

020320021101020377

9

DIPA FH UNSRI 2011



**LAPORAN PENELITIAN  
HIBAH KOMPETITIF FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

**REKONSILISASI DEMOKRASI DAN BIROKRASI MELALUI  
PENERAPAN PRINSIP *GOOD GOVERNANCE***

Oleh :

**Ketua : H. Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S.  
Anggota : Abunawar Basyeban, S.H. M.H.  
Mahesa Rannie, S.H., M.H.  
Hapy Hayati Helmi (Mhs)  
Etik Purnamasari (Mhs)**

Dibiayai Dari DIPA UNSRI Nomor : 0700/023-04.2.01/06/2011 tanggal 20 Desember  
2010 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Universitas Sriwijaya Sesuai Dengan Surat  
Perjanjian Pelaksanaan Penelitian Hibah Kompetitif Dana DIPA  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Nomor : 20/UN9.1.2/PL-FH/2011  
Tanggal : 11 Juli 2011

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
NOVEMBER 2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip *Good Governance*

2. Ketua Peneliti

- a. Nama Peneliti : H. Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S.
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP : 195806231985031002
- d. Pangkat/Gol. : Lektor Kepala/IVa
- e. Fakultas/bagian : Hukum/Hukum Tata Negara
- f. Bidang keahlian : Hukum Tata Negara
- g. Alamat rumah : Jl. Sultan Mas Mansyur Lrg. Mandi Api No. 804  
Rt. 69/03 Bukit Lama Palembang
- h. Alamat kantor : Jl. Raya Palembang-Prabumulih Km. 32 Inderalaya  
Ogan Ilir Sumsel
- i. Telpon/HP/Faks : 08127801458

3. Anggota Peneliti

### Nama Dosen Peneliti

No	Nama dan gelar akademik	NIP	Bidang keahlian dan mata kuliah	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1	Abunawar Basyeban, S.H., M.H.	196104281988031003	Hukum Tata Negara	8 jam / minggu
2	Mahesa Rannie, S.H., M.H.		Hukum Tata Negara	8 jam / minggu

### Nama Mahasiswa Peneliti

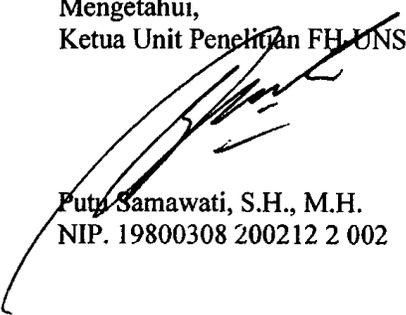
No.	Nama Mahasiswa	NIP	Tugas	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1.	Happy Hayati Helmi	02071000104	Pengumpul Data	5 jam/minggu
2.	Etik Purnama Sari	02081000015	Pengumpul Data	5 jam/minggu

3. Jangka Waktu Penelitian : 6 (enam) bulan

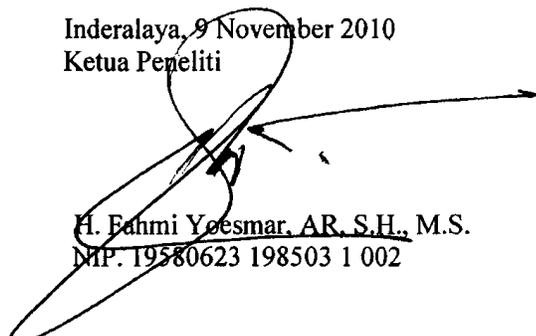
4. Pembiayaan

Jumlah biaya yang diajukan: Rp. 10.000.000,-

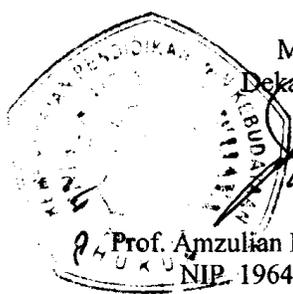
Mengetahui,  
Ketua Unit Penelitian FH-UNSRI

  
Putri Samawati, S.H., M.H.  
NIP. 19800308 200212 2 002

Inderalaya, 9 November 2010  
Ketua Peneliti

  
H. Fahmi Yoesmar, AR, S.H., M.S.  
NIP. 19580623 198503 1 002

Menyetujui,  
Dekan FH-UNSRI

  
  
Prof. Amzulian Rifai, S.H., L.L.M., Ph.D.  
NIP. 19641202 199003 1 003

## ABSTRAK

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara, prinsip *good governance* merupakan sesuatu hal yang dicita-citakan dan diharapkan dapat diwujudkan. Prinsip *good governance* merupakan suatu perpaduan antara prinsip demokrasi yang menekankan pada kebebasan dan prinsip birokrasi yang menekankan pada ketertiban. Unsur-unsur yang ada dalam prinsip demokrasi dan birokrasi kemudian dipadukan dalam penerapan prinsip *good governance*. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menjabarkan penerapan prinsip *good governance* sebagai bentuk rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi serta untuk menjabarkan dan menganalisis tolak ukur keberhasilan penerapan prinsip *good governance* sebagai bentuk rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian non doktrinal

## **PRAKATA**

Puji dan syukur kami ucapkan kepada Allah SWT, karena atas berkat rahmat dan ridhoNya tim penulis dapat melaksanakan penelitian sampai selesai dan membuat laporan penelitian ini. Penelitian ini mengambil judul **Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip Good Governance**.

Tim penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam melaksanakan penelitian ini. Ucapan terima kasih ini juga kami sampaikan kepada Bapak Dekan, Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II, Pembantu Dekan III yang telah berkenan untuk memberikan izin dan bantuan berupa dana dalam melaksanakan penelitian ini sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Tim penulis menyadari sepenuhnya bahwa penelitian ini jauh dari sempurna karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan tim penulis terutama isi laporan penelitian, termasuk pula di dalamnya susunan kata maupun kalimatnya. Akhir kata penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak yang membaca laporan hasil penelitian ini. Semoga penelitian yang telah dihasilkan ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua, terutama yang berminat dengan permasalahan penelitian ini.

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Pengesahan .....	i
Abstrak .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vi
 <b>Bab I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	4
C. Ruang Lingkup .....	4
D. Urgensi Penelitian .....	4
 <b>Bab II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian <i>Governance</i> dan <i>Good Governance</i> .....	6
B. Pengertian Demokrasi dan Konsep Mengenai Demokrasi .....	11
C. Konsep Negara Hukum .....	19
D. Konsep Birokrasi dan Kaitannya Dengan Demokrasi.....	26
 <b>Bab III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN</b>	
A. Tujuan Penelitian .....	31
B. Manfaat Penelitian .....	31
 <b>BAB IV METODE PENELITIAN</b>	
A. Tipe Penelitian .....	32
B. Pendekatan Penelitian .....	33
C. Jenis dan Sumber Penelitian .....	33
D. Pengumpulan Bahan Penelitian .....	34
E. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	34

**BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> Sebagai Bentuk Rekonsiliasi Antara Demokrasi dan Birokrasi .....	36
1. Birokrasi dan Reformasi Birokrasi .....	39
B. Penegakan Hukum Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Pemerintahan .....	75
C. Tolak Ukur Keberhasilan Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> .....	78
D. Manfaat Dilaksanakannya <i>Good Governance</i> .....	90

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	99
B. Saran .....	100

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>101</b>
<b>CURICULUM VITAE .....</b>	<b>104</b>

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Rekonsiliasi<sup>1</sup> merupakan istilah populer yang ada dalam ranah ilmu politik maupun hukum. Istilah ini mempunyai maksud untuk “mendamaikan” dua hal yang bertolak belakang. Demokrasi dan birokrasi merupakan dua hal yang saling bertolak belakang. Istilah ini, terutama demokrasi, sudah muncul sejak zaman Yunani Kuno di awal abad masehi.. Kemudian di abad modern muncul pula istilah birokrasi seiring dengan tumbuh dan berkembangnya negara-negara modern.

Demokrasi secara garis besar dapat diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>2</sup> Dalam alam demokrasi rakyat mendapatkan kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan mengeluarkan aspirasi mereka. Tentu saja hal tersebut disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat yang resmi.

Hal yang paling dijunjung tinggi dalam prinsip demokrasi adalah kebebasan, akan tetapi hal tersebut tidak dapat dijalankan secara mutlak, karena kebebasan harus dibatasi dengan tanggung jawab, sedangkan birokrasi identik dengan ketertiban. Sebuah antinomi<sup>3</sup> yang saling berlawanan menurut istilah dalam filsafat hukum. Kedua nilai

---

<sup>1</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata rekonsiliasi dapat diartikan sebagai perbuatan memulihkan hubungan persahabatan ke keadaan semula ; perbuatan menyelesaikan perbedaan.

<sup>2</sup> Istilah ini dikemukakan oleh Abraham Lincoln, mantan Presiden Amerika Serikat, yang terkenal dengan pernyataannya “*government for the people, of the people, by the the people*”.

<sup>3</sup> Menurut Purnadi Purbatjaraka nilai itu pada dasarnya bersifat antinomik (berpasangan dan bertegangan) yang terbentuk dalam suatu jalinan yang bulat sehingga terwujud hukum yang efektif dan efisien. Amrullah Arpan dan Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum ; Renungan Untuk Mencerahkan Kehidupan Manusia di Bawah Sinar Keadilan*, Penerbit Universitas Sriwijaya, Palembang, 2007, hlm. 98.

tersebut -kebebasan dan ketertiban- merupakan sesuatu hal yang bertolak belakang satu sama lain.

Agar kedua hal tersebut saling berjalan seimbang dan melengkapi harus ada unsur penengahnya. Unsur penengah tersebut dapat diistilahkan dengan *good governance*.<sup>4</sup> Sebuah istilah baru yang tengah mencuat ke permukaan akhir-akhir ini. Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.<sup>5</sup>

Prinsip *good governance* sekarang ini baru dan telah diterapkan di negara-negara modern yang menganut prinsip demokrasi, terlebih lagi oleh negara yang menganut paham liberalisme dan individualisme. Prinsip *good governance* merupakan istilah yang baru mengemuka dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Prinsip *good governance* mulai populer setelah mendapat usulan dari badan-badan atau lembaga-lembaga pembiayaan internasional seperti *World Bank* dan *International Monetary Fund (IMF)* untuk memperbaiki manajemen pembangunan di negara-negara penerima bantuan tersebut.<sup>6</sup>

Salah satu tolak ukur pemerintahan yang baik adalah *performance* dari birokrasinya, karena *good governance* sangat identik dengan birokrasi dalam

---

<sup>4</sup> Menurut World Bank, istilah *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Agus Sutiono, dkk., *Memahami Good Governance : Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 34.

<sup>5</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah ; Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 4.

<sup>6</sup> Eddi Wibowo, dkk., *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

pemerintahan.<sup>7</sup> Walaupun identik dengan birokrasi pemerintahan, akan tetapi sebenarnya ada tiga elemen prinsip *good governance*, yaitu : pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Inilah yang disebut dengan tiga pilar utama yang menunjang terwujudnya prinsip *good governance*.

Birokrasi merupakan suatu sistem yang teratur dan kaku sedangkan demokrasi cenderung lebih luwes serta menjunjung tinggi kebebasan. Suatu hal yang sangat bertolak belakang. Kedua hal tersebut saling tarik-menarik satu sama lain. Terkadang kebebasan lebih kuat dan terkadang pula ketertiban yang lebih kuat. Keduanya merupakan unsur yang saling melengkapi satu sama lain. Melalui prinsip *good governance* kedua hal tersebut coba untuk diseimbangkan. Kebebasan dan ketertiban merupakan nilai-nilai<sup>8</sup> yang dalam filsafat hukum digambarkan saling berantinomi (berlawanan) seperti yang telah dijelaskan di awal.

Kedua konsep tersebut -demokrasi dan birokrasi- telah diterapkan di banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Penerapannya dilakukan dengan berbagai macam cara, tergantung dari bagaimana pemerintah suatu negara memahami konsep tersebut. Akan tetapi umumnya semua negara di dunia yang menerapkan konsep *good governance* hampir memiliki persamaan satu sama lain dalam menerapkan konsep tersebut karena tolak ukur keberhasilan dalam menerapkan konsep *good governance* umumnya telah disepakati satu sama lain, walaupun sedikit berbeda, melalui tolak ukur yang dibuat oleh lembaga-lembaga pembiayaan internasional. Penulis sangat tertarik untuk mengangkat

---

<sup>7</sup> Birokrasi yang baik selain itu ditunjang pula dengan adanya penegakan hukum (supremasi hukum) dalam birokrasi tersebut. Dengan begitu dapat tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and services* sebagaimana yang didambakan oleh masyarakat.

<sup>8</sup> Nilai dalam filsafat hukum merupakan sesuatu yang sangat abstrak sifatnya. Nilai merupakan sisi terdalam dari hukum selain asas.

masalah ini dalam penelitian yang berjudul “*Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip Good Governance*”.

## **B. Permasalahan**

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas maka timbul permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan prinsip *good governance* sebagai bentuk rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi?
2. Apakah yang menjadi tolak ukur keberhasilan penerapan prinsip *good governance* sebagai rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

*Good governance* mempunyai ruang lingkup yang sangat luas karena terdiri dari tiga pilar pendukung utama, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Mengingat luasnya ruang lingkup *good governance*, maka penelitian ini akan dikhususkan pada sektor pemerintah saja (demokrasi dan birokrasi).

## **D. Urgensi (Keutamaan) Penelitian**

*Good governance* merupakan isu sentral yang sangat mengemuka sekarang ini, akan tetapi kenyataannya tidak mudah untuk melaksanakan prinsip *good governance* karena berbenturan dengan prinsip demokrasi yang bebas dan birokrasi yang tertib. Seperti halnya prinsip *good governance*, prinsip demokrasi pun sangat mengemuka dan banyak negara-negara yang menganut prinsip demokrasi.

Ada perbedaan pokok antara demokrasi dan birokrasi sebagaimana yang telah diuraikan di latar belakang tulisan ini. Benturan antara kedua prinsip tersebut (demokrasi dan birokrasi) coba untuk direkonsiliasi melalui prinsip *good governance*. Dalam pelaksanaannya hal tersebut tidaklah mudah.

Dengan memperhatikan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka sangat penting untuk dilakukan penelitian mengenai rekonsiliasi demokrasi dan birokrasi dengan menjabarkan dan menganalisis permasalahan tersebut dan pelaksanaannya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian *Governance* dan *Good Governance*

Istilah “*governance*” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur ilmu administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson, yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat ke 27, memperkenalkan bidang ilmu tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu.<sup>9</sup> Tapi selama itu pula *governance* hanya digunakan dalam literatur politik dalam pengertian yang sempit.

Wacana mengenai *governance* baru muncul sekitar lima belas tahun belakangan ini di awal tahun 1990-an, terutama setelah berbagai lembaga atau badan pembiayaan internasional menetapkan prinsip *good governance* sebagai persyaratan utama untuk setiap program bantuan mereka. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara Indonesia, istilah *good governance* telah diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo), tata pemerintahan yang baik (*United Nation Development Program*), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (Lembaga Administrasi Negara), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean government*).

---

<sup>9</sup> Sofian Effendi, *Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama*, (<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>), diakses tanggal 15 September 2011. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama, yaitu cara menetapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga, atau negara. Perbedaan paling pokok antara konsep “*government*” dan “*governance*” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “pemerintahan” berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominant dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam konsep *governance* terkandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya serta mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Telah dijelaskan di awal dalam prinsip *governance* terkandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan, mengelola sumber daya, dan menghadapi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur-unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif, dan kemitraan. Prinsip *good governance* yang dianjurkan oleh lembaga-lembaga donor internasional tersebut kemudian berubah akibat pengaruh Amerika Serikat yang menggunakan globalisasi untuk menebarkan sistem pasar bebas (liberalisme) ke segala penjuru dunia.<sup>10</sup>

Selain itu, kata “*good*” pada *good governance* dapat pula diartikan sehingga mempunyai makna :<sup>11</sup>

- a. Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara;
- b. Keberdayaan masyarakat dan swasta;
- c. Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum positif negara;
- d. Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien.

Sementara itu kata “*governance*” pada *good governance* dapat diartikan sebagai :<sup>12</sup>

- a. Penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Aktivitas pemerintahan melalui : pengaturan publik, fasilitasi publik, dan pelayanan publik.

---

<sup>10</sup> Konsep “*good governance*” ini sebenarnya identik dengan ideologi liberal yang dianut Amerika Serikat, diantaranya adalah : (1) menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia, khususnya hak dan kebebasan individu, (2) demokrasi, (3) penegakan *rule of law*, (4) pasar bebas, (5) perhatian terhadap lingkungan.

<sup>11</sup> Pipin Hanafiah, *Good Governance ; Membangun Masyarakat yang Demokratis dan Nasionalistis*, Makalah yang disajikan pada kegiatan “Peningkatan Wawasan Kebangsaan Bagi Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, dan Bakom PKB di kabupaten Purwakarta, Jawa Barat tanggal 31 Oktober 2007, ([http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo\\_all.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo_all.pdf)), diakses tanggal 20 Agustus 2011

<sup>12</sup> *Ibid*

Ada pula yang mengartikan kata *governance* sebagai suatu mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warga untuk mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *governance* dapat dinilai atau diukur dari kualitas interaksi yang terjadi diantara komponen *governance* itu sendiri yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*)<sup>13</sup>. *Governance* yang baik diantaranya harus memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, *predictability*, dan transparansi.

Jadi, dari uraian di atas prinsip *good governance* dapat diartikan sebagai suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dari pengertian ini terkandung berbagai substansi nilai, antara lain :

- a. Bagaimana pemerintah memimpin negara dengan bersih?
- b. Bagaimana masyarakat mengatur dirinya sendiri secara mandiri?
- c. Bagaimana pemerintah dan masyarakat menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab?

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2000 pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparan, demokratis, efisien, efektif, menegakkan supremasi hukum, memberikan pelayanan prima dan diterima masyarakat.

Menurut *United Nations Development Program* (UNDP), istilah *governance* pada kata *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi, dan sumber-sumber sosial politiknya dan tidak sekedar

---

<sup>13</sup> *Ibid*

dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, serta untuk kesejahteraan rakyatnya.<sup>14</sup>

Sementara itu definisi *good governance* menurut World Bank adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi, investasi, dan pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.<sup>15</sup>

Istilah *governance*, *good governance*, dan *good public governance* muncul pada kurun waktu sekitar pertengahan tahun 90-an karena banyak diperkenalkan oleh lembaga pemberi bantuan luar negeri seperti IMF (International Monetary Fund) baik yang bersifat multilateral maupun bilateral. Istilah tersebut seringkali dikaitkan dengan kebijakan pemberian bantuan, dalam pengertian *good governance* dijadikan salah satu aspek yang perlu untuk dipertimbangkan dalam memberikan bantuan baik merupakan pinjaman maupun hibah.

Menurut UNDP ada indikator atau ciri-ciri yang dapat mendukung keberhasilan *good governance*, yaitu :<sup>16</sup>

1. Mengikutsertakan semua ;
2. Transparan dan bertanggungjawab ;
3. Efektif dan adil ;
4. Menjamin adanya supremasi hukum ;

---

<sup>14</sup> Memahami *Good Governance* Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia, *Op. cit.*, hlm.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 45

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 22

5. Menjamin bahwa prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat ;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Selain itu, *World Bank* juga mengusung tiga indikator yang mendukung keberhasilan *good governance*, yaitu :<sup>17</sup>

1. Bentuk rezim politik ;
2. Proses dimana kekuasaan digunakan di dalam manajemen sumber daya sosial dan ekonomi bagi kepentingan pembangunan ;
3. Kemampuan pemerintah untuk mendisain, memformulasikan, melaksanakan kebijakan, dan melaksanakan fungsi-fungsinya.

