

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH, MUTASI PEGAWAI, DAN *GOOD GOVERNANCE*

A. Pemerintah dan Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Hal ini berbeda, istilah pemerintahan diartikan dengan perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintahkan.²⁷

Pemerintahan dilihat dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subyek yang mendapat akhiran an. Artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran -an dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan. Selanjutnya dalam kepustakaan Inggris

²⁷ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, 2005, Hlm. 63.

dijumpai perkataan “*government*” yang acapkali diartikan baik sebagai “pemerintah” maupun “pemerintahan”.²⁸

Menurut Suhady Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.²⁹

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia.³⁰ Pemerintah

²⁸ Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, UGM Press, Yogyakarta, 1969, Hlm. 6.

²⁹ Tjandra, Riawan, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, Hlm. 10.

³⁰ Wikipedia, *Pemerintah*, Diakses Dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah> pada tanggal 1 September 2016, Pukul 20.00 Wib.

secara etimologis kata pemerintahan berasal dari kata perintah, yang dapat diartikan sebagai berikut:³¹

- a. Melakukan pekerjaan menyuruh/ perkataan yang menyuruh melakukan sesuatu;
- b. Badan yang melakukan kekuasaan memerintah atau kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan negara tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet termasuk pemerintahan);
- c. Perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Dari pengertian tersebut terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintah dapat diartikan sebagai kekuasaan memerintah suatu negara, sedangkan pemerintahan sebagai perbuatan atau cara dalam memerintah.

Menurut W.S Syre pemerintah ialah sebuah gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kuasa Negara, dan Pemerintah sebagai lembaga negara yang terorganisir yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.³²

Menurut Taliziduhu Ndraha Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga- lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, pada umumnya pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang

³¹ Muhaemin, *Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan*, Diakses Dari <http://www.slideshare.net/Muhaemin93/pengertian-pemerintah-dan-pemerintahan> pada tanggal 1 September 2016, Pukul 20.30 Wib.

³² Sayre, W.S, dalam Inu Kencana Syafiie, *Ekologi Pemerintahan*, PT. Pertja, Jakarta, 1998, Hlm. 4.

tertentu untuk melaksanakan kekuasaan atau sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang syah dan melindungi serta meningkatkan melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan yang dibuat pemerintah berdasarkan perundang-undangan baik tertulis maupun tidak.³³

Pengertian pemerintah dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti “Pemerintahan Umum” atau “Pemerintahan Negara”. Pemerintah dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), dilain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Kedua pengertian tersebut akan dibahas secara singkat dalam bagian ini.³⁴

Pemerintah dalam arti luas, merupakan seluruh kegiatan penguasaan negara oleh lembaga pemegang kekuasaan negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai pelaksana penguasaan negara yang merupakan kegiatan penyelenggaraan eksekutif untuk memberikan pelayanan umum dan mengangkat kesejahteraan rakyat.

Terminologi Pemerintah dan Pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*), meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara. Ditinjau dari teori *trias politica*, pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk

³³ Ndraha, Taliziduhu, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, Hlm. 6.

³⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, Hlm. 6.

undang-undang (kekuasaan legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (kekuasaan eksekutif), dan kekuasaan mengadili (kekuasaan yudisial). Dengan lain kata pemerintahan dalam arti luas yaitu pemerintahan yang terdiri dari tiga kekuasaan yang masing-masing terpisah satu sama lain. Ketiga kekuasaan itu adalah.³⁵

- a. Kekuasaan legislatif yang terbatas;
- b. Kekuasaan eksekutif; dan
- c. Kekuasaan yudisial yang terbatas.

Pemerintahan kekuasaan diatas berdasarkan teori *Trias Politica* dari Montesquieu. Kaitan pada *triaspolitica*, yang sebenarnya pada saat sekarang ini masih berlaku hanya secara terbatas, memungkinkan menunjuk pada suatu aspek penting dari pemerintahan. Bukankah harus diadakan pemisah antara “suatu pembentukan keputusan politik” dengan “pemerintahan”? “Politik” itu menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, mengaturarah. “Pemerintahan” mengurus pelaksanaan mengurus dari perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan itu “mengabdikan” pada kekuasaan politik.³⁶

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, 2010, Hlm. 69.

