan,kebutuhan, kemampuan dan level kebahagiaan, adanya pihak oposisi yang efektif merupakan cermin adanya keinginan bersama untuk ber-*sparing partner*, mengontrol dan bersaing untuk memajukan program-program yang lebih baik bagi pemanfaatan seluruh bangsa.

¹⁷⁶ Joko Widodo, op. cit., hal.152

4. Media masa yang independen. Adanya media masa yang independen merupakan cerminan dasar dari kemerdekaan manusia. Independensi harus diartikan dalam tiga belah pihak; independensi dari pemerintah yang berkuasa, independensi dari pihak yang berposisi, pada independensi dari kepentingan pribadi.
5. Independensi lembaga peradilan. Lembaga peradilan harus memiliki kewenangan penuh yang dapat menjangkau seluruh warga negara tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.
6. Proses pelayanan publik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas. Dengan melihat pelayanan publik dapat diketahui sebaik dan seburuk apa administrasi sebuah negara dijalankan.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas. Aturan anti korupsi yang dimaksud juga menyangkut upaya mengungkap kekayaan pejabat pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan. Aturan tersebut tidak hanya diterapkan pada pejabat tinggi eksekutif, melainkan menyangkut anggota legislatif dan badan-badan pelayanan.

A.M. Donner dan Wiarda yang dikutip oleh Sadjijono juga merumuskan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) menjadi lima rumusan, yakni:¹⁷⁷

1. Asas kejujuran (*fair play*)
2. Asas kecermatan
3. Asas kemurnian dalam tujuan
4. Asas keseimbangan
5. Asas kepastian hukum.

A.D. Belinfante merumuskan hampir sama dengan A.M. Donner dan Wiarda, yakni asas larangan bertindak tidak sewenang-wenang; asas larangan *detournement de pouvoir*, asas kepastian hukum; asas keseksamaan dan asas persamaan. Sedangkan J.J. Veld dan N.S.J. Koemen merumuskan kembali menjadi delapan butir antara lain:

1. Asas larangan *detournement de pouvoir*
2. Larangan untuk bertindak sewenang-wenang
3. Asas persamaan

¹⁷⁷ Sadjijono, *op. cit.*, hal.254

4. Asas kepastian hukum
5. Asas harapan-harapan yang ditumbuhkan
6. Asas kejujuran (*fair play*)
7. Asas kecermatan
8. Asas pemberian perimbangan.

Rumusan yang lebih luas adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Crince Le Roy, bahwa asas-asas yang perlu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, meliputi:¹⁷⁸

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*principle of proporsionally*)
3. Asas bertindak cepat (*principle of carefullness*)
4. Asas motivasi untuk setiap badan pemerintahan (*principle of motivation*)
5. Asas tidak boleh mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*)
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*)
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*)

Kemudian oleh Koentjoro Purbipranoto ditambah dua asas lagi, yaitu berupa:¹⁷⁹

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

¹⁷⁸ Paulus Effendie Lotulong, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, cet 1, (Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1994), hal 38-39

¹⁷⁹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, cet 1, (Bandung: Alumni, 1981), hal 256

Rumusan yang dikemukakan oleh R. Crince Le Roy dikutip dan ditambahkan oleh Koentjoro Purbopranoto tersebut asalnya adalah *hand out* kuliah pada penataran lanjutan hukum tata negara-hukum tata pemerintahan di fakultas hukum universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1978.¹⁸⁰ Asas-asas yang diuraikan dimaksud sebanyak 11 asas, kemudian ditambah 2 asas dari Koentjoro Purbopranoto, dan pada saat asas-asas dimaksud diuraikan oleh R. Crince Le Roy masih berdasarkan yurisprudensi pengadilan biasa bukan dari AROB (Peradilan Administrasi Belanda), karena pada waktu itu Wet AROB baru mulai berperan.¹⁸¹ Kemudian setelah adanya yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) asas-asas yang dikenal, adalah:

1. Asas pertimbangan
2. Asas kecermatan
3. Asas kepastian hukum
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan
5. Asas persamaan
6. Asas keseimbangan
7. Asas kewenangan
8. Asas fair play
9. Larangan “*detournement de pouvoir*”
10. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Disisi lain Sadu Wasistono merumuskan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik, yang meliputi:

1. Mengikut sertakan semua masyarakat
2. Transparansi dan bertanggung jawab
3. Efektif dan adil
4. Menjamin adanya supremasi hukum
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat

¹⁸⁰ Philipus M Hadjon, *Pengantar hukum Administrasi Indonesia*, cet.1 (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2002), hal 279