Selain indikator-indikator pendukung keberhasilan *good governance* yang dikemukakan oleh dua organisasi ekonomi internasional di atas, ada juga faktor yang dapat menghambat terwujudnya *good governance*, yaitu :<sup>18</sup>

1. Anggapan mengenai korupsi yang dianggap sebagai budaya sehingga sulit untuk diubah ;
2. Masih kurangnya pemahaman masyarakat dan aparatur pemerintah mengenai *good governance* sehingga hanya menjadi slogan dan wacana belaka ;
3. Kualitas sumber daya manusia untuk mewujudkan *good governance* yang kurang memadai dan berkompeten ;

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 37

<sup>18</sup> Mengkritisi *Clean and Good Governance* di Indonesia, (<http://www.wordpress.com/.../mengkritisi-clean-and-good-governance-di-Indonesia/>), diakses tanggal 15 Maret 2011.

4. Penegakan dan pelaksanaan aturan hukum yang bertujuan untuk mewujudkan *good governance* yang belum terlaksana secara maksimal.

Faktor yang paling menentukan untuk terlaksananya *good governance* yang paling utama adalah tegaknya supremasi hukum (*supremacy of law*), seperti yang telah dikemukakan di awal tulisan ini. Selain itu ada hal-hal lain di luar hukum (fakta sosial) yang mendukung terwujudnya prinsip *good governance*. Tingkat pendidikan masyarakat serta tingkat kesehatan masyarakat dapat pula dijadikan tolak ukur keberhasilan pelaksanaan prinsip *good governance* karena pada umumnya negara-negara yang berhasil dalam melaksanakan kedua hal tersebut, biasanya ditunjang pula oleh pemerintahnya yang bisa memberikan pelayanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan yang baik kepada masyarakatnya.

Prinsip *good governance* seperti yang telah penulis kemukakan merupakan penengah antara konsep mengenai demokrasi yang digandengkan dengan birokrasi. Prinsip tersebut dapat diistilahkan dengan demokratisasi birokrasi atau bagaimana cara membuat birokrasi yang terkesan kaku dan tertutup, seperti anggapan orang selama ini, lebih luwes dan terbuka.

## **B. Pengertian Demokrasi dan Konsep Mengenai Demokrasi**

Konsep mengenai demokrasi dan negara hukum lahirnya hampir berbarengan di zaman Yunani Kuno pada abad ke 5 masehi. Secara etimologis demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Secara historis di Yunani Kuno, Romawi, dan Italia kata demokrasi sering diistilahkan dengan “pemerintahan rakyat”. Demokrasi pada waktu itu terutama di zaman

Yunani Kuno merupakan demokrasi yang dilaksanakan secara langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>19</sup> Pada waktu itu demokrasi bisa dilaksanakan secara langsung salah satunya karena jumlah penduduk yang masih sangat sedikit.

Jika ditinjau dari teori kedaulatan<sup>20</sup>, demokrasi termasuk dalam paham teori kedaulatan rakyat. Yang mengemukakan teori ini antara lain adalah Immanuel Kant. Kant mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya dalam pengertian kebebasan yang dibatasi oleh perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuatnya adalah rakyat itu sendiri. Bisa diartikan bahwa undang-undang merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara.<sup>21</sup>

Selain Immanuel Kant, J.J. Rousseau juga mengemukakan teori kedaulatan rakyat. Rousseau mengatakan bahwa dalam sebuah negara ada individu-individu yang membentuk kesatuan sehingga membentuk suatu kehendak umum. Kehendak umum inilah yang digambarkan dengan kehendak rakyat dalam suatu negara dan dianggap

---

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 109. Dalam pelaksanaannya prinsip demokrasi ini tergantung dari ideologi dan falsafah hidup bangsa yang dianut oleh masing-masing negara tersebut. Misalnya Amerika yang menganut paham liberalisme-individualisme tentu saja menjalankan demokrasi berdasarkan prinsip tersebut, begitu pula dengan negara-negara yang menganut paham komunis juga menjalankan prinsip demokrasi berdasarkan ideologi atau paham mereka anut. Macam-macam demokrasi menurut Miriam Budiardjo antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi Terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. *Ibid*, hlm. 105.

<sup>20</sup> Kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi. Menurut Jean Bodin kedaulatan itu memiliki sifat-sifat : utuh, murni, bulat, dan tidak dapat dibagi-bagi. Ada lima teori kedaulatan yang berkembang selama ini, yaitu teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat.

<sup>21</sup> Amzulian Rifai, *Teori Sifat Hakikat Negara*, Penerbit Tunggal Mandiri Publishing, Malang, 2010, hlm. 73.

kehendak rakyat ini memegang kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara. Teori kedaulatan rakyat ini jika dikaitkan dengan paham demokrasi sangatlah erat kaitannya karena dalam paham demokrasi rakyatlah yang memegang kekuasaan yang tertinggi dalam sebuah negara.

Penerapan konsep demokrasi kemudian berkembang luas dan memberikan inspirasi bagi negara-negara yang baru merdeka dan terlepas dari penjajahan kolonialisme dan imperialisme Inggris, Belanda, dan negara-negara Eropa lainnya. Ketika negara-negara tersebut merdeka, maka sebagian besar mereka menerapkan konsep demokrasi, termasuk juga Indonesia.

Namun dalam perkembangan selanjutnya konsep demokrasi memiliki makna yang lebih meluas bahkan tuntutan masyarakat terhadap konsep mengenai demokrasi tidak hanya menyangkut aspek kekuasaan saja, akan tetapi juga nilai-nilai demokrasi dan bahkan berkembang ke arah demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi.<sup>22</sup> Robert A. Dahl dalam bukunya yang berjudul *“Dilemas of pluralist democracy, autonomy vs control”* mengemukakan bahwa terdapat lima kriteria yang dapat dijadikan sebagai unsur nilai-nilai demokrasi, antara lain :<sup>23</sup>

1. Persamaan hak pilih ;

Hak pilih yang dimiliki oleh setiap warga negara merupakan jaminan bagi terselenggaranya keputusan bersama atau kolektif yang menyangkut harkat dan martabat warga negara.

---

<sup>22</sup> Bambang Istianto, *Demokratisasi Birokrasi*, STIAMI Jakarta dengan Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm. 1

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 22-23

2. Partisipasi efektif ;

Partisipasi efektif sangat diperlukan guna mendukung keputusan yang bersifat kolektif agar diperoleh legitimasi politik yang lebih kuat.

3. Pembeberan kebenaran ;

Pengambilan keputusan kolektif yang dilakukan secara terbuka mampu memberikan informasi yang akurat mengenai seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara.

4. Kontrol terakhir terhadap agenda ;

Kontrol masyarakat terhadap agenda yang telah menjadi keputusan kolektif akan menjadi sangat efektif jika ketiga kriteria yang telah disebutkan di atas telah menjadi hak politik warga negara yang dijalankan dengan kesadaran politik yang telah dilembagakan.

5. Pencakupan.

Hak politik yang dimiliki oleh semua warga negara harus diberikan kebebasan dalam pelaksanaannya agar dapat tersalurkan hak politik yang dimilikinya, sehingga kebijakan negara mampu mengakomodir dalam mencakup secara keseluruhan tanpa terkecuali sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akan tetapi, dalam sejarah perkembangannya demokrasi sempat mengalami pasang surut terutama pada abad pertengahan karena raja dan paus saling berebut pengaruh dan kekuasaan sehingga rakyat yang menjadi korban. Akan tetapi pada abad pertengahan (*abad renaissance*) konsep tentang demokrasi bangkit kembali karena rakyat sudah tidak senang dengan tindakan raja yang sewenang-wenang terhadap mereka. Berbarengan dengan berkembangnya konsep demokrasi ini kemudian lahir pula konsep

mengenai pembagian kekuasaan dalam suatu negara yang meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*trias politica*). Dimana awalnya konsep mengenai pembagian kekuasaan ini bermula dari konsep mengenai negara hukum karena salah satu doktrin yang dikembangkan dalam prinsip negara hukum adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan ini pada mulanya dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Konsep ini dikenal dengan istilah *trias politica*. *Trias politica* merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebaiknya tidak diserahkan kepada orang atau lembaga yang sama agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Konsep dasar *trias politica* adalah bahwa kekuasaan dalam suatu negara tidak boleh dilimpahkan kepada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti parlemen yang memiliki kewenangan untuk menjalankan kekuasaan legislatif dan lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Konsep *trias politica* ini pertama kali diperkenalkan oleh John Locke dalam bukunya yang berjudul "*Two Treatises on Civil Government*" pada tahun 1690. Gagasan *trias politica* yang dikemukakan oleh John Locke ini ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Menurut John Locke, kekuasaan dalam negara terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu : kekuasaan legislatif atau kekuasaan untuk membuat

peraturan dan undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federatif atau kekuasaan untuk mengurus urusan luar negeri, urusan perang, dan damai). John Locke tidak memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam *trias politica* yang dikemukakannya. Menurutnya kekuasaan yudikatif masuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Gagasan *trias politica* yang dikemukakan oleh John Locke ini muncul sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja Stuart di Inggris serta untuk mendukung Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris.

Gagasan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikemukakan oleh John Locke ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu pada tahun 1789 dalam bukunya yang berjudul "*L' Esprit Des Lois*" (*The Spirit of Law*). Menurut Montesquieu kekuasaan negara itu terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu : kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang).

Montesquieu menekankan bahwa seseorang cenderung untuk mendominasi kekuasaan bila kekuasaan terpusat di tangannya. Oleh karenanya, dia berpendapat agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, maka harus ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

Bila kita bandingkan dengan *trias politica* yang dikemukakan oleh John Locke ada sedikit perbedaan yang ditemukan, Montesquieu memisahkan kekuasaan yudikatif menjadi satu cabang kekuasaan tersendiri sedangkan John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif tersebut ke dalam kekuasaan eksekutif. Montesquieu karena

pengalamannya sebagai seorang hakim berpendapat bahwa kekuasaan yudikatif itu harus terpisah dari kekuasaan manapun, termasuk kekuasaan eksekutif. Menurutnya kekuasaan yudikatif itu harus bebas dari intervensi kekuasaan eksekutif. Apabila kekuasaan eksekutif sudah mengintervensi kekuasaan yudikatif, maka hakim selaku salah satu unsur yang menjalankan kekuasaan yudikatif tidak akan bisa lagi adil dalam memutuskan suatu perkara di pengadilan.

Kendatipun konsep *trias politica* ala Montesquieu ini sangat populer sampai kini, namun tidak dipraktekkan secara murni -termasuk Amerika Serikat yang sering dijadikan *role model* konsep *trias politica* Montesquieu- karena tidak sesuai dengan keadaan sekarang. Penyebabnya antara lain karena pemisahan kekuasaan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu ini mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan negara lainnya. Dengan tidak adanya pengawasan tersebut berarti ada kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya. Oleh sebab itu diperlukan pengawasan antara masing-masing badan kenegaraan.

Selain itu di masa sekarang ini, di mana kebanyakan negara-negara di dunia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare staat*) sehingga untuk mewujudkan konsep negara kesejahteraan tersebut tidak mungkin hanya dibebankan pada tiga cabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) seperti yang telah dikemukakan oleh Montesquieu. Perlu ada cabang kekuasaan negara lainnya yang mengurus hal tersebut.

Selain Montesquieu, ada pula Van Vollenhoven seorang sarjana Belanda yang juga mengemukakan tentang konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam sebuah

negara. Van Vollenhoven mengemukakan bahwa cabang kekuasaan dalam sebuah negara itu terbagi menjadi empat cabang kekuasaan yang terkenal dengan istilah “*catur praja*”, antara lain : *regeling* (kekuasaan untuk membuat peraturan), *bestuur* (kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan), *rechtspraak* (kekuasaan untuk mengadili), serta *politie* (kekuasaan untuk melaksanakan ketertiban dan keamanan).

Pengembangan lebih lanjut dari konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan ini adalah munculnya konsep *checks and balances* atau saling mengimbangi dan mengawasi di antara badan-badan kenegaraan atau ketiga cabang kekuasaan negara tersebut. Konsep *checks and balances* ini merupakan suatu konsep di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lainnya, sehingga tidak ada cabang kekuasaan negara yang lebih *powerful* dari yang lainnya.

Gagasan utama dalam *checks and balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada dalam cabang-cabang kekuasaan negara yang bertujuan untuk mencegah dominannya suatu cabang kekuasaan. Bila seluruh ketiga cabang kekuasaan tersebut (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) memiliki *checks and balances* terhadap satu sama lainnya, maka akan terdapat keseimbangan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak kekuasaan akan dibatasi lewat tindakan cabang kekuasaan yang lain. Konsep *checks and balances* diciptakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar pemerintah tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.

Sementara itu konsep negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*supremacy of law*) pada mulanya lahir pada abad ke-5 di zaman Yunani Kuno

berbarengan dengan lahirnya konsep demokrasi. Konsep tersebut timbul karena raja yang bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya. Raja melaksanakan kekuasaannya secara absolut.

Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl adalah dua orang ahli hukum yang telah berjasa dalam mengemukakan buah pikiran mereka mengenai konsep negara hukum. Tujuan negara hukum menurut Immanuel Kant adalah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu yang ada dalam masyarakat. Immanuel Kant memahami negara hukum sebagai *nachtwakerstaat* dan *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Immanuel Kant ini dinamakan negara hukum liberal.<sup>24</sup> Yang dimaksud dengan konsep negara hukum liberal adalah negara hukum yang hanya menjaga ketertiban masyarakat saja dan tidak terlalu aktif dalam menjaga keperluan rakyat.

Menurut Immanuel Kant ada dua prinsip yang menjadi ciri negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu :

1. Adanya pengakuan dan jaminan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan.

F.J. Stahl kemudian berusaha menyempurnakan paham negara hukum liberal yang telah dikonsepsikan oleh Immanuel Kant tersebut. Konsep yang kemudian

---

<sup>24</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam : Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 89.

diperkenalkan oleh F.J. Stahl ini, dikenal dengan istilah negara hukum dalam arti yang luas dengan ciri-ciri sebagai berikut :<sup>25</sup>

1. Negara hukum itu bukan hanya negara yang mempertahankan tata hukum;
2. Negara hukum itu bukan hanya melindungi hak-hak asasi manusia secara statis;
3. Negara hukum mempunyai watak dan cara yang dinamis untuk mengatur batas-batas kegiatannya;
4. Dinamika dan kegiatan mengarah pada tujuan tertentu, yaitu menetapkan dengan menjamin kebebasan bagi warga negara menurut hukum;
5. Tugas kesusilaan negara hukum tidak boleh bersifat campur tangan secara etika, secara akhlak dalam suasana hak dan kebebasan warga negara.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, negara hukum dalam arti luas memiliki unsur-unsur yang lebih lengkap, sehingga ciri-cirinya menjadi :<sup>26</sup>

1. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan kekuasaan (*trias politica*);
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang;
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Padmo Wahyono mencatat bahwa dalam perkembangannya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dianggap “lamban” dan karena itu harus diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum atau *prinsip rechmatig bestuur*.<sup>27</sup> Dengan demikian negara hukum yang formil menjadi negara hukum yang materil dengan ciri

---

<sup>25</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, PT Grafitri Budi Utami, Jakarta, 2009, hlm. 16.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 17

<sup>27</sup> Muhammad Tahir Azhary, *loc. cit.*, hlm. 89.

*rechmatig bestuur*. Kemudian lahir konsep-konsep yang merupakan variasi dari *rechtsstaat* itu antara lain konsep negara kemakmuran (*welfare staat*).

Kemudian, konsep *rechtsstaat* berkembang menjadi *welfarestaat* atau negara kemakmuran. Konsep negara kemakmuran ini diperkenalkan oleh Kranenburg. Konsepnya dikenal dengan istilah negara hukum materiil, karena pandangannya yang menyatakan bahwa negara selain bertugas membina ketertiban hukum, juga harus ikut bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Apabila timbul perselisihan antara pemerintah dengan rakyatnya maka akan diselesaikan oleh peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Peradilan ini harus memenuhi dua persyaratan yaitu pertama, tidak memihak ke pihak manapun dan yang kedua, aparat-aparat di peradilan haruslah terdiri dari orang-orang yang ahli dalam bidang hukum. Teori mengenai negara hukum materiil ini kemudian banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Di negara Anglo Saxon pun berkembang pula suatu konsep mengenai negara hukum yang dipelopori oleh A.V. Dicey dari Inggris. Konsep ini terkenal dengan sebutan *rule of law*. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama dalam negara hukum, yaitu :<sup>28</sup>

1. *Supremacy of law* (supremasi hukum)

Menurut prinsip ini dalam suatu negara hukum, hukum memiliki kedudukan yang tertinggi. Ciri khas dari *supremacy of law* adalah :

- a. Hukum berkuasa penuh terhadap negara dan rakyat;
- b. Negara tidak dapat disalahkan, yang salah adalah penguasa selaku pejabat negara;

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 89-90

c. Hukum tidak dapat diganggu gugat, kecuali oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

2. *Equality before the law* (persamaan di hadapan hukum)

Dalam negara hukum, kedudukan penguasa dengan rakyat di mata hukum adalah sama (sederajat), yang membedakan hanyalah fungsinya, yakni pemerintah berfungsi mengatur dan rakyat yang diatur. Baik rakyat maupun penguasa pedomannya sama, yaitu undang-undang. Bila tidak ada persamaan kedudukan di muka hukum, maka orang yang mempunyai kekuasaan (penguasa) akan merasa kebal hukum.

3. *The constitution based on individual rights* (konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan)

Adanya jaminan hak-hak asasi seperti yang tertuang dalam konstitusi sebuah negara. Hal ini merupakan penegasan bahwa hak-hak asasi manusia harus dilindungi oleh negara.

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* adalah mengenai peradilan administrasi yang merupakan sarana penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechtsstaat*. Sebaliknya pada *rule of law* peradilan administrasi tidak dikenal karena kepercayaan masyarakat yang besar terhadap peradilan umum.<sup>29</sup> Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* adalah penegakan hukum yang adil dan tepat, karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka peradilan umum dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 90-91

Dari konsep-konsep mengenai negara hukum yang berkembang dan telah dikemukakan di atas, Jimly Asshiddiqie mencoba merumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut adalah :<sup>30</sup>

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- 3) Asas legalitas (*due process of law*);
- 4) Pembatasan kekuasaan;
- 5) Organ-organ eksekutif yang independen;
- 6) Peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara;
- 8) Peradilan Tata Negara (*constitutional court*);
- 9) Perlindungan hak asasi manusia;
- 10) Bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*);
- 11) Berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*);
- 12) Adanya transparansi dan kontrol sosial;

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hlm. 37.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 132. Walaupun paham kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi sudah banyak diterapkan sejak akhir abad ke-19, namun masih terdapat negara-negara autokrasi tradisional dan sistem otoritarian seperti negara-negara Marxis-Leninis dan Fasis pada saat itu. Walaupun bentuk-bentuk negara

Dari uraian di atas kita dapat membuat pernyataan bahwa, meskipun konsep negara hukum atau negara yang berdasarkan *rule of law* memiliki ciri-ciri fundamental yang sama, akan tetapi wujud konkret dari pengaturan mengenai hal tersebut bisa berbeda-beda di masing-masing negara.