³⁶ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, Hlm. 7.

Menurut van Vollenhoven pemerintahan dalam arti luas mencakup:³⁷

- a. Tindakan/kegiatan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*)
- b. Tindakan/kegiatan polisi (*politie*)
- c. Tindakan/kegiatan peradilan (*rechtspraak*)
- d. Tindakan membuat peraturan (*regeling, wetgeving*)

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan fungsi legislatif dan yudikatif. Sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit tidak lain adalah penyelenggaraan fungsi eksekutif dari negara yang dalam hal ini dapat dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai dengan level yang paling rendah, seperti Kepala Desa³⁸.

Sedangkan Pemerintahan dalam arti luas menurut Lemaire adalah pemerintahan yang meliputi:³⁹

- a. Kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuur zorg*)
- b. Kegiatan pemerintahan dalam arti sempit.
- c. Kegiatan kepolisian.
- d. Kegiatan peradilan.
- e. Kegiatan membuat peraturan.

³⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.* Hlm. 70.

³⁸ Hestu Cipto dan Y. Theresjanti, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2000, Hlm. 45.

³⁹ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.* Hlm. 70.

Sedangkan Donner berpendapat bahwa pemerintahan dalam arti Luas dibagi atas dua tingkatan dwipraja, yaitu:⁴⁰

- a. Alat-alat pemerintahan yang menentukan hukum negara/politik negara.
- b. Alat-alat perlengkapan pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan.

Dalam bahasa Inggris harus diperhatikan alih bahasa pemerintah atau pemerintahan dari kata *government* yang dapat berarti:

- a. Melaksanakan wewenang pemerintahan
- b. Sara/sistem pemerintahan
- c. Fungsi atau kekuasaan pemerintahan
- d. Wilayah atau negara yang diperintah
- e. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara.⁴¹

Dalam bahasa Belanda yang biasa diterjemahkan sebagai Pemerintah adalah:

- a. *Regeling* : meliputi seluruh wilayah negara
- b. *Bestuur* : pemerintah, wilayah tertentu dari negara
- c. *Overheid* : sebutan untuk pemerintah atau pejabat-pejabat tinggi negara.⁴²

⁴⁰ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.* Hlm. 70.

⁴¹ Elkana Goro Leba, *Konsep Pemerintah Dan Pemerintahan*, diakses dari https://www.academia.edu/6944171/KONSEP_PEMERINTAH_DAN_PEMERINTAHAN Pada Tanggal 2 November 2016, Pukul 21.00 Wib.

⁴² Ibid

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan pekerjaan. Akan tetapi, asal kata pemerintahan sebenarnya berasal dari bahasa Inggris, yaitu *government* yang diartikan sebagai pemerintah dan pemerintahan.⁴³

Menurut Bagir Manan Pemerintah diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi Negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat alat kelengkapan Negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan ini yang menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu.⁴⁴

Untuk menjalankan wewenang yang melekat pada lingkungan lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi benda bergerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan.⁴⁵

⁴³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, Hlm. 1.

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm 100.

⁴⁵ Ibid, Hlm. 100.

Dalam UU No 9 Tahun 2015, pemerintah dikaitkan dengan pengertian “Pemerintahan Daerah” adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁶ Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Selain itu Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi.

Menurut Muhammad Kusnardi:

“Pemerintah adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang tidak hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas- tugas lainnya. Termasuk legislatif dan yudikatif.”⁴⁷

Menurut Ateng Syafrudin:

“Pemerintah adalah kekuatan yang diorganisasi. Tidak perlu dan tidak selalu diorganisir oleh angkatan bersenjata, tetapi pemerintah itu adalah hasil perbuatan beberapa orang, atau suatu organisasi untuk merealisasikan maksud-maksudnya bersama referensinya.”⁴⁸

⁴⁶ Pasal 1 angka (2) UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm. 17.