¹⁸¹ *Ibid*, hal.280

6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Dari rumusan *the general principle of good governance* yang berbeda-beda tersebut sedikit banyak dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparatur pemerintahan, komunitas masyarakat dan lembaga non-pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, dan sebagai etik dalam bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi, akan tetapi banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu *good governance* yang efektif menurut Sedarmayanti menuntut adanya koordinasi yang baik integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi, sehingga terselenggara *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan cita-cita bangsa dan negara.¹⁸²

Hubungan koordinasi ini bisa bersifat vertikal maupun horizontal, yang bersifat vertikal adalah pengawasan atau kontrol dan yang bersifat horizontal adalah koordinatif. Koordinasi ini tidak selamanya ditafsirkan baik (*good*), bahkan dapat mempengaruhi penyelenggaraan *good governance* sepanjang koordinasi yang dilakukan pada suatu konsep yang menyimpang dari asas-asas *good governance* atau bertentangan dengan etika moral dan norma hukum, sehingga fungsi pengawasan atau kontrol dari lembaga yang lebih atas (hubungan vertikal) sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*)

E. GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

Sebelum membahas tentang *good governance* di Indonesia terlebih dahulu akan dikemukakan tentang definisi *governance*. Oleh karena beberapa penulis memberikan definisi yang berbeda-beda tentang *governance*, maka dalam pembahasan ini berpijak pada definisi yang dirumuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler bahwa

¹⁸² Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 2

“governance- for leading society, convincing its various interest groups to embrace common goals and strategies”¹⁸³, dan ditegaskan lagi oleh UN-ESCAP bahwa “governance means the process of decision-making and the process by which decision are implemented (or not implemented).”¹⁸⁴ Melihat pengertian diatas, bahwa *governance* adalah keterlibatan berbagai unsur utama yang ada di masyarakat dalam pengambil keputusan tentang berbagai tujuan dan strategi bersama.

Menurut Aseem Prakash dan Jeffrey A. Hart unsur utama *governance* adalah pihak-pihak yang mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan yaitu yaitu Pemerintah (*government*), Sektor Swasta (*private Sector*) dan Masyarakat Madani (*civil society*). Hal tersebut dijelaskan sebagai berikut “we define governance simply as organizing collective action, this conceptualization of governance is not limited to government since other social institution may provide governance service as well.”¹⁸⁵ Interaksi antar pihak-pihak dalam melaksanakan *governance* jika dijalankan secara baik berdasarkan prinsip *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness and efficiency, accountability* maka akan mewujudkan *good governance* sebagai nilai ideal dari pelaksanaan *governance* yang mengutamakan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara..

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi dengan dinamika yang cepat di berbagai sektor kehidupan, baik politik, ekonomi, budaya, sosial dan lain sebagainya yang menuntut peningkatan kualitas demokrasi, pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan semakin berkembangnya konsep tentang hak asasi manusia. Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan konsep negara demokrasi yang dipolakan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Martin Scheinin mengatakan bahwa:¹⁸⁶

Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural system and their full participation in all aspects of their lives. In the context

¹⁸³ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, First Edition (New York: Plume: The Pinguin Group, 1993), hal. 34

¹⁸⁴ Safri Nugraha, *op. cit.*, hal. 9

¹⁸⁵ Aseem Prakash and Jeffrey A, Hart, *op. cit.*, hal. 2

¹⁸⁶ Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson, *op. cit.*, hal. 30

of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached

Konsep demokrasi ini sebagai salah satu landasan utama mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, mengingat pemerintahan yang dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan rakyat, serta jaringan pembuatan suatu keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan sehingga rakyat bisa mengontrol ataupun memasukkan inisiatif lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik.

Dengan ditetapkannya negara Indonesia sebagai negara demokrasi, *founding fathers* telah memikirkan dan menghendaki adanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik, karena pemerintahan demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, maka dalam konsep *good governance* rakyat memegang peranan penting, sebagai kontrol penyelenggaraan pemerintah maupun merupakan salah satu institusi dari *governance*, yang menurut Sedarmayanti institusi dari *governance* tersebut meliputi: *state* (Negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta dan dunia swasta), dan *society* (masyarakat).¹⁸⁷

Menempatkan rakyat sebagai satu institusi dalam *governance* tersebut berorientasi pada teori terbentuknya suatu negara, dimana salah satu unsur yang harus dipenuhi adalah adanya rakyat. Selain itu penyelenggaraan pemerintah demokrasi diisyaratkan adanya keterlibatan rakyat dalam mengambil keputusan, baik melalui wakil-wakil rakyat maupun secara langsung, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 ayat (2) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹⁸⁸