Perbedaan tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu .<sup>32</sup>

- 1) Historis perjalanan sistem kenegaraan dan sistem demokrasi yang berbeda-beda;
- 2) Berbedanya tingkat kemajuan dan kematangan suatu bangsa dalam bernegara dan berdemokrasi;
- 3) Sistem pemerintahan dan bentuk negara yang berbeda akan menyebabkan berbeda pula teknis pelaksanaan prinsip negara hukum. Misalnya ada negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial dan ada pula negara yang menjalankan sistem pemerintahan parlementer, memiliki bentuk negara monarki, memiliki bentuk negara kota, memiliki bentuk negara federal, memiliki bentuk negara kesatuan, dan sebagainya;
- 4) Perbedaan tingkat kehidupan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Karena dalam hal ini, pelaksanaan prinsip negara hukum memerlukan biaya yang harus ditanggung oleh rakyat, misalnya biaya untuk pelaksanaan pemilihan umum, pemilihan kepala daerah, demonstrasi, dan sebagainya;
- 5) Perbedaan tingkat pendidikan masyarakat dan pemimpinnya, sehingga berbeda pula tingkat pemahaman terhadap masalah *rule of law*, penegakan hukum dan demokrasi.

---

otoritarian juga diselenggarakan berdasarkan hukum, tetapi bertolak belakang dengan negara hukum demokrasi. *Ibid.*

<sup>32</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 7.

Dalam UUD 1945 terkandung pengertian bahwa negara kita adalah negara hukum yang menganut paham demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitucional democracy*). Kedua hal tersebut merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan tercantum dalam pasal 1 ayat 2 dan 3 UUD 1945.

Oleh karena itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Dengan kata lain prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan tidak memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD 1945. Konkretnya adalah hukum tidak boleh dirancang, ditetapkan, ditafsirkan, lalu ditegakkan dengan tangan besi yang berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) melainkan juga harus memperhatikan kehendak rakyat. Kehendak rakyat ini bisa tercermin melalui pembuatan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu, walaupun hal tersebut tidak seluruhnya merepresentasikan kehendak rakyat yang sebenarnya.

Harus diingat bahwa dalam sistem demokrasi dewasa ini ada tiga wilayah atau domain sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*).<sup>33</sup> Ketiganya harus berjalan seiring sejalan, sama-sama kuat

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 133. Jon Locke mendefinisikan *civil society* sebagai masyarakat politik. Ia dihadapkan dengan otoritas paternal atau keadaan alami (*state of nature*) masyarakat yang damai, penuh kebajikan, saling melindungi, penuh kebebasan, tidak ada rasa takut dan penuh kesetaraan. Keadaan itu berubah setelah manusia menemukan sistem moneter dan uang. Sementara itu sumbangan J.J. Rousseau terhadap konsep *civil society* adalah karena pendapatnya tentang kontrak sosial (*social contract*). Menurutnya masyarakat terwujud akibat kontrak sosial. Muhammad A.S. Hikam secara ringkas menyebutkan ada tiga ciri utama dari masyarakat madani (*civil society*), yaitu :

1. Adanya kemandirian yang cukup tinggi dari individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat, utamanya ketika berhadapan dengan negara;
2. Adanya ruang publik yang bebas sebagai wahana bagi keterlibatan politik secara aktif dari warga melalui wacana dan praktis yang berkaitan dengan kepentingan publik;

dan saling mengendalikan satu sama lain, tidak boleh ada yang mendominasi, dan tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Logikanya, jika kekuasaan negara terlalu dominan, maka demokrasi tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh negara sehingga yang timbul adalah otoritarianisme. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, maka kekuatan modal yang umumnya dimiliki oleh kaum kapitalis akan menentukan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sebaliknya, jika yang kuat adalah *civil society* melebihi kekuatan negara dan kekuatan pasar maka akan terjadi situasi *chaos* yang tidak menentu dan tidak mempunyai arah yang jelas.

---

3. Adanya kemampuan untuk membatasi kuasa negara agar ia tidak intervensi. Di Indonesia terdapat banyak pilar bagi berdirinya masyarakat madani. Yang menjadi pilar di sini adalah lembaga-lembaga atau institusi-institusi penegak yang menjadi bagian dari *social control* yang berfungsi untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan penguasa yang bersifat diskriminatif serta mampu untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat yang tertindas. Dalam penegakan *civil society*, pilar-pilar tersebut menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya kekuatan *civil society*. Pilar-pilar tersebut antara lain gerakan mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat dan pers, supremasi hukum dan perguruan tinggi. Lihat dalam A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik ; Memahami dan Menerapkan*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 254-257.

## **BAB III**

### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **A. TUJUAN PENELITIAN**

1. Mendeskripsikan dan menjabarkan penerapan prinsip *good governance* sebagai bentuk rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi;
2. Menjabarkan dan menganalisis tolak ukur keberhasilan penerapan prinsip *good governance* sebagai rekonsiliasi antara demokrasi dan birokrasi.

#### **B. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dari hasil penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai rekonsiliasi demokrasi dan birokrasi melalui prinsip *good governance*, sehingga diharapkan dapat memperkaya bahan kajian dan kepustakaan hukum tata negara dan administrasi negara, ilmu administrasi negara, dan ilmu politik;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau sumbangan pemikiran kepada pemerintah sekarang guna mewujudkan pelaksanaan *good governance* di Indonesia.

## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### A. Tipe Penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan ini menggunakan tipe penelitian hukum doktrinal.<sup>34</sup> Penelitian hukum doktrinal menurut Prof. Soetandyo Wignjosoebroto adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dikonsepsikan atau dikembangkan oleh sang pengonsep dan/atau sang pengembangnya.<sup>35</sup>

Penelitian hukum doktrinal terdiri dari :

1. Penelitian inventarisasi hukum positif ;
2. Penelitian asas-asas dasar dan falsafah hukum positif ;
3. Penelitian hukum *in concreto* yang layak untuk diterapkan untuk suatu perkara tertentu.

Penelitian hukum doktrinal ini dilakukan dengan cara menghimpun (inventarisasi) peraturan-peraturan berupa hukum positif yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Kemudian, hasil inventarisasi tersebut dicocokkan dengan teori-teori atau konsep-konsep yang berkaitan dengan tema penelitian ini sehingga hasil dari inventarisasi tersebut dilihat apakah penerapannya sesuai dengan kenyataan atau fakta yang terjadi.

---

<sup>34</sup> Penelitian hukum menurut Prof. Soetandyo Wignjosoebroto dibagi menjadi dua jenis, yaitu : penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non doktrinal.

<sup>35</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002, hlm. 147.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini, maka pemecahan masalah dilakukan dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual ini bermula dari doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dan ilmu sosial lainnya yang mendukung penelitian ini.

Dengan mempelajari doktrin-doktrin tersebut peneliti akan mendeskripsikan, menjabarkan, dan menganalisis rekonsiliasi demokrasi dan birokrasi melalui penerapan prinsip *good governance*. Pemahaman mengenai doktrin-doktrin tersebut merupakan dasar bagi peneliti untuk merumuskan suatu argumentasi dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Selain itu, peneliti juga akan meneliti pendekatan kasus yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap pelaksanaan *good governance*.

## **C. Jenis dan Sumber Penelitian**

Jenis penelitian hukum doktrinal ini dimulai dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum positif berupa berbagai macam peraturan perundang-undangan. Untuk itu diperlukan berbagai jenis dan sumber penelitian yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang memiliki otoritas dan bersifat mengikat. Bahan hukum primer terdiri atas:<sup>36</sup> (a) peraturan perundang-undangan (UUD 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan-peraturan lain di bawahnya), (b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, misal kajian akademiknya, (c) putusan hakim.

---

<sup>36</sup> Zainuddin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47-57.

2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder antara lain : buku-buku teks yang membicarakan suatu atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.
3. Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penunjang mengenai bahan hukum primer dan sekunder, antara lain surat kabar atau majalah mingguan yang berkaitan dengan judul penelitian serta media cyber (internet).

#### **D. Pengumpulan Bahan Penelitian**

Bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan atau dokumentasi akan dilakukan proses seleksi dan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian ini baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier sehingga dapat menunjang substansi, kerangka teori, dan analisis penelitian ini.

#### **E. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan secara menyeluruh dan mendalam dengan menggunakan metode analisis kualitatif secara deduksi-induksi melalui pendekatan hukum (*statuta approach*) dan pendekatan filosofis (*filosofis approach*). Proses analisis ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa data yang dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda satu sama lain serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Selain itu, data yang dianalisis secara menyeluruh dan

mendalam tersebut merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh. Pengolahan dan analisis bahan hukum tersebut digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah dan penarikan kesimpulan.

## BAB V

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Penerapan Prinsip *Good Governance* Sebagai Bentuk Rekonsiliasi Antara Demokrasi dan Birokrasi

*Good governance* merupakan suatu istilah baru dalam bidang tata pemerintahan.<sup>37</sup> *Good governance* merupakan konsep yang menekankan pada perlunya pengembangan institusi pemerintahan, dengan suatu pemikiran bahwa lembaga pemerintah yang berfungsi dengan baik akan memungkinkannya melaksanakan tugas dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera.<sup>38</sup> Selain itu juga konsep *good governance* memberikan penekanan guna terwujudnya aparat dan lembaga pemerintahan yang baik.

Istilah *good governance* timbul dalam rangka memperbaiki sistem administrasi dan birokrasi dalam suatu pemerintahan di suatu negara dan merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Dengan kata lain, *good governance* merupakan suatu gerakan untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik.<sup>39</sup> Baik buruknya suatu tata pemerintahan dapat ditentukan dari

---

<sup>37</sup> Kata “*good*” pada *good governance* bermakna : (1) Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara ; (2) Keberdayaan masyarakat dan swasta ; (3) Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum positif negara ; (4) Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien. Sementara kata “*governance*” bermakna : (1) Penyelenggaraan pemerintahan ; (2) Aktivitas pemerintahan melalui pengaturan publik, fasilitasi publik, pelayanan publik. Pipin Hanafiah, *Good Governance : Membangun Masyarakat yang Demokratis dan Nasionalis*, ([http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo\\_all.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo_all.pdf)), diakses tanggal 18 Agustus 2011. Lihat kembali Bab II penelitian ini.

<sup>38</sup> Demokratisasi Birokrasi, *op.cit.*, hlm. 107

<sup>39</sup> Sebenarnya ada tiga wilayah utama yang terkait dengan penyelenggaraan *good governance*, yaitu : *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk

bagaimana pemerintah negara tersebut menjalankan dan melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*.

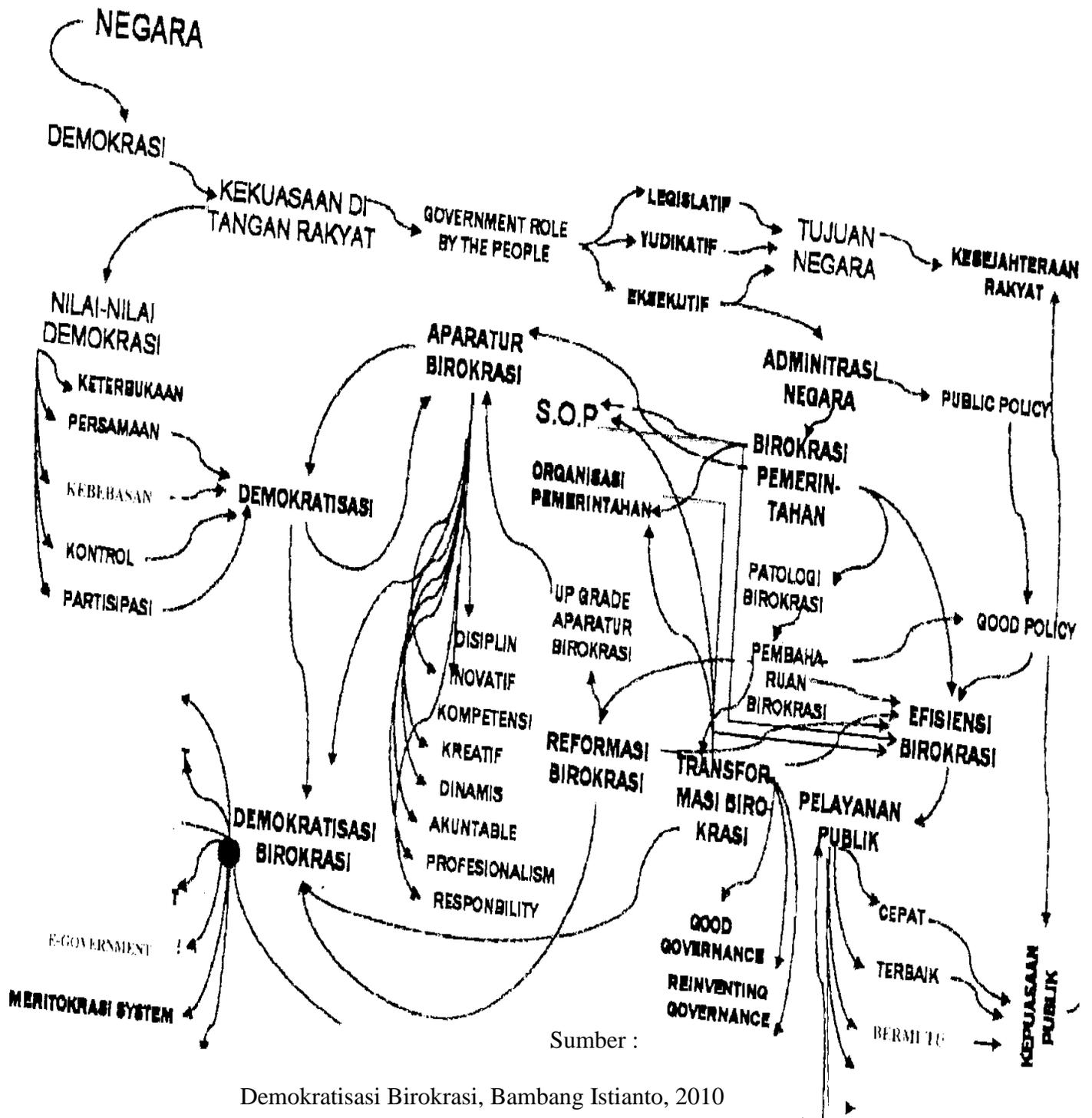
Istilah *good governance* pertama kali didefinisikan oleh *World Bank* yang kemudian istilah tersebut coba untuk diterapkan oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia. Penerapan dan pelaksanaan *good governance* bukan merupakan perkara yang mudah. Perlu kesadaran dan kesiapan aparat pemerintahan untuk melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* tersebut.<sup>40</sup> Hal ini dilakukan agar *good governance* dapat terwujud sehingga dapat memberikan dorongan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Selain itu harus diingat juga bahwa menerapkan *good governance* merupakan suatu proyek yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Untuk Indonesia, fleksibilitas dalam memahami konsep tersebut sangat diperlukan agar dapat memahami realitas yang terjadi dalam pemerintahan.

Untuk memulai melaksanakan *good governance* harus diawali dengan membuat agenda yang jelas tentang apa yang harus dilakukan, sehingga tujuan dari pelaksanaan *good governance* untuk mencapai suatu tata pemerintahan yang baik dapat diwujudkan. Agenda tersebut dapat dimulai dengan melakukan reformasi birokrasi, efisiensi birokrasi, maupun demokratisasi birokrasi. Seperti yang gambar di bawah ini :

---

berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik. I Made Sumada, *Mewujudkan Good Governance Dalam Sistem Pelayanan Publik*, (<http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/22073546.pdf>), diakses tanggal 5 Agustus 2011.

<sup>40</sup> Prinsip-prinsip *good governance* antara lain : partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, berorientasi pada konsensus, peduli pada *stakeholder*, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi yang strategis. *Masyarakat Transparansi Indonesia "Good Governance"*, ([www.transparansi.or.id/tentang/good-governance/](http://www.transparansi.or.id/tentang/good-governance/)), diakses tanggal 4 Agustus 2011.



## A. 1. Birokrasi dan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen pemerintahan, antara lain reformasi kelembagaan dan kepegawaian, perbendaharaan, keuangan, perencanaan, dan penganggaran. Hal yang paling penting dalam melaksanakan reformasi birokrasi adalah perubahan *mind set* dan *culture set* serta pengembangan budaya kerja yang baik.<sup>41</sup>

Sebenarnya wacana untuk melakukan reformasi birokrasi ini telah muncul sejak tahun 1980-an, jauh sebelum prinsip *good governance* dicanangkan oleh badan atau lembaga pembiayaan internasional pada tahun 1990-an. Bisa dikatakan kalau reformasi birokrasi ini merupakan bagian dari pelaksanaan guna mewujudkan *good governance* itu sendiri. Di era 1980-an, banyak negara di dunia, termasuk negara-negara di kawasan Asia telah melakukan reformasi terhadap administrasi publiknya.<sup>42</sup>

Reformasi tersebut terfokus pada nilai keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas di lembaga pemerintah. Memiliki pemerintahan yang baik merupakan kebutuhan yang mendesak dikarenakan kondisi ekonomi dan tuntutan pembangunan. Bagi negara-negara di kawasan Asia, khususnya Asia Tenggara, menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan hal yang sangat penting karena krisis ekonomi dan keuangan yang telah dihadapi sejak pertengahan dan akhir tahun 1997.

---

<sup>41</sup>*Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*, ([www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content....id.....](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content....id.....)), diakses tanggal 5 Agustus 2011.

<sup>42</sup> *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Gava Media dan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 317.

Bagi Indonesia, kejatuhan pemerintahan Orde Baru di pertengahan tahun 1998 dan pengimplementasian UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004<sup>43</sup> tentang desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya merupakan momentum yang telah membuka peluang bagi terciptanya reformasi birokrasi di Indonesia. Otonomi luas kepada daerah yang diberikan pasca pemerintahan Orde Baru merupakan kesempatan bagi daerah untuk menerapkan otonomi daerah sekaligus melaksanakan reformasi birokrasi, karena tanpa melakukan reformasi birokrasi pelaksanaan otonomi daerah tidak akan berjalan secara maksimal. Indonesia harus menghadapi tantangan besar dalam bidang pemerintahan di masa depan. Untuk menghadapi tantangan tersebut dibutuhkan kepemimpinan yang kuat dan tegas untuk mampu melakukan reformasi birokrasi dan pemerintahan, karena hal tersebut sangat penting bagi perkembangan negara Indonesia selanjutnya.