⁴⁸ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung, 1976, Hlm. 24.

Menurut Bayu Suryaningrat:

“Pemerintah adalah suatu kelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Dengan demikian pemerintah suatu Negara ini mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri atau rumah tangga nasional dan memiliki kekuasaan untuk melaksanakan yang sifatnya memaksa, apabila tersebut bersangkutan paut dengan kepentingan Negara.”⁴⁹

2. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Menurut Kaufman,⁵⁰ tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan (*power*) yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Sedangkan menurut Muhammad Ryaas Rasyid, secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:⁵¹

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pembontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan

⁴⁹ Bayu Suryaningrat, *mengenal ilmu pemerintahan*, Iip, Jakarta, 1979, Hlm. 2.

⁵⁰ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, 2008, Hlm. 101.

⁵¹ Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, Hlm. 13.

- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokkan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial seperti membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antara bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
- g. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup seperti air tanah dan hutan.

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Rasyid, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- a. Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi.
- b. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Selain itu Rasyid mengatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.⁵²

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggungjawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang sangat berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki prilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu untuk dilakukan oleh pemerintah mengingat dimasa mendatang bertambahnya perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat, dimana pengetahuan masyarakat juga bertambah untuk

⁵² Muhammad Ryaas Rasyid, *Op. Cit.* Hlm. 59.

mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

3. Kewenangan Pemerintah

Sesuai dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan diuraikan dalam Pasal 9 yang dinyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, selanjutnya urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dimana urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Yang terakhir ialah urusan pemerintahan umum yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, diuraikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

b. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah :

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas Negara
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat
- 5) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

c. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

d. Berdasarkan prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 17 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa:

- a. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
- b. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- c. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

B. Mutasi Pegawai

1. Pengertian Pegawai dan Pegawai Negeri

a. Pegawai

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan. Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai defenisi pegawai.

A.W. Widjaja berpendapat bahwa:

“Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).”⁵³

⁵³ A.W.Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*, Rajawali, 2006, Hlm. 113.

Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa:

“Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.”⁵⁴

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa:

“Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta.”⁵⁵

⁵⁴ Ibid, Hlm. 115.

⁵⁵ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, Hlm.

Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* ialah:

“Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”⁵⁶

b. Pegawai Negeri

Dalam sistem pemerintahan, tenaga kerja disebut sebagai pegawai negeri. Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.⁵⁷ Pegawai Negeri yang merupakan tulang punggung Pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercayai menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.⁵⁸

Pegawai Negeri, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti” orang yang bekerja pada Pemerintah (perusahaan atau sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah,

⁵⁶ Ibid, Hlm. 4.

⁵⁷ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1986, Hlm. 13.

⁵⁸ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, Hlm. 12.

jadi Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.⁵⁹

Menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

- 1) Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- 2) Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁰

Pengertian Pegawai Negeri menurut Mahfud M.D. dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian *stipulatif* dan pengertian *ekstentif* (perluasan pengertian).⁶¹

⁵⁹ W.J.S, Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, Hlm. 478-514.

⁶⁰ Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1999, Hlm. 147.

⁶¹ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1979, Hlm. 95.

1) Pengertian *Stipulatif*

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pegawai Negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri. Pengertian *stipulatif* tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut: Pasal 1 angka 1: Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 3 ayat (1): Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Pengertian diatas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturanperaturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain.

2) Pengertian *Ekstentif*

Selain dari pengertian *stipulatif* ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri menurut UU No.43 Tahun 1999, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya di samping pengertian *stipulatif* ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada:

- a) Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri menurut pengertian *stipulatif* apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.
- b) Ketentuan pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan kepala daerah dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, dimana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan mereka juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat

menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala desa dan sebagainya. Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan atau tindak pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.

Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dijelaskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri terdiri dari:

- 1) Pegawai Negeri Sipil
- 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
- 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2. Tugas, Fungsi, dan Peran Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

a. Tugas Pegawai Negeri Sipil

- 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

- 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

b. Fungsi Pegawai Negeri Sipil

- 1) Pelaksana kebijakan publik
- 2) Pelayan publik; dan
- 3) Perikat dan pemersatu bangsa

c. Peran Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

3. Pengertian Mutasi

Mutasi atau perpindahan jabatan/pekerjaan merupakan fenomena yang biasa terjadi pada suatu perusahaan. Perubahan posisi jabatan/pekerjaan disini masih dalam level yang sama dan juga tidak diikuti perubahan tingkat wewenang, tanggung jawab, status, kekuasaan dan pendapatannya, yang berubah dalam mutasi hanyalah bidang tugasnya.

Kata mutasi atau pemindahan sudah dikenal oleh sebagian masyarakat, baik dalam lingkungan Pemerintahan maupun perusahaan.

Mutasi atau pemindahan adalah kegiatan memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sejajar.⁶²

Menurut Hasibuan:

“Mutasi adalah Suatu perubahan posisi/ jabatan/ tempat/ pekerjaan yang dilakukan baik secara *horizontal* maupun *vertical* (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi.”⁶³

Menurut Sastrohadiwiryo:

“Mutasi adalah kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada organisasi.”⁶⁴

Dalam pengertian lain mutasi adalah suatu perubahan posisi, jabatan, tempat, pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal di dalam satu organisasi. Pada dasarnya mutasi termasuk dalam fungsi pengembangan karyawan, karena tujuannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam perusahaan (pemerintahan).⁶⁵

Menurut Alex. S. Niti Semito:

“Mutasi merupakan suatu kegiatan rutin dari suatu perusahaan untuk melaksanakan prinsip “*The Right Man In The Right Place*” atau orang yang tepat pada tempat yang tepat. Dengan demikian

⁶²Alex Sumaji Nitisemito, *Manajemen Personalialia: Sumber Daya Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996, Hlm. 71.

⁶³ Hasibuan, Malayu, S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hlm. 102.

⁶⁴ Kadarisman, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, Hlm. 68.

⁶⁵ Hasibuan, Malayu S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, Hlm. 102.

mutasi yang dijalankan oleh perusahaan agar pekerjaannya dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien.”⁶⁶

Sedangkan pengertian mutasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia mutasi adalah pemindahan pegawai dr satu jabatan ke jabatan yg lain, baik *horizontal* maupun *vertical*.⁶⁷

4. Tujuan Dan Manfaat Mutasi

Tujuan mutasi pemindahan sebagaimana menurut pasal 22 Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa untuk tugas kedinasan dan pembinaan PNS dapat diadakan perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja maka mutasi pemindahan dimaksud antara lain :⁶⁸

- a. Peningkatan produktivitas kerja
- b. Pendayagunaan pegawai
- c. Pengembangan karir
- d. Penambahan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang
- e. Membutuhkan
- f. Pengisian jabatan – jabatan lowongan yang belum terisi
- g. Sebagai hukuman.

⁶⁶ Alex S. Nitisemito, *Manajemen Personalia, Sumber Daya Manusia*, Gholia Indonesia, Jakarta, 1996, Hlm. 166.

⁶⁷ Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Bahasa Indonesia*. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta. 2008. Hlm. 967

⁶⁸ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, Hlm. 163.

Adapun tujuan dari mutasi menurut Hasibuan dalam bukunya adalah sebagai berikut:⁶⁹

- a. Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan.
- b. Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan.
- c. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan.
- d. Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya.
- e. Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karir yang lebih tinggi.
- f. Untuk pelaksanaan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya.
- g. Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya.
- h. Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka.
- i. Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik.
- j. Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan.
- k. Untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

Menurut Moekijat dalam bukunya yaitu manajemen kepegawaian, tujuan mutasi adalah untuk:⁷⁰

- a. Mempertahankan pegawai-pegawai yang telah lama masa kerjanya sebagai perubahan atau pengurangan keperluan produksi.