Di dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia tidak terbatas pada satu bidang saja, akan tetapi meliputi segala aspek terutama politik, ekonomi, sosial, dan pemerintahan. Di dalam penyelenggaraan politik, ekonomi, dan sosial tersebut harus secara transparan dan akuntabilitas, sebagai elemen pokok *good governance*,

¹⁸⁷ Sedarmayanti, *op. cit.*, hal 5

¹⁸⁸ Harun Al Rasyid, *op. cit.*, hal. 77

sebagaimana dikatakan oleh Caroline. G. Hernandez, “*transparency and accountability on the part of those who govern are key elemen of good governance*”¹⁸⁹

Sikap transparansi dan akuntabilitas para pelaku (*stakeholder*) politik, ekonomi, sosial, maupun pemerintahan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi baik atau buruk. Karena pada dasarnya pemerintahan tersebut dapat menjadi baik maupun buruk sebagaimana dikemukakan juga oleh Caroline. G. Hernandez

Terdapat suatu penilaian dan anggapan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia, yakni pemerintahan akan menjadi baik apabila dalam penyelenggaraan pemerintah terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sebenarnya tidak, karena ketiga permasalahan tersebut hanyalah merupakan bagian dari permasalahan yang ada dan harus dibenahi di Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi karena selama kurun waktu pemerintahan orde baru praktek korupsi, kolusi dan nepotisme tumbuh dengan subur dan marak pada semua unsur pemerintahan, bahkan Indonesia masuk dalam kategori negara korup nomor enam di dunia,¹⁹⁰ sehingga pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme menjadi agenda utama yang harus dilaksanakan dalam era reformasi, karena berdampak buruk bagi pemerintahan.

Disisi lain rakyat menghendaki agar korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia harus diberantas, oleh karena itu dikeluarkanlah Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai pijakan awal untuk terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dan menuju pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu yang menjadi pertimbangan ditetapkannya ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tersebut adalah telah diakui, bahwa didalam penyelenggaraan negara Indonesia dinilai telah terjadi adanya praktek-praktek usaha yang menguntungkan sekelompok orang tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara diberbagai aspek kehidupan sosial.

¹⁸⁹ Sadjijono, *op. cit.*, hal. 262

¹⁹⁰ Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, Cetakan. Pertama, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008) hal. 114

Di dalam ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 berusaha memenuhi dan melaksanakan tuntutan kehendak rakyat di era reformasi yang ditetapkan dalam pasal-pasal Tap MPR dimaksud, antara lain:

1. Memfungsikan secara proposional dan benar lembaga tertinggi negara, lembaga kepresidenan, dan lembaga tinggi negara lainnya sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang-Undang Dasar (pasal 1)
2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara (pasal 2 ayat (1))
3. Untuk melaksanakan fungsi tugasnya, penyelenggaraan negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (pasal 2 ayat (2))
4. Untuk menghindari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumunkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat
5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh kepala negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat.
6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan dengan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang no. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, yang diubah dengan undang-undang no 20 tahun 2001
7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilaksanakan dengan tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap

memperhatikan prinsip praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*) dan hak asasi manusia

Tindak lanjut ketetapan MPR RI No XI/MPR/1998 sebagai wujud komitmen bersama untuk memenuhi tuntutan rakyat dalam memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme, maka dibentuk Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Lembar Negara Republik Indonesia tahun 1999 no. 75)

Dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tersebut mempertimbangkan bahwa praktek korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar penyelenggara negara, melainkan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara. Oleh karena itu Undang-Undang No. 28 tahun 1999 mengatur secara tegas kewajiban penyelenggara negara untuk tidak melakukan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam menyelenggarakan negara, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 5 ayat (1) sampai dengan ayat (7) yang mengatur tentang kewajiban penyelenggaraan negara, sehingga bagi penyelenggara negara yang tidak memenuhi kewajiban dimaksudkan dikenakan sanksi baik administratif, perdata, pidana maupun denda.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) sesuai yang dimanatkan ketetapan MPR RI No XI/MPR/1998 maupun Undang-Undang No. 28 tahun 1999 telah merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara (*the general principle of state organization*), sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Undang-Undang No. 28 tahun 1999, yang meliputi:

1. Asas kepastian hukum: adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undang, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
2. Asas tertib penyelenggaraan negara: adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum: adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas keterbukaan: adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas: adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
6. Asas profesionalitas: adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas akuntabilitas: adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹¹

Hubungan antar penyelenggara negara dilaksanakan dengan mentaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk lebih memfokuskan terhadap pemberantasan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, dibentuk Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang dirubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001, termasuk diundangkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga praktek korupsi dalam penyelenggaraan negara memiliki sanksi yang tegas demi terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Di dalam penegakan asas-asas umum penyelenggaraan negara (*the general principle of organization state*) khususnya asas akuntabilitas (*accountability*) telah dikeluarkan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) yang bertujuan untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas instansi pemerintah sebagai salah satu pra-syarat terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya, dengan sasaran:

¹⁹¹ Lihat Undang-Undang no. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, beserta penjabarannya.

1. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsive terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintahan
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tersebut dibentuk komisi pemeriksa kekayaan negara yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dan berfungsi untuk memeriksa kekayaan pejabat penyelenggaraan negara. Pembentukan komisi tersebut dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 81 tahun 1999 tentang pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara. Eksistensi komisi pemeriksa ini untuk mencegah adanya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan negara. Selain itu juga pembentukan Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENASI) sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Di dalam Undang-Undang yang dimaksud menyatakan, bahwa program pembangunan yang berkaitan dengan program pengawasan terhadap aparatur negara merupakan salah satu prioritas utama. Pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dengan fokus pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme tersebut melibatkan peran dan partisipasi masyarakat secara aktif untuk melakukan dan menjadi lembaga kontrol masyarakat (*control of society*) terhadap penyelenggaraan negara agar bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Untuk mengefektifkan pengawasan (*control*) bagi penyelenggara pemerintah baik secara internal maupun eksternal, mengambil contoh dari beberapa negara seperti: Amerika Serikat, Inggris, Jepang, dan Uganda, bahwa di negara-negara tersebut mengefektifkan lembaga Inspektorat Jenderal sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, menampung segala pengaduan dan informasi dari masyarakat yang menyangkut tentang sikap, perilaku, penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh penyelenggara

pemerintahan. Walaupun jenis, kedudukan dan pertanggung jawaban Inspektorat Jenderal tersebut di negara yang satu dengan yang lain berbeda-beda.

Seperti di Amerika Serikat ada inspektorat jenderal di Kejaksaan Agung (*US Department of Justice*) dan di departemen pertahanan, kedua lembaga tersebut tidak bertanggungjawab kepada menteri-menteri melainkan kepada parlemen (*congress*). Namun demikian Inspektur Jenderal sebagai penyelenggara administrasi negara.¹⁹² Di Uganda dan Jepang, Inspektorat Jenderal sebagai institusi yang mandiri dan hanya satu dalam dalam negara yang bertugas mengawasi para menteri dan instansi publik, yang salah satu tugasnya adalah menerima pengaduan terhadap tindakan-tindakan penyelenggara pemerintah yang disebut sebagai maladministrasi. Menurut New Zealand Parliamentary Commissioner yang dikutip oleh K.C Wheare bahwa maladministrasi adalah.¹⁹³

maladministration appears to have been contrary to law; was unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or provision of any enactment or a practice that is or may be unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory; or was based wholly or partly on mistake of law or fact; or was wrong

Di Indonesia ada lembaga inspektorat jenderal yang kewenangannya melakukan pengawasan dan melakukan inspeksi keseluruhan komponen departemen, terhadap sikap, perilaku petugas pemerintahan di departemen. Lembaga tersebut kedudukannya berada di bawah menteri, sehingga eksistensinya kurang independen.

Sasaran pengawasan terhadap kinerja pemerintah, baik yang dilakukan oleh inspektorat jenderal maupun lembaga lain yang memiliki otoritas independen, tidak lain sebagai upaya untuk mencegah agar dalam penyelenggaraan administrasi negara tidak terjadi maladministrasi yang berakibat menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan rumusan tujuan dan misi lembaga ombudsman, yang antara lain membangun dan menjamin terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mengawasi dan mengoreksi cara-cara lembaga-lembaga pemerintah memberi pelayanan kepada masyarakat, agar pelayanan itu dilakukan dengan ramah sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, tepat waktu, tanpa meminta imbalan, dan

¹⁹² Sadjijono, *op. cit.*, hal 269

¹⁹³ K.C Wheare, *op. cit.*, hal 1

sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik¹⁹⁴ yaitu: perlakuan yang adil (*fair play*), ketelitian, kemurnian tujuan, keseimbangan, dan kepastian hukum.



¹⁹⁴ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara, op. cit.*, hal. 64.