Sebagai bagian dari *good governance*, pembenahan birokrasi pemerintahan atau reformasi birokrasi merupakan hal terpenting yang harus dilakukan. Dalam pelaksanaannya di lapangan, seringkali terjadi hal-hal yang berbenturan dalam upaya melakukan pembenahan birokrasi. Salah satunya adalah bagaimana menyesuaikan prinsip demokrasi dengan birokrasi karena kedua hal tersebut memiliki prinsip yang saling bertolak belakang satu sama lain, demokrasi merupakan prinsip yang menjunjung tinggi

---

<sup>43</sup> Munculnya regulasi UU No. 22 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah yang kemudian digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dapat dimanfaatkan sebagai ruang baru guna mewujudkan otonomi untuk mengatur pemerintahannya secara lebih baik (*good governance*). Secara konkret jarak politik antara pengambil kebijakan dengan rakyat lebih dekat, yang tercermin dengan terbukanya pengakuan hak-hak dan kewenangan daerah untuk merumuskan, menjalankan, dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan tanpa adanya intervensi secara sepihak oleh provinsi dan kabupaten. Dengan demikian, maka kecenderungan terjadinya distorsi dalam pembangunan karena dominasi pemerintah pusat kepada daerah dapat dicegah, sehingga upaya-upaya strategis untuk memjalankan agenda tata pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, akuntabel, transparan, dan efektif melalui pelaksanaan *good governance* dapat dijalankan. Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi dan Birokrasi ; Sebuah Dilema Politik*, Penyadur : Sufiansyah, Suraji, Syahdi Rasyid, Matapena Institute & Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 45

kebebasan sedangkan birokrasi merupakan prinsip yang menjunjung tinggi ketertiban, akan tetapi keduanya memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara agar tercipta sebuah pemerintahan yang efektif dan responsif. Melalui penerapan *good governance* kedua prinsip tersebut coba untuk “disatukan”, karena *good governance* merupakan unsur penengah antara kedua prinsip tersebut.

Di masa lalu, Indonesia merupakan salah satu negara yang kurang memberi perhatian terhadap reformasi birokrasi atau administrasi. Pada masa pemerintahan Orde Lama, ketika Ir, Djuanda diangkat sebagai perdana menteri yang pertama, pemerintah telah menunjuk Prof. Litchfield dari Universitas California, Amerika Serikat sebagai konsultan reformasi administrasi.<sup>44</sup> Setelah itu pada pemerintahan Orde Baru jabatan Menteri Negara dan Pendayagunaan Aparatur Negara tidak pernah absen dari Kabinet Pemerintahan Orde Baru, Kabinet Pemerintahan Reformasi, Kabinet Pemerintahan Gotong Royong, dan terakhir dalam Kabinet Pemerintahan Indonesia Bersatu. Akan tetapi tetap saja reformasi aparatur negara atau reformasi birokrasi berada di posisi pinggiran karena belum menyentuh bagian-bagian yang paling penting dan sangat mendasar dalam sistem administrasi.<sup>45</sup> Dalam praktek, reformasi administrasi atau reformasi birokrasi telah direduksi hanya sebatas menaikkan gaji pegawai sebuah departemen dan lembaga pengawasan serta mengangkat tenaga honorer sebagai pegawai negeri sipil (PNS).

---

<sup>44</sup> *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, Penerbit Gava Media dan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 91

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 92

Reformasi aparatur negara yang diperlukan untuk menciptakan sistem administrasi yang berkemampuan untuk melaksanakan pemerintahan demokratis dan globalisasi perdagangan tidak bisa tidak harus bersifat komprehensif. Reformasi harus mencakup, antara lain penetapan peraturan dasar tentang sistem pemerintahan negara yang sesuai dengan kemajuan bangsa Indonesia, peningkatan kemampuan birokrasi pemerintah khususnya sistem kepegawaian, desentralisasi pemerintahan dan upaya pemberantasan korupsi.

Dengan semua itu diharapkan reformasi birokrasi yang bertujuan untuk membangun sumber daya aparatur yang lebih sesuai dengan birokrasi pemerintahan, sehingga tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang mendukung perwujudan *good governance* dapat diwujudkan, yaitu untuk menciptakan tata pemerintahan yang demokratis, profesional, akuntabel, serta bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Birokrasi jika ditinjau dari segi etimologisnya berasal dari kata *bureaucracy*, yang dapat diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada di tingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama kali pada tahun 1947 oleh Max Weber. Menurutnya birokrasi merupakan tipe yang ideal bagi semua organisasi formal.<sup>46</sup> Birokrasi berkembang dengan cepat terutama sejak abad ke-19 dan seterusnya.

---

<sup>46</sup> Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini ciri-cirinya adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karier yang panjang, dan efisiensi. Dara Aisyah, *Makalah Hubungan Birokrasi Dengan Demokrasi*, (<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/3808/1/admnegara-aisyah.pdf>), diakses tanggal 19 Agustus 2011.

Ini juga sekaligus merupakan masa di mana institusi-institusi demokrasi mengalami kemajuan pesat di beberapa negara barat.<sup>47</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata birokrasi dapat didefinisikan sebagai :<sup>48</sup>

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan;
2. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya dan sebagainya.

Akan tetapi kemudian kata birokrasi ini mengalami revisi dimana selanjutnya didefinisikan sebagai :

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat;
2. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai;

Dari pengertian tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa birokrasi erat kaitannya dengan pemerintahan sebuah negara. Kita pun kalau mendengar kata birokrasi langsung membayangkan suatu prosedur yang sangat rumit jika berurusan dengan pemerintahan.

Birokrasi kini dipandang sebagai sebuah bagian dari sistem pemerintahan yang amat buruk. Ada semacam “alergi” jika mendengar kata birokrasi dan sedapat mungkin menghindari urusan yang berkaitan dengan birokrasi. Birokrasi identik dengan proses yang rumit, berbelit-belit, dan tidak efisien. Urusan-urusan yang berkaitan dengan birokrasi selalu “menjengkelkan” karena selalu berurusan dengan pengisian formulir-

---

<sup>47</sup> Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi dan Birokrasi : Sebuah Dilema Politik*, Penerbit Matapena Institute dan Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 186.

<sup>48</sup> Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia

formulir, proses perolehan izin yang melalui banyak kontrol secara berantai, aturan-aturan yang ketat dan mengharuskan seseorang melewati banyak sekat formalitas dan sebagainya.

Citra buruk yang melekat erat dengan birokrasi disebabkan karena sistem ini telah dianggap sebagai tujuan bukan alat untuk mempermudah jalannya penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Kenyataan yang terjadi saat ini adalah birokrasi merupakan “perpanjangan tangan” pemerintah untuk dilayani masyarakat. Jelas kini birokrasi telah melenceng dari tujuannya semula, yaitu untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara, birokrasi merupakan bagian yang sangat penting. Negara tanpa adanya birokrasi merupakan suatu hal yang mustahil, begitu pula dengan konsep demokrasi. Negara tanpa demokrasi dikhawatirkan pemerintahnya akan bertindak secara sewenang-wenang dan otoriter terhadap rakyat.

Demokrasi secara etimologis berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan, sehingga dapat diartikan kalau demokrasi merupakan kekuasaan rakyat atau rakyat yang berkuasa atau pemerintahan rakyat. Demokrasi pertama kali dipraktekkan di Yunani Kuno sekitar abad ke 6 masehi yang mulanya menggunakan sistem demokrasi secara langsung. Abraham Lincoln, presiden Amerika Serikat, pernah mengeluarkan pernyataan yang sangat terkenal mengenai demokrasi, yaitu *government of the people, by the people, and for the people* (pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat). Dalam konsep demokrasi rakyat

memegang peranan yang penting karena rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.

Kenyataannya, antara kedua konsep tersebut (demokrasi dan birokrasi) bertolak belakang satu sama lain.<sup>49</sup> Konsep birokrasi cenderung dianggap sebagai suatu ancaman terhadap konsep demokrasi, padahal hubungan antara birokrasi dan demokrasi sekaligus paradoksal (yang satu menguatkan dan sekaligus melemahkan yang lain) juga saling melengkapi. Paradoksal akibat kenyataan bahwa negara demokrasi yang efektif justru memerlukan birokrasi yang berfungsi baik. Stereotipe kaku yang ditempelkan secara negatif pada birokrasi justru diperlukan agar negara yang demokratis berfungsi dengan baik.

Permasalahan hubungan antara demokrasi dan birokrasi sebenarnya telah berlangsung sejak lama. Permasalahan ini lazim diwarnai dengan adanya keinginan untuk memisahkan fungsi politik dan fungsi administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi politik berkaitan dengan kegiatan dalam rangka pembuatan kebijakan untuk mengatasi berbagai masalah atau menjawab kebutuhan masyarakat, sedangkan fungsi administrasi pemerintahan lebih terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan yang telah dibuat tersebut.

Akan tetapi, permasalahan yang banyak timbul di berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa adanya keinginan dan upaya untuk memisahkan antara fungsi

---

<sup>49</sup> Pertentangan ini berlaku baik pada tataran akademis maupun awam. Di satu sisi, birokrasi public menempati posisi penting dalam administrasi publik yang efektif. Namun, birokrasi dianggap bersifat legalistik dan mengabaikan tuntutan serta keinginan warga negara secara individual, yang biasanya berupa penyampaian suara dan aspirasi warga negara. Birokrasi cenderung diasosiasikan dengan sesuatu yang bersifat hirarkis bahkan dianggap sebagai suatu bentuk pemerintahan yang otoritarian. Lihat Seta Basri, *Birokrasi dan Demokrasi*, ([http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo\\_all.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo_all.pdf)), diakses tanggal 19 Agustus 2011

politik dan fungsi administrasi pemerintahan tidaklah semudah dan sesederhana yang dibayangkan.

Ada banyak nilai demokrasi yang dapat menjadi penunjang guna mewujudkan penerapan prinsip *good governance* ini, diantaranya adalah :<sup>50</sup>

### **1. Kebebasan**

Kebebasan sering diidentikkan dengan faham liberalisme, yaitu faham yang sangat mengagung-agungkan kebebasan. Dalam pergaulan hidup di masyarakat juga terdapat nilai-nilai lain yang disepakati bersama agar kebebasan tersebut tetap bertanggung jawab agar terjadi keselarasan dan harmonisasi dalam kehidupan di masyarakat. Dengan demikian makna kebebasan di sini adalah kebebasan yang tetap berpatokan pada tata nilai dan tata karma masyarakat yang telah disepakati bersama, aturan hukum yang mengatur tidak saling terganggunya hak-hak dasar manusia. Sebab pada hakekatnya dalam kehidupan manusia tidak ada kebebasan mutlak atau kebebasan yang tanpa batas (absolut).

Jika hal tersebut dihubungkan dengan kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara maka kita dapat melihat bahwa di negara yang penyelenggaraan birokrasinya sudah demokratis, masyarakat diberi ruang publik yang lebih bebas untuk menyampaikan perbedaan persepsi atau pendapat untuk disampaikan kepada pemerintah, baik secara langsung maupun melalui lembaga tertentu. Sedangkan di pihak pemerintah siap untuk melakukan komunikasi dengan baik, bahkan jika diperlukan dapat dilakukan dialog secara terbuka, *lobby-lobby*, negosiasi, konsensus, sampai kompromi demi memenuhi kepentingan publik yang lebih besar.

---

<sup>50</sup> Demokrasi dan Birokrasi, *Op. Cit.*, hlm. 130-134

## 2. Persamaan

Persamaan menjadi suatu nilai dalam pergaulan di masyarakat karena pada hakekatnya dengan pengakuan terhadap kedudukan manusia adalah sama merupakan bentuk penghargaan tertinggi atas eksistensi martabat kemanusiaan. Dapat dikatakan bahwa persamaan merupakan nilai kemanusiaan.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus memiliki pandangan bahwa sesama warga negara kedudukannya adalah sama, yakni memiliki hak dan kewajiban yang sama. Dalam hal ini negara tidak boleh melakukan tindakan yang bersifat diskriminatif karena dilatarbelakangi oleh faktor sosial, ekonomi, budaya, ras, dan agama. Selain itu dengan prinsip nilai-nilai persamaan tersebut menjamin setiap warga negara memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk menjadi pemimpin negara, masyarakat, dan bangsa.

Jika nilai persamaan dikaitkan dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintah, dimaksudkan bahwa dalam sistem birokrasi merupakan kesatuan unit sosial yang di dalamnya terkandung adanya unsur interaksi sosial, yaitu antar sesama aparatur birokrasi yang bercirikan “impersonal”, hubungan antar anggota yang bersifat vertikal dalam suatu hierarki organisasi pemerintahan. Untuk itu kedudukan yang berbeda satu sama lain dalam organisasi pemerintahan tersebut, namun sesungguhnya hubungan sebagai sesama manusia pada hakekatnya memiliki derajat yang sama. Oleh karena itu, perilaku yang diskriminatif dalam hubungan koordinasi dan kerjasama di lingkungan organisasi seharusnya tidak terjadi tindakan yang diskriminatif seperti yang telah disebutkan di atas.

Nilai persamaan mendorong pada diri seseorang agar memiliki sikap yang egaliter. Dengan sikap yang egaliter tersebut yang dimiliki oleh aparatur birokrasi, lambat laun akan mengurangi atau menghapus sistem yang bersifat feodalistik dalam birokrasi seperti yang selama ini belum tampak berubah

Suasana kehidupan aparatur birokrasi pemerintahan yang hierarkis, hubungan vertikal dan bersifat formalistik dapat mengakibatkan komunikasi yang hanya satu arah, kurang mendorong inisiatif dan kreativitas serta sikap yang pasif, akan tetapi ketika nilai-nilai egaliter bisa diterima di kalangan aparatur birokrasi pemerintahan melalui proses internalisasi, maka akan terjadi perubahan dalam kehidupan aparatur birokrasi pemerintahan menuju pola hubungan yang hierarkis, komunikatif, serta interaktif.

### **3. Keterbukaan (transparansi)**

Kata keterbukaan sering diidentikkan dengan transparansi. Pengertian keterbukaan dapat diartikan sebagai segala akses informasi tentang kebijakan pemerintah atau tindakan pemerintah yang lain berkenaan dengan urusan public, maka masyarakat harus bisa dengan mudah mengakses informasi tersebut. Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan teknologi informasi yang sudah sedemikian maju.

Dengan adanya keterbukaan tersebut maka dapat mengurangi miskomunikasi dan mispersepsi antara pemerintah dengan rakyat. Kurang adanya komunikasi antara pemerintah dengan rakyat dapat menimbulkan ketegangan bahkan sampai menimbulkan konflik antara pemerintah dengan rakyatnya atau antar masyarakat. Hal tersebut dapat diakibatkan karena kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak bersifat transparan atau terbuka, sehingga menimbulkan ketimpangan informasi yang dapat mengakibatkan

dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah menjadi berkurang.

Telah ada upaya pemerintah untuk merespon keterbukaan tersebut, sesungguhnya pemerintah telah melakukan hal ini, misalnya telah muncul “*electronic administration* atau *e-government*”. Kedua istilah baru tersebut telah menjadi trend dalam pemanfaatan teknologi informasi untuk memberikan pelayanan publik yang lebih cepat, praktis, akurat, dan akuntabel.

Penggunaan teknologi informasi yang disebutkan di atas telah dimulai dalam berbagai kegiatan program pemerintah, diantaranya dalam pelaksanaan tender proyek, penerimaan pegawai baru, berbagai pendaftaran di instansi pemerintah (izin parpol, tanah, dan lain-lain) sudah menerapkan “*on line system*”, sebagai salah satu kegiatan pemerintahan yang menuju pada *e-government*. Jika keterbukaan tersebut sudah mulai menjadi acuan dalam setiap program kegiatan pemerintah, maka akan sangat mendukung terhadap kesiapan dalam menghadapi pelaksanaan UU Nomor 14 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

#### **4. Kontrol**

Kontrol menjadi suatu nilai dalam masyarakat karena hakekatnya dalam kehidupan masyarakat perlu ada keseimbangan supaya kehidupan masyarakat tercipta suasana yang tertib, aman, dan damai sesuai dengan tujuan hidup bersama. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara fungsi kontrol ini sangat diperlukan agar dapat saling mengingatkan satu sama lain antara pemerintah dengan aparat pemerintah, antara pemerintah dengan masyarakat, dan antara kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat.

Jika dalam kehidupan bermasyarakat fungsi kontrol ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka masing-masing orang atau kelompok masyarakat akan berperilaku sesuai dengan persepsinya masing-masing, sehingga dapat dipastikan akan terjadi benturan nilai-nilai yang bermuara pada situasi yang tidak terkendali atau “*chaos*”. Jika hal tersebut dihubungkan dengan demokrasi, ini merupakan kebalikan dari demokrasi yang disebut dengan mobokrasi.

Dalam kehidupan masyarakat, fungsi kontrol masyarakat terhadap pemerintah ini dapat dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, lembaga adat, organisasi kemasyarakatan, kelompok kepentingan, kelompok penekan, asosiasi profesi, dan lain-lain. Dalam kehidupan bernegara fungsi kontrol terhadap pemerintah ini dapat dilakukan oleh lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah (DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten maupun Kota). Fungsi kontrol ini juga dapat dilaksanakan oleh berbagai lembaga keuangan dalam melakukan kontrol terhadap anggaran dan keuangan yang dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Inspektorat Jenderal di berbagai lembaga keuangan pemerintah.

Dengan banyaknya lembaga yang menjadi fungsi kontrol dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa pemerintah dan masyarakat telah menyadari bahwa fungsi kontrol sangat penting supaya pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan tidak sampai “*kebablasan*”. Akan tetapi dapat saja pada akhirnya fungsi kontrol ini menjadi titik lemah pemerintah.

Banyak peristiwa besar yang terjadi di masyarakat seperti kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Bank Century, Kasus Mafia Pajak yang melibatkan Gayus Tambunan, dan peristiwa kupsi besar lainnya yang terjadi dapat menjadi bukti lemahnya fungsi control dalam masyarakat. Untuk mewujudkan *good governance* ini perlu lebih dioptimalkan lagi fungsi kontrol dalam masyarakat agar kegiatan penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan secara seimbang.

## **5. Partisipasi**

Partisipasi secara umum dapat diartikan sebagai keterlibatan banyak pihak atau keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang yang dilakukan secara sukarela dari awal hingga akhir kegiatan. Sebagai suatu nilai partisipasi dapat dimaksudkan bahwa dalam kehidupan masyarakat, selalu menginginkan kehidupan bersama yang sejahtera dan damai, artinya nilai-nilai kebersamaan yang melibatkan banyak orang seringkali lebih ditonjolkan daripada kehidupan secara individualistik. Keikutsertaan banyak orang atau partisipasi dalam mengambil keputusan untuk tujuan bersama merupakan suatu hal yang lebih baik, jika dibandingkan dengan keputusan yang hanya dilakukan oleh satu atau beberapa orang.

Demikian pula dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tidak mungkin hanya dibebankan kepada pemerintah saja, akan tetapi memerlukan dukungan dari semua lapisan masyarakat. Untuk itulah partisipasi sebagai salah satu pilar demokrasi menunjukkan bahwa hakekat demokrasi untuk menyelenggarakan pemerintahan harus dipegang oleh banyak orang. Hal ini menjadi dasar yang kuat untuk menyimpulkan bahwa partisipasi

merupakan suatu nilai yang dapat menjadi kebutuhan hidup dalam interaksi sosial di masyarakat.

Dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) juga terdapat prinsip partisipasi yang melibatkan tiga unsur atau elemen *good governance* sebagai *stake holder*, yaitu : pemerintah itu sendiri, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*). Ketiga unsur atau elemen tersebut harus dapat saling bekerjasama dalam penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan *good governance* guna kepentingan publik.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dapat diambil contoh kerjasama pemerintah dan swasta dalam kaitannya untuk menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat terhadap penyediaan kepentingan publik, hal ini memang harus dilakukan dengan tetap memegang prinsip “*services citizen not customer*”, artinya meskipun pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pihak swasta, akan tetapi peran negara sebagai pengendali harus dilakukan dengan konsisten dan tegas, sehingga hal tersebut tidak membiarkan dan melalaikan fungsi negara sebagai pelayan publik atau pelayan masyarakat.