⁶⁹ Hasibuan, Malayu S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, Hlm. 102.

⁷⁰ Moekijat, *Manajemen Kepegawaian*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hlm. 117.

- b. Mengembangkan kecakapan pegawai dalam berbagi bidang.
- c. Megadakan penggantian antar regu.
- d. Memperbaiki penempatan yang tidak memuaskan.

Menurut Bambang Wahyudi tujuan mutasi yaitu:⁷¹

- a. Menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan jabatan yang ada dalam organisasi, sehingga dapat menjamin terjadinya kondisi ketenagakerjaan yang stabil (*personal stabil*). Stabilitas ketenagakerjaan akan terwujud apabila penempatan tenaga kerja dalam suatu organisasi dapat dilakukan secara tepat (*The Right Man on The Right job*).
- b. Membuka kesempatan untuk mengembangkan karir. Tujuan ini dimaksudkan untuk mendorong atau merangsang tenaga kerja agar berupaya menjangkau karir yang lebih tinggi, yang berarti pula bahwa mereka akan berusaha mencurahkan kemampuannya yang ditopang oleh semangat kerja yang tinggi.
- c. Memperluas dan menambah pengetahuan. Memperluas wawasan dan pengetahuan merupakan kebutuhan yang perlu mendapat perhatian dalam suatu organisasi. Dengan demikian tenaga kerja yang ada. Wawasan dan pengetahuannya tidak terbatas atau terpakau hanya pada satu bidang tertentu saja. Dengan mutasi personal berarti terbuka

⁷¹ Bambang Wahyudi, *Manajemen Sumber Daya Manusia 1*, Penerbit Sulita, Jakarta, 2002, Hlm. 167.

kesempatan bagi tenaga kerja untuk memperluas wawasan dan pengetahuannya dalam organisasi yang bersangkutan.

- d. Menghilangkan kejenuhan terhadap suatu jabatan. Apabila seseorang tenaga kerja terus menerus dari tahun ketahun memegang jabatan yang sama, maka akan menimbulkan kebosanan dan kejenuhan akan menimbulkan tenaga kerja yang bersangkutan terjebak pada rutinitas kerja dan menurunkan gairah serta semangat kerjanya. Untuk itu perlu terus diupayakan adanya penyegaran-penyegaran.
- e. Memberikan imbalan terhadap prestasi kerja. Suatu mutasi personal dapat dipergunakan untuk memberikan imbalan sebagai penghargaan kepada tenaga kerja yang berprestasi, yaitu dalam bentuk peningkatan jabatan atau posisi atau pekerjaan. Peningkatan ini selain diikuti dengan meningkatnya wewenang dan tanggung jawab, biasanya diikuti pula dengan peningkatan pendapatan yang diterima.
- f. Membuka kesempatan terjadinya persaingan dalam meningkatkan prestasi kerja. Setiap anggota organisasi mempunyai kesempatan yang sama untuk meraih posisi atau jabatan atau pekerjaan yang lebih tinggi. Namun kesempatan yang tersedia terbatas, sehingga setiap tenaga kerja harus mengikuti persaingan dengan sesama rekan kerja dalam meningkatkan prestasi kerjanya. Perlu diperhatikan bahwa persaingan untuk meningkatkan prestasi tersebut akan timbul bila ada jaminan bahwa mutasi personal benar-benar dilakukan secara objektif, terhindar dari faktor "*like and dislike*" atau nepotisme.

- g. Sebagai pelaksanaan sanksi terhadap pelanggaran. Apabila seseorang tenaga kerja melakukan pelanggaran atau tidak mampu memperlihatkan prestasi yang baik, mutasi personal dapat dijadikan alat untuk menghukum, yakni dengan jalan menurunkan posisi atau jabatan atau pekerjaan ketingkat yang lebih rendah (demosi). Namun demikian, tindakan penurunan pendapatannya. Harus dilakukan secara berhati-hati dan secermat mungkin. Hal tersebut perlu dilakukan, karena apabila pertimbangannya kurang cermat dapat mengakibatkan merosotnya semangat kerja orang yang bersangkutan. Oleh karena itu dalam kondisi tertentu sebelum dilaksanakannya hukuman itu perlu dikonsultasikan terlebih dahulu kepada tenaga kerja yang bersangkutan.

Selain tujuan, mutasi juga memiliki manfaat bagi karyawan.

Menurut Siagian manfaat mutasi adalah: ⁷²

- a. Pengalaman baru.
- b. Cakrawala pandangan yang lebih luas.
- c. Tidak terjadinya kebosanan atau kejenuhan.
- d. Perolehan pengetahuan dan keterampilan baru.
- e. Perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional.
- f. Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya karena promosi.
- g. Motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

⁷² Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, Hlm. 172.

Menurut Felix A. Nigro dalam Moekijat, menyebut 5 macam manfaat mutasi, yaitu:⁷³

- a. Mutasi merupakan alat/cara yang berguna dalam program pelatihan jabatan, seperti misalnya dalam pengembangan *administrator*.
- b. Mutasi merupakan alat/cara mengembangkan pegawai-pegawai lama untuk mencapai harapan-harapan puncak. Hal ini mencegah adanya penyewaan pegawai-pegawai baru dari luar yang mahal untuk memenuhi kebutuhan tenaga manusia yang mendadak.
- c. Untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan perseorangan. Kadang - kadang baik pemimpin maupun bawahan adalah cakap, tetapi apabila terjadi pertentangan antara mereka, maka satu-satunya cara penyelesaian adalah mungkin memindahkan pegawai.
- d. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai perseorangan. Pemindahan dapat diminta oleh pegawai untuk memenuhi kebutuhan atau preferensi perseorangan pada tempat pekerjaan.
- e. Mutasi sebagai suatu tindakan disipliner.

⁷³ Moekijat, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2010, Hlm. 117.

5. Jenis-Jenis Mutasi

Mutasi kepegawaian adalah segala perubahan mengenai seseorang Pegawai Negeri Sipil, seperti pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, pemensiunan, perubahan susunan keluarga, dan lain-lain. Sedangkan jenis-jenis mutasi antara lain:⁷⁴

- a. Mutasi Cuti Luar Tanggungan Negara
- b. Mutasi CPNS
- c. Mutasi Diklat
- d. Mutasi Hukuman
- e. Mutasi Jabatan
- f. Mutasi Keluarga
- g. Mutasi Pendidikan
- h. Mutasi Penghargaan
- i. Mutasi Pindah Wilayah Kerja
- j. Mutasi Pemberhentian
- k. Mutasi Pindah Instansi
- l. Mutasi Peninjauan Masa Kerja
- m. Mutasi Berita Acara Pengambilan Sumpah atau Janji PNS
- n. Mutasi Kenaikan Pangkat
- o. Mutasi Pensiun
- p. Mutasi Pegawai Baru

⁷⁴ Bkn, *Jenis-Jenis Mutasi*, diakses dari <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-pegawai/pegawai-mutasi.html> Pada Tanggal 25 November 2016, Pukul 20.00 Wib.