Nilai-nilai demokrasi yang telah diuraikan secara panjang lebar di atas merupakan penerapan prinsip-prinsip yang terdapat dalam demokrasi yang diwujudkan guna menunjang pelaksanaan prinsip *good governance*. Pelaksanaan *good governance* di Indonesia tentu saja melibatkan birokrasi pemerintahan sebagai salah satu unsur *good governance* itu sendiri. Nilai-nilai demokrasi tersebut telah dimasukkan ke dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia.

Bukan perkara yang mudah untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi di atas dalam penyelenggaraan pemerintahan (birokrasi) guna mewujudkan prinsip *good governance*. Nilai-nilai tersebut jika ditinjau lebih lanjut merupakan nilai-nilai yang berdekatan dengan prinsip liberalisme (kebebasan) yang kemudian coba untuk diterapkan dalam birokrasi pemerintahan yang selama ini dikesankan kaku.

Nilai-nilai demokrasi tersebut jika dihubungkan dengan birokrasi akan menghasilkan demokratisasi birokrasi yang akan menimbulkan berbagai perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, diantaranya adalah munculnya berbagai perubahan dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan-perubahan tersebut antara lain :

**a. Privatisasi ;**

Secara umum privatisasi atau denasionalisasi dapat diartikan sebagai proses pengalihan kepemilikan dari milik umum menjadi milik pribadi. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, privatisasi dapat diartikan sebagai penjualan saham perseroan (persero) baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas saham oleh masyarakat.

Privatisasi yang dilakukan pada umumnya didasarkan pada berbagai pertimbangan, antara lain :

1. Mengurangi beban keuangan pemerintah sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah atau divestasi ;
2. Meningkatkan efisiensi pengelolaan perusahaan ;

3. Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan ;
4. Mengurangi campur tangan birokrasi atau pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan ;
5. Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri ;
6. Sebagai pembawa bendera dalam mengarungi pasar global.

Secara teori, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, mengembangkannya kompetisi kapitalis yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sedangkan bagi kaum sosialis, privatisasi merupakan hal yang negatif karena memberikan layanan penting untuk publik kepada sektor privat akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk akibat penghematan-penghematan yang dilakukan oleh perusahaan dalam memperoleh keuntungan.

Penerapan privatisasi di Indonesia telah menimbulkan pro dan kontra yang beragam. Banyak pihak yang protes dengan hal tersebut. Privatisasi perusahaan negara di Indonesia, terutama perusahaan telekomunikasi dinilai banyak pihak merugikan Indonesia. Pemerintah dinilai tidak mampu untuk mengurus perusahaan tersebut sehingga perlu diprivatisasi.

**b. *Public Servent*;**

*Public servent* dapat diartikan sebagai pelayanan publik. Jika hal tersebut dikaitkan dengan kerangka pemikiran mengenai demokratisasi birokrasi, maka secara konseptual nilai dasar birokrasi yang tereletak pada konsep pelayan masyarakat atau *public services*, yaitu :

1. Tidak bersikap diskriminatif dalam memberikan pelayanan public kepada masyarakat ;
2. Mencerminkan perubahan nilai dari sikap yang feodalistik menuju perubahan yang lebih demokratis ;
3. Menempatkan diri sebagai “pelayan” dalam pengertian sebagai pelayan masyarakat ;
4. Bersikap komunikatif dengan masyarakatnya, bersikap merakyat, berjiwa populis sebagai ciri sikap demokratis ;
5. Sebagai pelayan masyarakat, berarti memiliki kepekaan sosial yang lebih tajam (*social responsibility*).

Dalam melaksanakan *public servant*, aparat birokrasi pemerintahan diharapkan dapat benar-benar menjadi pelayan masyarakat yang melayani kepentingan publik. Untuk dapat melakukan hal tersebut, aparat birokrasi pemerintahan tidak boleh bersikap arogan, sombong, kaku, cenderung penjilat kepada atasan seperti selama ini yang dikesankan oleh semua orang.

Sikap-sikap tersebut dapat menjadi penghambat bila aparat pemerintah melakukan kegiatan pelayanan publik kepada masyarakat, padahal tuntutan reformasi birokrasi yang seringkali diucapkan oleh pejabat pemerintahan, bahwa aparatur birokrasi di masa yang akan datang harus bisa melakukan perubahan dalam bersikap tindak, bagaimana menjadi sosok aparatur birokrasi yang menjadi pelayan masyarakat. Sebab aparatur birokrasi, mulai dari atasan hingga bawahan, pada masa yang akan datang harus yang visioner dan demokratis karena seiring dengan era penerapan sistem demokrasi yang terus digulirkan sampai saat ini.

**c. Pembangunan Model *Bottom Up*;**

Pembangunan merupakan kegiatan utama pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara. Setiap tindakan pemerintah yang menyangkut urusan kepentingan publik pada hakekatnya adalah pembangunan, baik pembangunan fisik maupun pembangunan non fisik. Pembangunan fisik berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dalam suatu negara, seperti gedung, jalan, irigasi, dan lain sebagainya, sedangkan pembangunan non fisik berkaitan dengan pembangunan mental dan spiritual masyarakat dalam sebuah negara.

Pembangunan yang dilaksanakan tersebut pada akhirnya ditujukan guna mewujudkan tujuan bernegara, khususnya Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, melindungi segenap tumpah darah bangsa Indonesia, dan ikut memelihara serta menjaga ketertiban dunia.

Seiring dengan kebijakan desentralisasi yang dikeluarkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 32 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mulai dikembangkan model pembangunan "*bottom up*". Model pembangunan ini sangat membutuhkan peran partisipatif dari masyarakat. Di samping itu model pembangunan ini juga memberikan peluang yang luas dari mulai lahirnya ide, gagasan, dan perencanaan pembangunan yang usulannya dimulai dari bawah.

Sebenarnya model pembangunan "*bottom up*" tersebut sudah cukup lama diperkenalkan, namun baru bisa berkembang efektif bersamaan dengan diberikannya otonomi yang luas bagi pemerintah kabupaten atau kota. Model pembangunan "*bottom up*" merupakan konsekuensi logis dari penerapan desentralisasi dalam

pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini merupakan bukti keseriusan pemerintah dalam upaya melakukan pengembangan, pemberdayaan, serta partisipasi masyarakat secara lebih luas. Model pembangunan “*bottom up*” ini juga memberikan peluang kepada pemerintah dalam menyampaikan aspirasi kepada masyarakat luas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah sehingga masyarakat akan lebih mendapat kepastian.

Dengan melaksanakan pembangunan “*bottom up*” diharapkan masyarakat dapat memberikan ide, gagasan, dan pendapat dalam hal perencanaan pembangunan di era otonomi daerah. Hal ini juga merupakan realisasi dari prinsip pembangunan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Selain itu, dengan model pembangunan “*bottom up*” diharapkan ada komunikasi dua arah yang lebih intensif antara aparatur birokrasi maupun pelaksana dengan masyarakat luas, dalam hal ini posisi pemerintah lebih banyak mendengar dan menampung aspirasi masyarakat luas dalam membuat keputusan politik yang penting, terutama keputusan mengenai anggaran.

Model pembangunan “*bottom up*” juga dapat mengubah perilaku aparatur birokrasi yang terbiasa memberikan perintah, arahan, serta instruksi yang bersifat kaku. Dengan model pembangunan “*bottom up*” seperti ini diharapkan aparatur birokrasi pemerintahan mau mendengarkan aspirasi dari masyarakat luas. Ini bukan merupakan hal yang mudah, akan tetapi dalam menjalankan model pembangunan model “*bottom up*” hal tersebut merupakan sesuatu yang harus dilakukan demi terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan *good governance*.

Dengan model pembangunan “*bottom up*” seperti ini aparatur birokrasi pemerintahan diharapkan dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, sehingga dengan melaksanakan pola model pembangunan “*bottom up*” aparatur birokrasi pemerintahan lebih menunjukkan semangat sebagai pelayan masyarakat ketimbang sebagai penguasa.

**d. *Quality Management*;**

Berdasarkan paradigma demokratisasi birokrasi maka hubungannya dengan manajemen mutu (*quality management*) adalah bahwa dalam proses pencapaian target atau sasaran dalam birokrasi pemerintahan dibentuklah *team work* yang keanggotaannya berdasarkan keahlian yang sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing, akan tetapi dalam *team work* masing-masing anggota lebih independen dan mandiri dalam menyampaikan gagasan dan ide-idenya serta tidak terikat oleh jabatan struktural yang sering menjadi masalah kesenjangan komunikasi masing-masing anggota dalam *team work*. Dengan demikian sesungguhnya dalam kerja *team work* dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi, yaitu kebebasan menyatakan pendapat, ide, gagasan, keterbukaan antara sesama anggota *team work*, serta tumbuhnya sikap egaliter antara sesama anggota *team work*.

Pola kerja *team work* merupakan modal yang sangat berarti bagi para aparatur birokrasi pemerintahan dalam menumbuhkan nilai budaya demokrasi, yaitu kebebasan dalam menyampaikan pendapat dan gagasan, nilai keterbukaan dan persamaan atau egaliter. Di samping itu pola kerja *team work* merupakan kegiatan yang bersifat sementara, namun sudah cukup melembaga, di samping membantu percepatan dalam

pencapaian tujuan organisasi juga mendorong *corporate culture* para aparatur birokrasi pemerintahan.

Bekerja dengan model manajemen mutu mampu menembus batas atau sekat hirarki, komunikasi yang cenderung searah, budaya sungkan atau *ewuh pakewuh* secara evolutif mampu berubah untuk menghilangkan budaya tersebut menuju pada proses demokratisasi birokrasi. Dalam perkembangannya meskipun kegiatan tersebut sudah kurang berjalan dengan baik dan tidak lagi sebagai kultur birokrasi menuju “orientasi hasil”, di mana situasi kerja kembali kepada kegiatan yang rutin dan konvensional, akan tetapi di beberapa unit kerja operasional pelayanan publik telah dilembagakan menjadi unit kegiatan yang disebut manajemen mutu (*quality management*). Hal tersebut sebenarnya merupakan embrio menuju pada kinerja birokrasi yang sudah berbasis pada paradigma “demokratisasi birokrasi”.

**e. *E-Government*;**

Istilah *e-government* baru muncul menjelang tahun 2000-an seiring dengan pesatnya perkembangan teknologi yang semakin canggih terutama teknologi informasi dan komunikasi. Penggunaan teknologi informasi seperti internet sangat membantu dalam menyajikan data yang *up to date* untuk keperluan kegiatan pemerintahan baik dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan program, sampai pada pembuatan laporan, dapat dikerjakan dalam waktu yang sangat cepat.

Bahkan pada era komputerisasi dewasa ini dan didukung oleh keberadaan satelit merupakan perubahan yg revolusioner di bidang “*office management*” atau manajemen perkantoran, terutama dalam hal pengiriman dokumen dan penyimpanan dokumen yang serba elektronik tersebut. Demikian pula kehadiran website, email,

facebook, dan twiter sangat mendukung percepatan arus informasi yang diperlukan dalam kegiatan pemerintah, sehingga banyak kalangan di dunia manajemen perkantoran yang sudah memasuki “*era paper less*”.

Disebut *e-government* karena merupakan kepanjangan dari kata *electronic government* yang artinya bahwa suatu proses kegiatan pemerintahan meliputi pelaksanaan kegiatan operasional program pemerintahan yang dibantu dengan menggunakan berbagai peralatan elektronik canggih yang memiliki kemampuan bekerja cepat, efisien, serta efektif sesuai dengan tujuan yang dicapai.

Alat bantu elektronik (*e-government*) tersebut mempunyai berbagai kelebihan dalam membantu proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan *good governance*, antara lain :

1. Mempercepat proses dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mampu menjangkau akses yang sangat luas;
3. Meningkatkan akurasi data dan memperkecil tingkat kesalahan dalam waktu yang cepat;
4. Membantu pimpinan dalam proses pengambilan keputusan yang cepat, tepat, akurat, dan terukur.

Dengan demikian, penggunaan *e-government* dapat dipahami sebagai suatu proses usaha yang dilakukan pemerintah dalam kegiatan administratif penyiapan pemberian pelayanan publik, pembuatan perencanaan pembangunan dan penyusunan perumusan kebijakan yang dibantu dengan menggunakan teknologi elektronika dan informasi dalam rangka mencapai tujuan pemerintah yang cepat, tepat, efektif dan efisien.

Jika dikaitkan dengan konsep demokratisasi birokrasi maka kegiatan program pemerintah yang telah menggunakan dukungan teknologi informasi yang canggih tersebut seiring dengan upaya internalisasi nilai-nilai demokrasi ke dalam kegiatan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Adapun nilai demokrasi yang terkandung dalam konsep *e-government* antara lain :

1. Nilai transparansi atau keterbukaan dan kontrol dari masyarakat.

Keterbukaan dan kontrol masyarakat pada hakekatnya merupakan nilai dasar dalam penerapan *e-government*;

2. Ketika pelaksanaan kegiatan program pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan publik, dimana proses pelayanan menggunakan jasa internet sudah tentu penyediaan informasi harus lengkap dan tidak ada data yang tersembunyi sehingga asas keterbukaan menjadi landasan utama dalam penggunaan “*on line system*” tersebut;
3. Sebagai konsekuensi logis terhadap keterbukaan, maka dengan sendirinya akan menggerakkan kontrol masyarakat karena masyarakat memiliki akses informasi yang lengkap, mendorong tumbuhnya kesadaran pada masyarakat akan hak dan kewajibannya;
4. Ketersediaan informasi yang lengkap, cepat, dan akurat melalui bantuan teknologi elektronik tersebut (internet) tersebut mudah diakses oleh masyarakat, sehingga proses pengambilan keputusan pemerintah dapat diketahui secara terbuka di depan publik;

5. Penggunaan teknologi informasi dapat menjadi jembatan para aparatur birokrasi pemerintahan, terutama pejabatnya

**f. Meritokrasi System;**

Berasal dari kata merit atau manfaat, meritokrasi yang sebenarnya menunjuk kepada suatu bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berprestasi atau berkemampuan. Istilah meritokrasi ini juga sering dikaitkan dengan pemberian penghargaan berupa peningkatan karier terhadap mereka yang memiliki prestasi kerja baik. Meritokrasi kerap dianggap sebagai suatu bentuk sistem masyarakat yang sangat adil dengan memberikan tempat kepada mereka yang berprestasi untuk duduk sebagai pemimpin, akan tetapi tetap dikritik sebagai bentuk ketidakadilan yang kurang memberikan tempat bagi mereka yang kurang memiliki kemampuan untuk tampil memimpin. Meritokrasi kerap dipakai untuk menentang birokrasi yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), terutama pada aspek nepotisme.

Sistem ini sangat baik jika diterapkan dalam birokrasi pemerintahan, namun sayangnya dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia belum berjalan sepenuhnya. Ada kalanya seseorang dengan prestasi kerja yang sangat baik justru tersingkir dalam lingkungan kerja yang sering diistilahkan dengan ditempatkan di “bangku panjang”. Justru mereka dengan prestasi kerja yang biasa saja atau malah buruk, itulah yang mendapatkan promosi jabatan karena kedekatannya dengan atasan. Masih banyak hal-hal tersebut terjadi dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia dan ini dianggap sebagai sesuatu yang lazim. Untuk menghilangkan budaya semacam ini tidak mudah,

perlu waktu, kesadaran, dan kesiapan semua pihak yang ada dalam birokrasi pemerintahan.

Ada banyak permasalahan dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia, antara lain kondisi sumber daya aparatur birokrasi baik jumlah, komposisi, kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang dimiliki belum tertata dengan baik, dalam arti kesesuaian perbandingan antara beban tugas dengan jumlah dan kualifikasi pendidikan belum proporsional. Hal ini terjadi dikarenakan pada umumnya belum tersedia secara lengkap *jobs analysis*, *data base* kepegawaian, penusunan standar kompetensi, sistem seleksi yang kaku, pola karier, sistem insentif dan remunerasi, dan lain-lain.

Jika dikaitkan dengan demokratisasi birokrasi atau birokrasi pemerintahan yang melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi maka secara garis besar dapat dijelaskan secara singkat berikut ini :

- a. Sistem meritokrasi dilaksanakan secara objektif tanpa diskriminatif, yakni tanpa melihat suku, agama, status sosial, serta golongan;
- b. Dalam sistem meritokrasi jenjang karier seorang pegawai dilakukan secara terbuka karena setiap pegawai masing-masing sudah mengetahui perjalanan kariernya berdasarkan pola karier, *jobs profile*, dan *jobs rank*.
- c. Dengan sistem meritokrasi memberikan kepastian dan kejelasan bagi masing-masing pegawai terhadap perjalanan kariernya sesuai dengan kemampuan dan kompetensinya

- d. Dengan sistem meritokrasi dapat menjamin dan mendorong iklim kompetisi yang sehat dalam lingkungan kerja di birokrasi pemerintahan sehingga semua berjalan secara fair.

**g. Badan Layanan Umum;**

Definisi badan layanan umum diatur dalam pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pengertian ini kemudian diadopsi kembali dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Secara teoritis penerapan model badan layanan umum memiliki dampak positif, yaitu :

1. Secara bertahap anggaran APBN pada unit pelayanan tersebut menjadi berkurang, alokasi anggaran hanya untuk yang strategis, misalnya gaji pegawai, pembangunan infrastruktur sedangkan pengeluaran operasional sudah menjadi tanggung jawab unit pelayanan (BLU) tersebut;
2. Meningkatkan dan meluasnya sasaran pelayanan publik (BLU);
3. Meningkatnya kesejahteraan pegawai di lingkungan unit pelayanan publik (BLU) tersebut;
4. Membangun *corporate culture* bagi karyawan pada setiap unit badan layanan umum (BLU);

5. Membangun kemandirian unit kerja pemerintahan dan mampu untuk dapat melepaskan ketergantungan alokasi anggaran dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya.

Walaupun badan layanan umum merupakan salah satu aspek dalam reformasi birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja organisasi pemerintahan dalam penyediaan dan pemberian pelayanan publik, dari berbagai instansi pemerintah banyak memberikan respon yang positif bagi unit kerja pelayanan public dan berlomba agar unit pelayanan public tersebut bisa menjadi unit badan layanan umum. Padahal persiapan untuk menuju badan layanan umum harus melalui rangkaian tahapan yang memerlukan persyaratan sangat ketat, memerlukan waktu, tenaga, pikiran, dan pembiayaan yang tidak sedikit.

Terkait dengan demokratisasi birokrasi atau penyelenggaraan pemerintahan yang berdemokrasi, maka kita dapat menyimpulkan bahwa konsep badan layanan umum seiring dengan nilai demokrasi, yaitu pada aspek “desentralisasi”, yang dapat diartikan sebagai pemberian kewenangan pengelolaan anggaran secara mandiri dan fleksibel kepada pemerintah di bawahnya atau kepada badan hukum pemerintah. Dengan konsep badan layanan umum dapat mendorong transparansi atau keterbukaan dalam penyusunan anggaran dan laporan keuangan secara berkala serta mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Dengan badan layanan umum diharapkan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat untuk ikut melakukan control terhadap kinerja unit pelayanan publik tersebut.

Dalam praktiknya, penyelenggaraan administrasi pemerintahan suatu negara seringkali diintervensi oleh kepentingan rezim penguasa sehingga dapat dipastikan sangat

kental dengan nuansa politik. Pengalaman sejumlah negara memperlihatkan bahwa politisasi birokrasi tidak mudah untuk dihindari, hanya saja kadarnya berbeda-beda. Di sejumlah negara intervensi rezim penguasa dan lembaga politik terhadap birokrasi sangatlah kuat sehingga membuat tingkat kemandirian birokrasi berada pada titik yang rendah. Sementara itu, di sejumlah negara lainnya intervensi tersebut tergolong lemah sehingga birokrasi dapat menyelenggarakan pemerintahan tanpa mendapat gangguan oleh kepentingan politik rezim penguasa... Untuk itulah sebabnya kemudian dirasakan sangat penting untuk melakukan penguatan terhadap demokrasi supaya birokrasi dapat dikontrol dan para birokrat dapat bekerja secara efektif, efisien, profesional, dan berorientasi pada kualitas pelayanan publik.

Demokrasi dan birokrasi sesungguhnya sangat diperlukan dalam proses pemerintahan suatu negara, akan tetapi timbul permasalahan jika semakin kuat birokrasi dalam suatu negara-tanpa memberikan kebebasan bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya-maka akan semakin rendah demokrasi dan sebaliknya semakin lemah birokrasi maka akan semakin tinggi demokrasi yang kalau dalam bahasa populernya diistilahkan dengan demokrasi *kebablasan*.<sup>41</sup> Birokrasi dapat memberikan ancaman bagi demokrasi karena birokrasi dapat dijadikan alat untuk memperbesar kemampuan dan

---

<sup>41</sup> Menurut David Held, ada tujuh prinsip utama penyelenggaraan negara berdasarkan demokrasi, yaitu :

1. Masyarakat harus memerintah, dalam arti semua harus terlibat dalam membuat undang-undang, memutuskan kebijaksanaan umum, melaksanakan hukum, dan administrasi pemerintahan;
2. Masyarakat secara perseorangan harus terlibat dalam pembuatan keputusan yang penting dalam arti memutuskan hukum-hukum publik dan masalah-masalah kebijaksanaan umum;
3. Para penguasa berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada masyarakat;
4. Para penguasa harus bertanggung jawab kepada perwakilan dari masyarakat;
5. Para penguasa harus dipilih oleh masyarakat;
6. Para penguasa dipilih melalui representatif/perwakilan dari masyarakat;
7. Para penguasa harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat.

meningkatkan efektivitas dari dominasi oleh negara, dan dalam beberapa kasus dapat memfasilitasi represi atau penindasan yang dilakukan oleh negara.<sup>42</sup>

Sementara itu responsifnya pemerintahan yang demokratis harus diimbangi dengan kepastian dan kenetralan yang ada di lembaga birokrasi. Demikian pula dengan proses-proses demokratis juga diperlukan demi mengabsahkan proses pemerintahan dan menghasilkan perundang-undangan yang benar-benar diinginkan warganegara. Sifat saling melengkapi antara birokrasi dan demokrasi ini sangat essential dan penting bagi konsep *good governance*.

*Good governance* merupakan suatu konsep baru di bidang pemerintahan yang sangat populer saat ini. Konsep ini dapat menjembatani konsep birokrasi dan demokrasi karena melalui *good governance*, sekat-sekat yang memisahkan kedua konsep tersebut coba untuk “dinetralisir” sehingga pertentangan antara keduanya tidak terlalu mencuat. Kesan yang bertentangan antara kedua konsep tersebut sebenarnya diperlukan demi terciptanya pemerintahan yang efektif dan responsif, karena keduanya memberikan manfaat bagi masyarakat.

Jika kita tinjau dari sudut pandang filsafat hukum, konsep demokrasi identik dengan kebebasan sedangkan konsep birokrasi identik dengan ketertiban. Keduanya merupakan jalinan nilai yang saling tarik menarik (*antinomi*) satu sama lain. Ada kalanya ketertiban lebih mendominasi, begitu pula sebaliknya. Nilai-nilai dalam filsafat hukum merupakan sesuatu yang sangat abstrak dan tidak kasat mata. Ketertiban dan kebebasan merupakan sesuatu hal yang abstrak. Kita hanya bisa menerka-nerka apa sebenarnya pengertian dari kebebasan dan ketertiban. Kebebasan yang tidak diimbangi dengan

---

42

ketertiban akan menimbulkan kebebasan yang mutlak, absolut, dan tidak bertanggung jawab.

Sesuatu yang abstrak tersebut coba untuk dipadukan, kemudian muncul konsep *good governance* yang merupakan perpaduan antara nilai kebebasan dan ketertiban. Dalam penerapan konsep *good governance* kental sekali diwarnai dengan adanya suatu ketertiban dalam pemerintahan yang sudah sedemikian rupa diatur, utamanya dalam peraturan perundang-undangan tanpa menyampingkan kebebasan masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya kepada pemerintah.

Jadi sebenarnya konsep *good governance* ini merupakan jalan tengah antara nilai kebebasan dan nilai ketertiban yang terdapat dalam filsafat hukum. Penerapannya memang bukanlah perkara yang mudah karena perlu dukungan semua pihak dalam pemerintahan sebuah negara untuk mewujudkannya sehingga dapat tercapai apa yang dinamakan *good governance*. Sementara itu penerapan *good governance* harus dilakukan secara terus menerus dan gradual dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan menuju ke arah efisiensi dan efektivitas birokrasi.

Dalam perspektif demokrasi dan birokrasi, maka perspektif tata pemerintahan dalam mengelola tata pemerintahan dalam mengelola negara harus bersandar pada enam prinsip utama, yaitu :<sup>43</sup>

1. Negara harus tetap menjadi pemain kunci yang utama, bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, akan tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas dan kemampuan yang memadai untuk melakukan mobilisasi masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan yang lebih besar;

---

<sup>43</sup> Eva.....

2. Negara bukan lagi merupakan pusat atau sentrum dari “kekuasaan formal” tetapi sebagai sentrum kapasitas politik. Kekuasaan dalam sebuah negara harus ditransformasikan dari “kekuasaan atas” (*power over*) menuju “kekuasaan untuk” (*power to*);
3. Negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level, yaitu : organisasi transnasional, lembaga swadaya masyarakat (*non government organization*), dan swasta. Selain itu negara juga harus berbagi kekuasaan dan peran pada daerah dan masyarakat lokal;
4. Negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar dapat mendorong segmen-segmen di luar negara supaya mampu mengembangkan kemitraan secara kokoh, otonom, dan dinamis;
5. Negara harus melibatkan semua unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik;
6. Penyelenggara negara (aparatus pemerintah) harus mempunyai kemampuan responsif, adaptasi dan akuntabilitas publik.

Selain itu juga dalam melaksanakan reformasi birokrasi guna mewujudkan *good governance*, pemerintah juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti yang dinyatakan oleh Crinice Le Roy berikut ini, asas-asas tersebut diantaranya adalah :<sup>23</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (*principle of equality*);
4. Asas kecermatan (*principle carefulness*);

---

<sup>23</sup> Solly Lubis, Hukum Tata Negara, CV Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 143-144.

5. Asas motivasi pada setiap keputusan pemerintah (*principle of motivation*);
6. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang wajar (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi harapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas peniadaan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);

Asas-asas umum pemerintahan yang baik di atas bisa digunakan sebagai pedoman untuk melaksanakan reformasi birokrasi guna mewujudkan *good governance* karena pemerintah dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan bisa juga berpatokan dengan prinsip-prinsip yang telah disebutkan di atas. Asas-asas tersebut merupakan penunjang dalam pelaksanaan prinsip *good governance*.

Dalam penelitian ini, penulis ingin meninjau kembali indikator keberhasilan pelaksanaan *good governance* menurut UNDP,<sup>44</sup> indikator-indikator tersebut akan penulis uraikan dan mencoba untuk melihat sejauh mana indikator tersebut benar-benar diterapkan, terutama Indonesia yang sekarang ini mencoba untuk menjalankan prinsip *good governance*.

---

<sup>44</sup> Untuk melihat indikator-indikator keberhasilan pelaksanaan *good governance* tersebut, lihat kembali halaman 8 penelitian ini.

1. Mengikutsertakan semua (partisipasi) ;

Dalam sebuah negara demokrasi, partisipasi rakyat merupakan prinsip dasar atau utama, hal ini sesuai dengan pengertian dari istilah demokrasi yang berarti pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat atau kekuasaan yang dimiliki oleh rakyat. Partisipasi rakyat ini merupakan suatu prinsip dalam demokrasi yang diartikan secara konvensional.<sup>45</sup>

Mengikutsertakan semua atau sering diistilahkan dengan kata partisipasi diartikan secara umum sebagai keterlibatan banyak pihak lain atau keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang secara sukarela, sejak awal hingga akhir kegiatan. Dengan demikian, partisipasi sebagai nilai yang terkandung dalam konsep demokrasi dimaksudkan bahwa agar dalam kehidupan masyarakat selalu menginginkan kehidupan bersama yang sejahtera dan damai, artinya nilai-nilai kebersamaan yang melibatkan banyak orang sering lebih ditonjolkan daripada kehidupan yang bersifat individualistik.

Demikian pula dalam kehidupan bernegara dalam hal penyelenggaraan pemerintahan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat, tidak mungkin hanya dibebankan kepada pemerintah saja, akan tetapi memerlukan dukungan dari masyarakat. Dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) terdapat prinsip “partisipasi”, yaitu pada hakekatnya pemerintahan

---

<sup>45</sup> Prinsip partisipasi rakyat merupakan prinsip dalam demokrasi yang diartikan secara konvensional. Sejak awal abad ke-20, prinsip bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, sehingga diperlukan sebanyak mungkin dan sedalam mungkin partisipasi rakyat dalam suatu pengambilan keputusan sudah mulai banyak digugat oleh banyak pihak. Adanya pemikiran bahwa agar suatu demokrasi dapat bertahan hidup dalam suatu negara diperlukan prasyarat berupa stabilitas dalam sebuah sistem politik, suatu hal yang sebenarnya sudah bertolak belakang dari prinsip demokrasi dalam pengertian yang konvensional. Sistem politik yang baik dalam sebuah negara harus pula didukung oleh sistem pemerintahan, sistem kepartaian, sistem perwakilan, dan sistem pemilu yang baik sehingga demokrasi dapat berjalan dengan baik karena ditunjang oleh subsistem dari sistem politik tersebut di atas. Lihat Munir Fuady, *op. cit.*, hlm. 136

yang baik harus melibatkan beberapa *stake holder*, yakni : pemerintah itu sendiri, sektor swasta, dan masyarakat.<sup>46</sup> Ketiga *stake holder* tersebut diharapkan dapat saling bekerjasama dalam penyelenggaraan urusan kepentingan publik sehingga konsep *good governance* dapat diwujudkan.

Konsep partisipasi ini sudah mulai dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, misalnya kebijakan desentralisasi terutama desentralisasi ekonomi, yaitu mengenai “privatisasi”, memang sudah mulai dijalankan bahkan peraturan perundang-undangan tentang kerjasama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur sedang terus disempurnakan, namun pelaksanaannya belum ada kemajuan yang cukup berarti terutama pembangunan infrastruktur untuk kepentingan publik yang membutuhkan biaya yang sangat besar para investor masih menunggu dan melihat, mungkin masih menunggu perkembangan iklim yang kondusif, seperti skema pembiayaan yang ditawarkan oleh pemerintah, dukungan birokrasi yang efektif dan efisien, kebijakan lainnya yang mendukung terutama terhadap kelanggengan bisnisnya.

Kerjasama pemerintah dan swasta dalam kaitannya untuk menumbuh kembangkan partisipasi masyarakat terhadap “penyediaan” kepentingan publik memang harus dilakukan. Walaupun demikian, meskipun pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangan kepada swasta, akan tetapi peran negara sebagai regulator atau pengendali harus dilakukan dengan konsisten dan tegas sehingga tidak membiarkan dan melalaikan fungsi negara sebagai pelayan publik.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Demokratisasi birokrasi, hlm. 56

<sup>47</sup> Demokratisasi birokrasi

Dalam *good governance* suatu pemerintahan yang partisipatif bercirikan sebagai berikut :<sup>2</sup>

1. Fokusnya adalah pada memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi;
  2. Basis konstitusional dan mandat demokratis yang berhubungan dengan situasi akhir adalah yang memberikan tujuan;
  3. Pemerintah hanya menentukan isi (*determine content*);
  4. Inisiatif dan bagian pertengahan dalam lingkaran pemerintahan adalah penting, akan tetapi –walaupun petunjuk umum diberikan- akhir eksplisit sangat terbuka;
  5. Visi dan pengembangan berdasarkan konsensus sangatlah penting;
  6. Pemerintah hanya berperan sebagai *chairperson*;
  7. Fokusnya adalah pada prinsip “ *managing outcomes as shared result*”;
- 
2. Transparan dan bertanggungjawab ;

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.<sup>48</sup>

Pengertian transparan dan bertanggung jawab ini dapat pula dikaitkan dengan terbukanya pemerintah dalam melakukan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara untuk kepentingan publik. Hal ini dijamin dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

---

<sup>2</sup> Bappenas

<sup>48</sup> Loina Lalolo Krina P, Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2003, ([http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/concept/good\\_governance.pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/concept/good_governance.pdf)), diakses tanggal 13 September 2011

tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan negara, pemerintah harus bersifat transparan, dalam pengertian bahwa segala informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya sesuai dengan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.<sup>49</sup> Undang-undang ini menjamin bahwa segala hal informasi publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara harus bersifat transparan dan terbuka. Hal ini dapat menunjang terselenggaranya *good governance*. Dengan adanya keterbukaan dan transparansi, masyarakat dapat mengakses apapun yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga tidak ada informasi yang ditutup-tutupi.<sup>50</sup>

Prinsip transparansi ini memiliki dua aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi.<sup>3</sup> Kedua aspek tersebut sangat sulit untuk dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik merupakan titik awal dari transparansi.

---

<sup>49</sup> Lihat Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 pasal 1 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Menurut pasal ini pula yang dimaksud dengan badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

<sup>50</sup> Menurut pasal 1 Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik ada informasi publik yang dikecualikan untuk diinformasikan, yaitu informasi yang tidak dapat diakses oleh pemohon informasi publik sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik.

<sup>3</sup> bappenas. Go.id

Prinsip transparansi dalam *good governance* tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator berikut ini :

- a. Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik;
- b. Mekanisme yang dapat memfasilitasi berbagai pertanyaan-pertanyaan yang diajukan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses dalam sektor publik;
- c. Mekanisme yang dapat memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan yang dilakukan oleh aparat publik dalam kegiatan melayani kepentingan publik;

Indikator keberhasilan pelaksanaan *good governance* melalui prinsip transparansi adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur-prosedur, biaya-biaya, dan tanggung jawab;
- b. Kemudahan akses informasi dalam menyusun suatu mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap;
- c. Meningkatkan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintahan.

Sementara itu alat ukur keberhasilan pelaksanaan *good governance* melalui prinsip transparansi adalah sebagai berikut :

- a. Publikasi kebijakan publik melalui alat-alat komunikasi berikut ini : *annual report*, brosur, leaflet, pusat informasi, telepon bebas pulsa, liputan media, iklan layanan masyarakat, website, papan pengumuman, dan koran lokal;

- b. Informasi yang disajikan tersedia : acuan pelayanan, perawatan data, laporan kegiatan publik, prosedur keluhan;
  - c. Penanganan keluhan tersedia melalui : berita-berita kota di media massa nasional dan lokal; *notice of response*, *personil*, limit waktu respon, *opinion pools* dan survei tentang isu-isu kebijakan publik, komentar dan catatan untuk draft kebijakan dan peraturan;
  - d. Institusi dan organisasi daerah yang siap untuk menampung berbagai keluhan masyarakat yang berkaitan dengan prinsip transparansi dalam *good governance* adalah : Badan Pengawas Daerah (Bawasda), Kantor Penanaman Modal Daerah/Badan Penanaman Modal, Kantor Humas, Dinas Komunikasi dan Informasi, Forum Lintas Pelaku;
  - e. Pertemuan masyarakat dan mimbar rakyat.
3. Efektif dan adil ;

Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan adil merupakan sesuatu hal yang mutlak dan harus ada serta merupakan salah satu unsur atau indikator terwujudnya suatu pemerintahan yang baik. Dalam menyelenggarakan pemerintahan sebuah negara, pemerintah harus bisa melaksanakan pemerintahan secara efektif dan efisien. Ada banyak cara untuk mewujudkan hal tersebut, diantaranya adalah dengan melakukan privatisasi perusahaan-perusahaan publik, melakukan pelayanan publik yang baik (*public sevant*), melaksanakan model pembangunan *bottom up*, manajemen mutu (*quality management*), sistem meritokrasi, *e-government*, menjadikan unit pelayanan publik menjadi badan layanan umum.

Selain itu juga pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat juga diwujudkan melalui keadilan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Hal ini dapat dilihat secara kasat mata dengan adilnya pemerintah dalam pembangunan di tiap daerah (pemerataan pembangunan), adilnya pemerintah dalam memberikan promosi jabatan atau jenjang karier kepada seorang pegawai pemerintah. Ini merupakan sedikit dari indikator saja yang menunjukkan keadilan pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan atau adilkah pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Akan tetapi, keadilan yang ditunjukkan tersebut dapat mencerminkan bahwa pemerintah sedang berupaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*).

#### 4. Menjamin adanya supremasi hukum ;

Tegaknya supremasi hukum sebagai bagian dari penerapan prinsip *good governance* dapat dilaksanakan dengan berbagai macam cara, antara lain dengan menghukum siapa pun yang bersalah tanpa memandang siapa orang tersebut, baik pejabat maupun rakyat biasa, termasuk pula dalam upaya untuk memberantas praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam pemerintahan.

Pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme adalah bagian terpenting reformasi tata pemerintahan yang telah dilakukan oleh pemerintah. Mulai terbukanya skandal korupsi dalam skala besar maupun kecil yang menyangkut bank-bank pemerintah, komisi-komisi independent, lembaga eksekutif, lembaga legislatif, maupun lembaga yudikatif mungkin dapat menjadi petunjuk mulai seriusnya pemerintah berusaha

memberantas korupsi yang telah mencemarkan nama bangsa Indonesia di mata masyarakat Internasional.<sup>24</sup>

Namun walaupun strategi pemberantasan korupsi yang cukup komprehensif telah tersusun, mulai dari reformasi hukum, pembentukan jaringan pengawasan masyarakat, dan pembentukan komisi pemberantasan korupsi (KPK) dan berbagai lembaga penyelidikan tindak korupsi harus dipahami bahwa kemajuan yang cukup berarti dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi memerlukan waktu yang cukup panjang. Oleh karena itu, upaya pemberantasan korupsi di Indonesia haruslah lebih diarahkan pada penataan sistem hukum, sistem ekonomi, sistem pemerintahan, dan sistem administrasi yang tidak memungkinkan terjadinya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme atau paling tidak praktek tersebut dapat diminimalisir.

Gerakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang dilaksanakan oleh pemerintah memang mampu menimbulkan kembali harapan masyarakat yang sebelumnya hampir padam. Namun sayangnya, gebrakan-gebrakan pemberantasan korupsi yang dilakukan pemerintah baru mampu mengungkapkan kasus-kasus korupsi yang relatif kecil dan belum mampu mengungkapkan kasus-kasus korupsi besar yang telah banyak merugikan negara puluhan bahkan ratusan trilyun rupiah, misalnya kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Langkah-langkah pemberantasan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang telah dilakukan oleh pemerintah melalui Komisi Pemberantasan Korupsi memang telah menunjukkan hasil. Dari segi finansial, jumlah uang negara yang sudah

---

<sup>24</sup> Indonesia berdasarkan survei yang dibuat oleh berbagai lembaga internasional, termasuk pula survei yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat internasional merupakan salah satu negara dengan tingkat korupsi yang paling parah di dunia. Untuk kawasan Asia dan Asia Tenggara Indonesia merupakan negara dengan tingkat korupsi terparah.

diselamatkan mungkin masih kecil, akan tetapi penindakan tegas yang telah dilakukan ini setidaknya-tidaknya membuat calon pelaku korupsi berpikir ulang untuk melakukan tindakan korupsi.

Gagasan penegakan hukum atau supremasi hukum yang diwujudkan melalui gerakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) merupakan sesuatu hal yang mutlak diperlukan guna mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Tanpa melaksanakan itu semua tidak mungkin *good governance* dapat diwujudkan.

Selama ini birokrasi pemerintahan di Indonesia selalu diidentikkan dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa dipungkiri. Bahkan ada yang mengatakan bahwa hal tersebut merupakan budaya dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia. Untuk mengubah hal tersebut sehingga tercipta suatu pemerintahan yang baik memerlukan suatu proses yang panjang dan membutuhkan dukungan dari berbagai pihak, terutama semua elemen yang ada dalam birokrasi pemerintahan.

Untuk dapat melaksanakan hal tersebut harus terlebih dahulu menjalankan supremasi hukum.

5. Menjamin bahwa prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat ;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Seiring dengan turunnya pemerintahan Orde Baru di akhir tahun 90-an, perubahan dalam bidang ketatanegaraan dan pemerintahan di Indonesia mengalami

kemajuan yang berarti, misalnya amandemen UUD 1945 yang banyak membawa perubahan dalam berbagai bidang kehidupan.

Dalam bidang pemerintahan, bersamaan dengan populernya prinsip *good governance*, pemerintah mencoba berusaha untuk menjalankan reformasi birokrasi yang erat kaitannya dengan *good governance*.

Tujuan dilaksanakannya reformasi birokrasi adalah membangun aparatur negara yang efektif dan efisien serta membebaskan aparatur negara dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dan perbuatan tercela lainnya agar birokrasi pemerintahan mampu menghasilkan dan memberikan pelayanan publik yang prima.

Ada banyak sekali isu yang terkait dengan reformasi birokrasi, antara lain ketidakmampuan administrasi pemerintahan, munculnya kesenjangan antar daerah, makin merebaknya kasus korupsi, dan menguatnya politik uang. Tuntutan untuk melakukan reformasi birokrasi memang kurang menggema jika dibandingkan dengan tuntutan mengenai reformasi politik, padahal sebenarnya reformasi birokrasi sangat dipandang perlu demi perbaikan penyelenggaraan di bidang pemerintahan yang merupakan salah satu bagian dari reformasi politik. Reformasi birokrasi ini banyak disebabkan oleh bobroknya birokrasi di masa lalu karena penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Timbulnya kesadaran untuk melakukan reformasi birokrasi semakin menguat dan mendesak untuk dilakukan karena para pencetus gerakan reformasi menyadari bahwa salah satu penyebab dari lambannya percepatan gerakan reformasi pada umumnya dan pemulihan krisis ekonomi pada khususnya adalah karena masalah yang berkaitan dengan birokrasi.

Bisa dikatakan birokrasi merupakan “jantung” dari terwujudnya *good governance* karena birokrasi yang baik akan sangat menentukan terwujudnya *good governance*. Dengan kata lain, pembenahan birokrasi untuk mewujudkan *good governance* merupakan hal mutlak yang harus dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan perlu dukungan dari semua pihak dalam pemerintahan. Salah satu subsistem dari reformasi birokrasi adalah reformasi kepegawaian.

Keberhasilan reformasi birokrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan reformasi kepegawaian. Dalam reformasi kepegawaian yang harus direformasi adalah sistem perekrutan pegawai, sistem penggajian, pengukuran kinerja, sistem promosi dan pengawasan terhadap etika dan perilaku pegawai negeri sipil. Upaya-upaya yang tidak sistematis dan komprehensif hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam upaya pembenahan birokrasi pemerintahan.

Strategi-strategi yang bisa dilakukan dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi agar menunjang pelaksanaan *good governance* adalah :<sup>2</sup>

1. Upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan publik;
2. Percepatan upaya pemberantasan praktek korupsi;
3. Peningkatan kinerja sumber daya manusia;
4. Manajemen kepegawaian berbasis kinerja;
5. Renumerasi dan meritokrasi bagi pegawai;
6. Diklat kepegawaian yang berbasis kompetensi;
7. Penyelesaian status bagi tenaga kerja honorer; pegawai harian lepas, dan pegawai tidak tetap;
8. Deregulasi dan debirokratisasi.

---

<sup>2</sup> sofyar

Reformasi birokrasi dinilai sebagai bagian dari reformasi secara keseluruhan dipandang perlu untuk diwujudkan di negara Indonesia setelah pemerintahan Orde Baru runtuh. Secara umum reformasi birokrasi berkaitan dengan dua hal, yaitu :<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 239-240

1. Upaya untuk membangun birokrasi yang netral secara politik;

Upaya yang pertama ini sudah menunjukkan hasil yang cukup berarti. Ini bisa kita lihat dalam pelaksanaan pemilihan umum pasca pemerintahan Orde Baru tahun 1999, 2004, dan 2009. Apa yang terjadi dalam pemilu-pemilu tersebut setidaknya tidaknya bisa dijadikan ukuran, bahwa fenomena keterlibatan dan penggalangan dukungan politik melalui jalur birokrasi sangatlah minim. Para birokrat pasca pemilu di masa Orde Baru tidak lagi dipaksa untuk memilih partai politik tertentu dalam pemilu demi kepentingan penguasa.<sup>49</sup> Dengan kata lain, pada saat pemilu sekarang bisa dikatakan bahwa birokrasi sudah bisa membuktikan kenetralannya.

Keinginan untuk membawa birokrasi netral secara politik dimaksudkan untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi itu sendiri. Dikhawatirkan apabila birokrasi terlibat dalam politik akan terjadi intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan dalam birokrasi, yang seharusnya dalam birokrasi yang netral penempatan atau promosi dalam jabatan-jabatan dalam bidang pemerintahan harus didasarkan pada pertimbangan prestasi yang telah dihasilkan oleh para birokrat yang akan menduduki jabatan tersebut. Jika ada intervensi politik dalam rekrutmen dan penempatan jabatan tersebut, justru akan merusak proses rekrutmen tersebut karena penempatan dan promosi tersebut pada akhirnya lebih disebabkan oleh relasi politik antara pejabat-pejabat tersebut.

---

<sup>49</sup> Meskipun demikian, upaya untuk melakukan politisasi birokrasi ternyata belum bisa dihindari. Hal ini berkaitan dengan sifat dasar birokrasi yang tidak lepas dari kepentingan, yaitu untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri (kepentingan penguasa). Dengan demikian, birokrasi tidak bisa hanya semata-mata bertindak untuk memberikan pelayanan publik (*public service*), sedangkan hal kedua berkaitan dengan tarikan dari pejabat politik yang terpilih karena karier seorang pegawai negeri tidak bisa dilepaskan dari keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat politik, berikut upaya untuk mewujudkan kepentingan dari pejabat politik tersebut. *Ibid*, hlm. 240.

Selain itu, dikhawatirkan apabila birokrat berpolitik akan adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat tersebut. Sebagai lembaga publik, birokrasi memiliki berbagai fasilitas dari negara dalam rangka melaksanakan tugasnya demi kepentingan publik (masyarakat). Permasalahan ini ditambah lagi apabila birokrat terlibat dalam politik maka akan timbul pemihakan-pemihakan pada kelompok-kelompok politik tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sehaluan politik dengan para birokrat tersebut.

Pandangan bahwa birokrasi harus netral sebenarnya adalah merupakan refleksi dari adanya pemisahan antara aspek politik dan aspek administrasi dalam pemerintahan. Dengan birokrasi yang netral diharapkan para birokrat yang merupakan penyelenggara birokrasi dapat bersikap profesional dalam memberikan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Hal tersebut diharapkan dapat menunjang demi terwujudnya *good governance* seperti yang diharapkan oleh kita semua.

2. Upaya untuk meningkatkan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pelayanan publik itu;

Di era sekarang ini upaya tersebut terus dilaksanakan, misalnya melalui kebijakan desentralisasi. Melalui kebijakan tersebut, selain terdapat transfer sebagian besar urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah, juga terdapat transfer secara besar-besaran sejumlah pegawai negeri. Secara nyata, kebijakan demikian telah memunculkan kreativitas di daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, misalnya muncul lembaga "*one stop service*" dalam mengurus perizinan.

Akan tetapi secara umum kebijakan desentralisasi di daerah masih belum mampu merangsang menguatnya pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi.

Reformasi birokrasi sebenarnya bukan merupakan barang baru dalam bidang pemerintahan. Menurut Guy Peter, sebagaimana yang terlihat dalam table di bawah ini terdapat empat model dalam arah reformasi birokrasi yang dilakukan pada era 1980-an dan 1990-an. Keempat model reformasi birokrasi tersebut sebenarnya memiliki kesamaan, yang membedakannya adalah cara memandang permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi.

TABEL<sup>50</sup>

Empat Model Reformasi Birokrasi

	Market Government	Participative Government	Flexible Government	Deregulated Government
Diagnosis pokok	Monopoli	Hierarki	Permanen	Regulasi internal
Struktur	Desentralisasi	Organisasi yang tidak bertingkat	Organisasi maya	Tidak ada rekomendasi khusus
Manajemen	Pentingnya kinerja; teknik-teknik lain dalam sektor swasta	TQM; Tim	Untuk sementara waktu bercorak personal	Manajerial yang bercorak lebih bebas
Pembuatan kebijakan	Mekanisme pasar; insentif pasar	Konsultasi; negosiasi	Eksperimentasi	Kewirausahaan pemerintahan

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 229

Kepentingan publik	Biaya rendah	Keterlibatan; konsultasi	Biaya rendah; koordinasi	Kreativitas; aktivisme
--------------------	--------------	--------------------------	--------------------------	------------------------

Dalam penerapannya memang tidak mudah untuk mewujudkan *good governance*, akan tetapi *good governance* juga menawarkan jaminan terhadap pencapaian tujuan pemerintah yang efisien dan efektif jika melaksanakan prinsip-prinsip tersebut, misalnya dalam penyelenggaraan birokrasi mengutamakan penegakan hukum dan hukum dijadikan panglima, niscaya tidak akan ada lagi pejabat publik yang berani melakukan tindak korupsi atau paling tidak tindakan tersebut bisa diminimalisasi.

Demikian pula jika dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah melaksanakan dengan sungguh-sungguh prinsip akuntabilitas publik, maka pertanggungjawaban terhadap masyarakat tidak hanya sekedar formalitas di atas kertas, tetapi secara moral juga harus ditegakkan. Contohnya jika pejabat publik tidak mampu atau melakukan pelanggaran hukum dalam pelaksanaan kebijakan, maka sebagai pertanggungjawaban terhadap publik maka harus mengundurkan diri dari jabatannya.

Adapun prinsip *good governance* yang terkait dengan nilai-nilai demokrasi seperti transparansi, partisipasi, *responsibility*, maupun *consensus orientation*.<sup>26</sup> Keempat prinsip tersebut memang seiring dengan nilai-nilai demokrasi.

Cukup banyak manfaat yang diperoleh jika kita serius untuk mewujudkan *good governance*, diantaranya adalah :<sup>2</sup>

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di jajaran birokrasi pemerintahan yang ditunjukkan dengan berkurangnya manipulasi pajak,

---

<sup>26</sup> demokratisasi birokrasi 184

<sup>2</sup> sofyan efendi

pungutan liar, manipulasi tanah, manipulasi kredit, penggelapan uang negara, pemalsuan dokumen, pembayaran fiktif, penggelembungan nilai kontrak (*mark-up*), penundaan pembayaran kepada rekanan, kelebihan atau pemotongan pembayaran, defisit biaya, berjalannya proses pelelangan (tender) secara tidak fair.

2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa, efisien, efektif, transparan, professional, dan akuntabel yang ditandai dengan kelembagaan dan ketatalaksanaan yang lebih efektif, ramping, dan fleksibel, hubungan kerja antar instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih baik, sistem administrasi pemerintahan dan kearsipan yang berkualitas, penyelamatan, pelestarian, dan pemeliharaan dokumen atau arsip negara, serta hasil kerja organisasi dan prestasi pegawai yang makin baik.
3. Terhapusnya peraturan perundang-undangan yang diskriminatif dan berkurangnya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan public, forum konsultasi publik, pemberantasan korupsi, dan pemberian penghargaan atas kepedulian masyarakat.
5. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, serta berkurangnya perbuatan tindak pidana korupsi.

Dalam pelaksanaannya jika dikaitkan dengan konteks negara Indonesia, agenda untuk mewujudkan *good governance* harus disesuaikan dengan kondisi riil bangsa Indonesia, antara lain :

1. Agenda politik

Permasalahan dalam bidang politik di suatu negara seringkali menjadi penghambat untuk mewujudkan terlaksananya *good governance*. Hal ini dapat terjadi karena beberapa sebab antara lain acuan atau konsep politik yang dipakai kurang demokratis sehingga berakibat timbulnya persoalan di lapangan. Permasalahan politik yang melanda Indonesia dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari penataan sistem politik, yang meliputi sistem pemerintahan, sistem kepartaian, sistem pemilu, dan sistem perwakilan yang tidak demokratis. Oleh karena itu perlu dilakukan pembenahan dan pembaharuan politik yang menyangkut permasalahan-permasalahan penting berikut ini :

- a. Amandemen UUD 1945 sebagai sumber hukum dan acuan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Amandemen kembali UUD 1945 harus dilakukan karena banyak pasal dalam UUD 1945 yang masih bersifat multitafsir dan tidak jelas, misalnya mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat, kedudukan MPR dan DPD sebagai lembaga legislatif, pelaksanaan otonomi daerah, pembuatan undang-undang.
- b. Perubahan undang-undang partai politik, undang-undang pemilihan umum, undang-undang kedudukan dan susunan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

## 2. Agenda ekonomi

Krisis ekonomi yang terjadi melanda suatu negara pasti akan menghambat semua agenda penyelenggaraan pemerintahan negara secara menyeluruh. Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang tidak begitu menggembirakan saat ini, karena pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini belum pernah menyamai pertumbuhan ekonomi yang dicapai pada masa Orde Baru, tentu saja bisa berdampak terhadap

penyelenggaraan pemerintahan. Bila perekonomian suatu negara terganggu tentu saja akan berdampak terhadap kondisi perpolitikan negara tersebut. Dengan kata lain terguncangnya perekonomian suatu negara tentu saja akan mempengaruhi kondisi perpolitikan suatu negara. Runtuhnya perekonomian suatu negara pasti akan berdampak besar terhadap kondisi negara tersebut. Dalam rangka pembenahan perekonomian suatu negara membuat prioritas kebijakan-kebijakan ekonomi perlu dilakukan oleh negara tersebut, dalam hal ini Indonesia, agar permasalahan di bidang perekonomian tidak sampai merembet ke permasalahan politik.

### 3. Agenda sosial

Masyarakat yang berdaya, khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan perwujudan riil dari *good governance*. Masyarakat yang seperti ini akan solid dan berpartisipasi aktif dalam menentukan dan mendukung berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan. Selain itu juga, masyarakat yang semacam ini juga akan melaksanakan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, pada masyarakat yang belum berdaya di hadapan negara, dan masih banyak timbul masalah sosial di dalamnya seperti konflik dan anarkhisme kelompok akan sangat kecil kemungkinan *good governance* dapat terwujud. Salah satu agenda dalam rangka mewujudkan *good governance* pada masyarakat semacam ini adalah dengan memperbaiki masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat tersebut.

Sementara itu, masalah sosial cukup krusial yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini adalah konflik sosial dan kekejaman sosial luar biasa yang

menghancurkan kemanusiaan dan telah sampai pada titik yang membahayakan kelanjutan kehidupan dalam bentuk kekerasan komunal. Berbagai kasus sosial yang melanda Indonesia pasca reformasi, seperti yang terjadi di Ambon, Banyuwangi, Poso, Kalimantan, Tanjung Priok, belum lagi perkelahian antar mahasiswa yang amat sering terjadi di Makassar merupakan masalah sosial yang harus dicari apa akar permasalahannya dan bagaimana jalan keluar agar masalah tersebut tidak terulang kembali di masa yang akan datang.

Oleh karena itu masyarakat bersama-sama dengan pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan terhadap daerah lain yang menyimpan potensi konflik agar tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Berbagai bentuk pencegahan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain dengan: memberikan santunan terhadap mereka yang menjadi korban akibat konflik, mencegah berbagai pertikaian baik secara vertikal maupun horizontal yang tidak sehat dan potensial sehingga dapat mengorbankan kepentingan bangsa, serta mencegah segala bentuk anarki sosial yang terjadi di masyarakat.

#### 4. Agenda hukum

Penegakan hukum merupakan salah satu faktor yang paling menentukan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan dalam sistem hukum akan mempunyai pengaruh sangat besar terhadap kinerja pemerintahan secara menyeluruh.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Menurut Lawrence Friedman sistem hukum itu terdiri dari sub-sub sistem yang memiliki keterkaitan dan pengaruh satu sama lain. Sub-sub sistem hukum tersebut antara lain : substansi hukum (isi dari peraturan perundang-undangan), struktur hukum (terdiri dari sumber daya manusia penegak hukum/aparat penegak hukum dan segala fasilitas yang menunjang proses peradilan dan penegakan hukum), dan budaya hukum (menyangkut sosialisasi kepada masyarakat mengenai suatu peraturan perundang-undangan, budaya hukum juga menyangkut dengan kesadaran secara individual dari masyarakat untuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku). Ketiga subsistem tersebut harus baik secara

Dapat dipastikan, pelaksanaan *good governance* tidak akan mulus dan lancar jika dijalankan di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu, penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan yang mutlak guna mewujudkan *good governance*.

Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dalam rangka mewujudkan *good governance* diperlukan langkah-langkah yang konkret dan sistematis berikut ini :

a. Reformasi Konstitusi

Konstitusi merupakan sumber hukum yang terpenting jika dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara. Untuk menata kembali sistem hukum yang benar langkah pertama yang harus dilakukan adalah dengan penataan konstitusi (UUD 1945) yang oleh berbagai kalangan dinilai banyak mengandung celah kelemahan karena pasal-pasal dalam UUD 1945 sangat multitafsir, tidak jelas, dan membingungkan.

b. Penegakan Hukum

Syarat mutlak pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap hukum adalah dengan dilakukannya penegakan hukum. Reformasi di bidang penegakan hukum yang bersifat strategis dan mendesak. Hal pertama yang diperlukan adalah dengan melakukan reformasi terhadap lembaga peradilan terutama Mahkamah Agung dengan memperbaiki sistem rekrutmen (pengangkatan dan pemberhentian) hakim agung dan hakim karier, pengawasan dan penindakan yang lebih menekankan aspek transparansi

---

keseluruhan agar dapat menunjang proses penegakan hukum, satu saja dari ketiga subsistem hukum tersebut tidak berfungsi secara benar akan sangat berpengaruh sangat besar terhadap penegakan hukum. Dengan kata lain, penegakan hukum tidak akan terwujud jika salah satu dari ketiga subsistem hukum tersebut ada yang “tidak beres”.

dan partisipasi dari masyarakat. Perbaikan yang telah disebutkan di atas bisa dilakukan oleh Komisi Yudisial independen yang anggotanya terdiri dari mantan hakim agung, kalangan praktisi hukum, kalangan akademisi dan cendekiawan hukum, serta tokoh masyarakat lain yang integritasnya telah teruji dan tidak diragukan lagi.