6. Macam-Macam Mutasi

Menurut Malayu Hasibuan mutasi juga digolongkan menjadi dua yaitu:⁷⁵

- a. Mutasi permintaan sendiri (*personnel transfer*) adalah mutasi yang dilakukan atas keinginan sendiri dari karyawan yang bersangkutan dan dengan mendapat persetujuan pimpinan organisasi. Mutasi permintaan sendiri pada umumnya hanya perpindahan kepada jabatan yang peringkatnya (kekuasaan dan tanggung jawab maupun besarnya balas jasa tetap sama) sama baik, antarbagian maupun pindah ke tempat lain. alasan-alasannya adalah sebagai berikut :
 - 1) Kesehatan: misalnya fisik karyawan kurang mendukung untuk melaksanakan pekerjaan. Misalnya dinas luar, mohon dimutasikan menjadi dinas dalam.
 - 2) Keluarga: misalnya untuk merawat orang tua yang sudah lanjut usianya.
 - 3) Kerja sama: misalnya tidak dapat bekerja sama dengan karyawan lainnya karena terjadi pertengkaran atau perselisihan.
- b. Alih tugas produktif (ATP) adalah mutasi karena kehendak pimpinan perusahaan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan karyawan bersangkutan ke jabatan atau pekerjaan yang sesuai dengan kecakapannya. ATP didasarkan pada hasil penilaian prestasi kerja karyawan. Alasan lain tugas produktif (*production transfer*) didasarkan

⁷⁵ Malayu S. P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, Hlm. 103-104.

kepada kecakapan, kemampuan, sikap dan disiplin karyawan. Jadi ATP biasanya bersifat mutasi vertikal (promosi atau demosi).

7. Pejabat Yang Berwenang Melaksanakan Mutasi Pegawai Negeri

Dalam pasal 73 Ayat (1) sampai Ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan mengenai siapa saja pejabat yang berwenang dalam melakukan Mutasi Pegawai, berikut adalah isi dari pasal tersebut :

Ayat (1) sampai (6):

- a. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia diluar negeri.
- b. Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
- c. Mutasi PNS antarkabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
- d. Mutasi PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
- e. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
- f. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 132A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, mengenai pejabat yang tidak berwenang dalam memutasi pegawai.

Pejabat tersebut ialah Pejabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Pelaksana Tugas disingkat Plt. (bahasa Inggris: *acting*) dalam administrasi negara (Indonesia) adalah pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pelaksana Tugas ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan. Meskipun demikian, istilah ini dipakai pula untuk jabatan publik seperti gubernur atau bupati/wali kota.⁷⁶ Kewenangan itu menjadi berlaku setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, seperti yang disebutkan dalam Ayat (2) lanjutan pada Pasal 132A.

C. Prinsip *Good Governance*

1. Sejarah *Good governance*

Good governance merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan keuangan dan administrasi pemerintahan dewasa ini. Dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi, masyarakat gencar untuk menuntut Pemerintah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat

⁷⁶ Wikipedia, *Pelaksana Tugas*, diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pelaksana_Tugas Pada Tanggal 8 Agustus 2016, pukul 23.00 Wib.

yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Menurut Davies pada awalnya perkembangan *governance* dikenal melalui berbagai aturan yang diterapkan atau didominasi oleh kaum gereja. Dalam perkembangan selanjutnya, dominasi ini beralih pada konsep revolusi industri serta akhirnya bermuara pada munculnya kapitalisme sampai akhir abad lalu. Dominasi kapitalisme sangat kental ditemukan dalam pola *governance* korporasi di awal abad ke 19. Pertumbuhan secara perlahan dari serikat pekerja selama paruh pertama abad ini mulai mengimbangi dominasi perusahaan yang sebelumnya mampu menekan tingkat upah dalam upaya memenangkan persaingan bisnis. Mulai paruh akhir abad ke 19 kekuatan serikat pekerja semakin besar dan bertumbuh sedemikian rupa. Fenomena ini menambah kompleksitas *governance* pada masa itu dan hal ini ditandai dengan munculnya hubungan (*axis*) antara para pemegang saham dengan *Board of Director* sebagai suatu bentuk respon atas meningkatnya kekuatan serikat pekerja.⁷⁷

Kemudian *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya. Secara empiris, pemerintah (lama)

⁷⁷ Syakhroza, Akhmad, *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model, dan Sistik Governance serta Aplikasinya Pada Perusahaan BUMN*, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta, 2005, Hlm. 5.