Kedua adalah dengan melakukan reformasi terhadap Kejaksaan Agung. Untuk memulihkan kinerja kejaksaan saat ini khususnya dalam menangani kasus-kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme dan pelanggaran hak asasi manusia perlu dilakukan *fit and profer test* terhadap jaksa agung beserta jajarannya untuk menjamin integritas pribadi yang bersangkutan. Selain itu untuk mengawasi kinerja kejaksaan perlu dibentuk sebuah komisi independen pengawas kejaksaan.

c. Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan penyebab utama dari tidak berfungsinya hukum di Indonesia. Untuk memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme diperlukan setidaknya dua cara, yaitu dengan melakukan tindakan preventif (pencegahan) dan represif (penanggulangan). Upaya pencegahan dapat dilakukan dengan cara memberikan jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (*open government*) dengan memberikan jaminan terhadap hak publik, seperti hak untuk mengamati perilaku pejabat publik, hak untuk memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dan hak untuk mengajukan keberatan apabila ketiga hak tersebut di atas tidak terpenuhi secara memadai. Sementara itu upaya penanggulangan korupsi dapat dilakukan dengan cara memaksimalkan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam rangka upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme di samping Kejaksaan Agung karena

lembaga Kejaksaan Agung ini sekarang tidak begitu dipercayai oleh masyarakat lagi untuk melakukan pemberantasan tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme.

d. Sumbangan Hukum Dalam Mencegah dan Menanggulangi Disintegrasi Bangsa

Pengakuan identitas terhadap nilai-nilai lokal, pemberian kewenangan dan representasi yang lebih luas kepada daerah, pemberdayaan kemampuan masyarakat dan akses pengelolaan terhadap sumber daya alam lokal menjadi isu penting yang sangat strategis dalam menciptakan integritas sosial karena selama lebih dari tiga dekade di masa Orde Baru masyarakat selalu ditempatkan sebagai objek, tidak diakui sebagai eksistensinya dan diperlakukan secara tidak adil. Akumulasi dari permasalahan tersebut akhirnya menciptakan potensi yang sangat signifikan bagi proses integrasi.

e. Pengakuan Terhadap Hukum Adat dan Hak Ekonomi Masyarakat

Untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat maka diperlukan proses percepatan dalam menentukan wilayah hak ulayat secara partisipatif. Dengan begitu rakyat akan mendapatkan jaminan dalam menguasai hak ulayat adat mereka dan juga akses untuk mengelola sumber daya alam dalam lingkungan dan milik mereka sendiri.

f. Pemberdayaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif

Untuk lebih meningkatkan representasi kepentingan daerah di tingkat nasional perlu dilakukan kocok ulang komposisi keanggotaan utusan daerah dalam

lembaga Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) di mana keterwakilan rakyat di daerah secara konkret diakomodasi melalui pemilihan anggota utusan daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan langsung juga dilakukan dalam memilih para pejabat publik di daerah khususnya dalam pemilihan kepala daerah (gubernur, walikota, bupati).

Penerapan penegakan hukum harus dilakukan secara kontekstual dengan menggunakan kebijakan “*selective enforcement*” sehingga keadilan memang berasal dari rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dengan begitu diharapkan proses penegakan hukum memang benar-benar dapat dirasakan secara adil oleh masyarakat secara luas.

Untuk mewujudkan *good governance* memang memerlukan partisipasi, kerjasama, dan dukungan dari semua aparat pemerintahan. Selain itu juga diperlukan dukungan dari masyarakat karena tanpa dukungan masyarakat yang tertib dan sadar hukum tidak mungkin *good governance* dapat diwujudkan.



## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Dalam penelitian ini dapat diperoleh kesimpulan bahwa penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara sebagai rekonsiliasi antara prinsip demokrasi dan birokrasi dapat dilakukan melalui beberapa acara, antara lain dengan melakukan pembaharuan birokrasi, diantaranya dengan melakukan reformasi birokrasi, termasuk pula melakukan penegakan hukum atau supremasi hukum dalam sebuah pemerintahan. Hal ini dilakukan karena untuk dapat mewujudkan *good governance* harus dibarengi dengan pembaharuan atau reformasi birokrasi. Bisa dikatakan kalau birokrasi adalah urat nadi pemerintahan sebuah negara.
2. Tolak ukur keberhasilan dalam mewujudkan *good governance*, terutama di bidang pemerintahan adalah keberhasilan pemerintah dalam melakukan pembaharuan atau reformasi birokrasi, termasuk pula di dalamnya menerapkan prinsip demokrasi dalam pemerintahan, karena *good governance* merupakan perpaduan antara konsep demokrasi dan birokrasi. Untuk dapat melaksanakan semua itu pemerintah harus dapat melaksanakan penegakan hukum terlebih dahulu agar agar dapat mewujudkan *good governance*. Keberhasilan pemerintah dalam melakukan penegakan atau supremasi hukum akan sangat mendukung terwujudnya *good governance*.

## **B. SARAN**

1. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan hendaknya berusaha untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* yang mengutamakan keterbukaan, kebebasan, kontrol, partisipasi, dan ketertiban dalam pemerintahan. Tentu saja agar dapat melaksanakan hal-hal tersebut harus didukung oleh semua elemen yang ada dalam pemerintahan sebuah negara (aparatur birokrasi) dan masyarakat luas.
2. Pemerintah, terutama aparatur pemerintahannya diharapkan bisa mengubah pandangan masyarakat selama ini yang menganggap birokrasi merupakan sesuatu yang rumit, tertutup, bertele-tele, dan kaku. Melalui prinsip *good governance* yang dijalankan oleh pemerintah pandangan masyarakat tersebut diharapkan bisa berubah. Birokrasi tidak selalu identik dengan hal-hal tersebut. Dengan begitu masyarakat tidak perlu takut lagi jika hendak berurusan dengan birokrasi pemerintahan.



**BAB IV**  
**PEMBIAYAAN**

**1. Honorarium**

No.	Aktivitas / Bahan-bahan	Cost (Rp)	Kuantitas	Jumlah (Rp)
1.	1 orang ketua			1.000.000,00
2	2 orang pelaksana			1.400.000,00
3.	3 orang pembantu pelaksana			600.000,00
<b>Total</b>				3.000.000,00

**2. Persiapan, Bahan, dan Peralatan Pendukung**

No.	Aktivitas/Bahan-bahan	Spesifikasi	Kuantitas	Jumlah (Rp)
1.	Kertas HVS	A4 80 gram	3 rim	200.000
2.	USB Flash Disk	Kingstone USB	2 GB	100.000
3.	Ballpoint	Pilot	1 lusin	50.000
4.	Cartridge Printer Ink	Canon Bubble Jet 240	1 warna hitam	300.000
5.	Rental Internet		100 jam	350.000
6.	Fotokopi bahan	Data dan Referensi	600 lbr	750.000
7.	CD		3 buah	50.000
<b>Total</b>				1.800.000

### 3. Laporan Penelitian, Diseminasi, dan Rekapitulasi

No.	Aktivitas / Bahan-Bahan	Kuantitas	Jumlah (Rp)
1.	Fotokopi Data / Referensi / Laporan	1500 lembar	1.500.000,00
2.	Pengelolaan Data	10 minggu	1.200.000,00
3.	Analisis Data	10 minggu	1.500.000,00
4.	Penyusunan / Penjilidan Laporan Akhir Penelitian	2 minggu x 5 jilid	500.000,00
5.	Diseminasi / Seminar		500.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>5.200.000,00</b>

### 4. Rekapitulasi

No.	Aktivitas	Jumlah (Rp)
1.	Honorarium	3.000.000,00
2.	Pengadaan Alat Pendukung	1.800.000,00
3.	Laporan Penelitian / Diseminasi	5.200.000,00
	<b>TOTAL BIAYA</b>	<b>10.000.000,00</b>

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Amrullah Arpan dan Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum ; Renungan Untuk Mencerahkan Kehidupan Manusia di Bawah Sinar Keadilan*, Penerbit Universitas Sriwijaya, Palembang, 2007
- Agus Sutiono, dkk., *Memahami Good Governance : Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004
- Eddi Wibowo, dkk., *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, PT Grafitri Budi Utami, Jakarta, 2009
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam : Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2003
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah ; Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung
- Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002
- Zainuddin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

## **UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2000 tentang *Good Governance*

## **MEDIA CYBER**

*Mengkritisi Clean and Good Governance di Indonesia,*

(<http://www.wordpress.com/.../mengkritisi-clean-and-good-governance-di-Indonesia/>)

Dara Aisyah, *Makalah Hubungan Birokrasi Dengan Demokrasi,*

(<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/3808/1/admnegara-aisyah.pdf>)

I Made Sumada, *Mewujudkan Good Governance Dalam Sistem Pelayanan Publik,*

(<http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/22073546.pdf>)

Pipin Hanafiah, *Good Governance : Membangun Masyarakat yang Demokratis dan*

*Nasionalis,* ([http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo\\_all.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/gogo_all.pdf))

I Made Sumada, *Mewujudkan Good Governance Dalam Sistem Pelayanan Publik,*

(<http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/22073546.pdf>)

*Masyarakat Transparansi Indonesia “Good Governance”,*

([www.transparansi.or.id/tentang/good-governance/](http://www.transparansi.or.id/tentang/good-governance/))

*Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance,*

([www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content.....id.....](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content.....id.....))



## CURICULUM VITAE

### 1. DATA PRIBADI

Nama : H. Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S.  
NIP : 19580623 198503 100 2  
Jabatan/Golongan : IV a/Lektor Kepala  
Tempat/Tanggal Lahir : Belitang, 23 Juni 1958  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jl. Tirtamusi Lrg. Mandi Api No. 804 Rt. 69/03  
Bukit Lama Palembang Sumsel  
Alamat Kantor : Jl. Raya Palembang-Prabumulih Inderalaya  
Ogan Ilir Sumsel  
No. Telepon / HP : 0711-443285 / 08127801458  
Email : fahmiyoesmar\_ar@fh.unsri.ac.id

### 2. RIWAYAT PENDIDIKAN

SD Negeri Gumawang OKU tamat tahun 1969  
MTs. AIN Kotanegara OKU tamat tahun 1973  
SP.IAIN Palembang tamat tahun 1976  
S1 Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tamat tahun 1983  
S2 Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya tamat tahun 1990

### 3. MATA KULIAH YANG DIASUH

1. Metodologi Penelitian Hukum
2. Ilmu Politik
3. Sistem Politik Indonesia
4. Kapita Selekta Hukum Tata Negara

### 4. SEMINAR DAN PELATIHAN YANG PERNAH DIKUTI

No	Nama	Kedudukan/ Peranan	Bulan / Tahun Penyelenggaraan	Instansi Penyelenggara	Tempat
1.	Pelatihan Peningkatan Kemampuan Pendampingan Pokmas Bagi SP2W	Koordinator Pemandu	November '95	KMA-PBS Lampung	Bandar Lampung
2.	Pelatihan Kader Pembangunan Masyarakat Desa Program IDT	Pemandu	Januari '96	Bappenas	Bogor
3.	Koordinasi Pemantapan Pelaksanaan	Pemandu	September '96	Bappenas	Cipanas

	Program IDT				
4.	Temu Karya Alih Pendampingan Pokmas Program IDT	Pemandu	November '97	Bappenas	Palembang
5.	Temu Karya Alih Pendampingan Pokmas Program IDT	Pemandu	November '97	Bappenas	Medan
6.	Temu Karya Alih Pendampingan Pokmas Program IDT	Pemandu	November '97	Bappenas	Pekanbaru
7.	Pemantau Pemilu Perguruan Tinggi Simpul Wilayah Sumatera Selatan	Vice Coordinator	Juni '99	Forum Rektor Indonesia	Palembang
8.	Diklat Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan	Instruktur	Februari '00	Diklat Pemprov. Sumsel	Palembang
9.	Kursus Teknik Perancangan Perundang-Undangan	Narasumber	Maret '00	Pemkab. Muara Enim	Muara Enim
10.	Tim Unsri Untuk Uji Sahih dan Penggalian Aspirasi Materi Ran-Tap MPR Non UUD 1945	Anggota	April '00	Unsri	Indralaya
11.	Bimbingan Teknik Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah	Narasumber	Oktober '00	Pemprov. Sumsel	Palembang

No	Nama	Kedudukan/ Peranan	Bulan / Tahun Penyelenggaraan	Instansi Penyelenggara	Tempat
12.	Pelatihan Penyusunan Produk Hukum Daerah	Narasumber	September '01	Pemkab. OKU	Baturaja
13.	Lokakarya Anti KKN	Panitia Pengarah	Maret '02	Forum Rektor - Partnership	Medan
14.	Pelatihan Pelatih Pembimbing Penalaran Mahasiswa	Pemandu	Sept '03	Rektor Unsri	Palembang
15.	Diklat Kepemimpinan TK.III Kanwil Depkumham Sumatera Selatan	Pelatih/Instruktur	Agustus '05	Kanwil. Depkumham Sumsel	Palembang
16.	Pemantau Independen Ujian Nasional Tingkat Provinsi Sumatera Selatan	Observer	April-Mei '06	Unsri - Diknas	Sumsel
17.	Pekan Olah Raga Mahasiswa	Koord Bsket Ball	Juni '06	Universitas Sriwijaya	Palembang
18.	Diklat Kepemimpinan TK.III Kanwil Depkumham Sumatera Selatan	Pelatih/Instruktur	Agustus '06	Kanwil. Depkumham Sumsel	Palembang
19.	Pelatihan Pelatih Pembimbing Penalaran Mahasiswa (P4M) Universitas Sriwijaya	Panitia	November '06	Universitas Sriwijaya	Palembang
20.	Pembekalan bagi Tim Pemantau Ujian Nasional Tahun Pelajaran 2006 – 2007 Prov. Sumatera Selatan dan Bangka Belitung	Nara Sumber	Februari – Mei 2007	BSNP-LPMP	Sumsel - Babel
21.	Seminar Tentang Reformasi Sistem Peradilan Dalam Penegakan Hukum di Indonesia	Tim Perumus	3-4 April '07	FH.Unsri-Depkum. HAM dan BPHN	Palembang
22.	Pemantauan Ujian Nasional Tahun Ajaran 2006-2007 Tingkat SMA/SMK/MA dan Tingkat SMP/MTs	Pemantau	17-Apr – 26 Apr '07	Kepala LPMP Sumsel	Palembang dan Banyuasin

## 5. PENGALAMAN KERJA / JABATAN

No	Pengalaman Bekerja	Mulai dan Sampai	Surat Keputusan		
			Pejabat	Nomor	Tgl
1.	Pelatih SP2W Program IDT	Des'95 s/d Des'97	Deputi Ketua Bappenas Bid. Adm	KEP.257/D.VII/1/12/95	24-12-95
2	Staf Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Sriwijaya	Okt'96 – Jan'03	Rektor Universitas Sriwijaya	4360/PT11.1.1/C.6.f/'96	3-10-96
3	Sekretaris Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Sriwijaya	Jan '03 – Mei '03	Rektor Universitas Sriwijaya	0237/PT11.1.1/C.6.f/03	10-01-'03
4	Pembantu Dekan III	Mei '03 – Mei '07	Rektor Universitas Sriwijaya	1376/PT11.1.1/C.2.a/03	24-04-'03
5.	Koord Prog.& Log. Forum Rektor Simpul Wil. Sumsel-Babel	Mar'04 sd Okt'04	Direktur Eksekutif Forum Rektor - YPSDM	006/SP-FRI/WIL/III/04	1-3-04
6	Tim SP4(Sistem Perencanaan Penyusunan Program Penganggaran	Mei '04 – Des '04	Rektor Universitas Sriwijaya	1640/PT11.1.1/C.6.f/04	26 -5 - 04
6	Saksi Ahli dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Uang Lumpsum Perjalanan Dinas di DPRD Kab. Muba atas nama Tersangka Lili Ahmadi dkk.	Jan.'06 – Sept.'06	Kepala Kejaksaan Negeri Sekayu	B.03/N.6.19/Fd.1/01/06	18 Jan .06
7	Saksi Ahli dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Kejaksaan Negeri Palembang.	Desember 2006	Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya	1533/PT11.3/C/2006	14 Des .06

No	Pengalaman Bekerja	Mulai dan Sampai	Surat Keputusan		
			Pejabat	Nomor	Tgl
8	Anggota Tim Koordinasi Pemantauan Ujian Nasional Tahun Pelajaran 2006 – 2007 Provinsi Sumatera Selatan dan Bangka Belitung	Feb '7 s.d Mei '07	Rektor Universitas Sriwijaya	209/H9.3.2/LL/2007	6-2-07
9	Tim Perumus Seminar Tentang Reformasi Sistem Peradilan Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia	3 – 4 April 2007	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI	G1-99.DL.04.04/2007	16-2-07
10	Saksi Ahli dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Sungai Liat Bangka	April '07	Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya	395/H9.1.2/KP/2007	09 Apr .07
11	Tim Ad-Hoc Badan Hukum Universitas Sriwijaya	Agt'07 sd sekarang	Rektor Universitas Sriwijaya	0110/H9/KP.7.e/2007	2-8-07
12	Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Palembang	Juli 06 – Juli 09	Ka. Kanwil Depkumham Sumatera Selatan	W5-0121.PW.07.02 Tahun 2006	6 – 7 -06

Palembang, 28 Maret 2011

**H. Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S.  
NIP 195806231985031002**

## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS**

### **I. DATA PRIBADI**

Nama : Mahesa Rannie

Tempat/Tanggal Lahir: Palembang, 23 Januari 1980

Agama : Islam

Alamat Rumah : Jl. Murai No. 14 RT 24 RW 07 Sako Kenten Palembang

Alamat Kantor : Jl. Raya Palembang-Prabumulih Inderalaya Kab. Ogan Ilir  
No. HP : 085267973707  
Email : [mahesarannie@gmail.com](mailto:mahesarannie@gmail.com)

## **II. PENDIDIKAN**

1. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang Jurusan Ilmu Hukum, tamat tahun 2003
2. Program Pascasarjana Ilmu Hukum BKU Hukum Tata Negara/HAN Universitas Sriwijaya Palembang, tamat tahun 2010

## **III. MATA KULIAH YANG DIAMPU**

1. Ilmu Politik
2. Sistem Politik Indonesia
3. Kapita Selekta Hukum Tata Negara
4. Perbandingan Hukum Tata Negara
5. Sistem Hukum ASEAN

## **IV. TULISAN ILMIAH**

1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Laut Menurut Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 (Skripsi)
2. Implementasi Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Sesudah Amandemen UUD 1945 (Tesis)
3. Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip *Good Governance* (Penelitian)

**Palembang, Juli 2011**

Mahesa Rannie, S.H., M.H.