itu sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dll. *Governance* dapat diartikan sebagai cara-cara mengelola urusan publik. Dalam bahasa Bank Dunia, adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*” (cara kekuatan negara digunakan dalam mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat).⁷⁸

Dalam konteks *governance* ini ada tiga dimensi besar yang mencakupinya, yaitu dimensi aktor, dimensi struktural dan dimensi empirik. Dimensi aktor mencakup kekuasaan, kewenangan, resiprositas dan pertukaran. Dimensi struktural mencakup elemen-elemen seperti ketulusan (*compliance*), *trust* (kepercayaan), akuntabilitas dan inovasi. Interaksi antara dimensi aktor dan dimensi struktural inilah yang kemudian melahirkan *governance*. Sedangkan dimensi empirik *governance* mencakup tiga elemen utama yaitu pengaruh warga negara; resiprositas sosial serta kepemimpinan yang *responsif* dan bertanggungjawab. Dalam artian inilah kemudian *Governance* diartikan secara substantif sebagai sebuah cara pemerintah dalam mengelola sumber-sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat.⁷⁹

Kemudian dalam perkembangannya Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma “*rule government*” menjadi “*good governance*”. *Rule government* dalam penyelenggaraan

⁷⁸ Dwipayana AAGN Ari, dkk, *Membangun Good Governance Didesa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 7.

⁷⁹ Zokishmael, *Globalisasi dan Neoliberalisme: Pengaruh dan Dampaknya Bagi Demokratisasi Indonesia*, Logung Pustaka, Yogyakarta, 2009, Hlm. 176.

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik (*public services*) senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedang *good governance* dalam penyelenggaraannya tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (*governance*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat). Dalam perkembangannya konsep *good governance* tidak hanya digunakan dalam pemerintahan saja, namun saat ini dikenal konsep *good government governance* untuk pemerintahan dan konsep *good corporate governance* untuk perusahaan (korporasi).⁸⁰

2. Pengertian *Good Governance*

Good Governance ialah penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kepentingan rakyat.⁸¹ Pemerintahan yang baik atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *Good Governance* merupakan suatu konsep manajemen pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kinerja pemerintah yang profesional dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).⁸²

Good Governance yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut “*good governance*” (kepemerintahan

⁸⁰ Syakhroza, Akhmad, *Op. Cit*, Hlm. 20.

⁸¹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, Hlm. 151.

⁸² Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” Bagian Kedua Edisi revisi*, Mandar Maju, Bandung, Jakarta, 2012, Hlm. 2.

yang baik). Agar “*good governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*good governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri.⁸³

United Nation Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul; “*Governance for sustainable human development*”, (1997), mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative author to manage a country’s affairs at all levels and means by which state being of their population*”. (“Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat”).⁸⁴

Berikutnya secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman:

⁸³ Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” Bagian Kedua Edisi revisi*, Mandar Maju, Bandung, Jakarta, 2012, Hlm. 2.

⁸⁴ Ibid, Hlm. 3.

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan / kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.⁸⁵

3. Prinsip *Good Governance*

Prinsip *Good Governance* menurut UNDP (*United Nation Development Progame*), Tahun 1997:⁸⁶

- a. *Participation* (Partisipasi);

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk

⁸⁵ Sedarmayanti, *Op Cit*, Hlm. 4.

⁸⁶ Sedarmayanti, *Op Cit*, Hlm. 13.

lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

b. *Rule of law* (Kepastian Hukum);

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Sehubungan dengan itu, dalam proses mewujudkan cita *good governance*, harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan *rule of law* dengan karakter-karakter antara lain sebagai berikut: Supremasi hukum (*the supremacy of law*), Kepastian hukum (*legal certainty*), Hukum yang responsip, Penegakkan hukum yang konsisten dan non-diskriminatif, Independensi peradilan. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

c. *Transparency* (Transparansi);

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang

berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Sehingga bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan dan berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

d. *Responsiveness* (Tanggung Jawab);

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Dalam konteks praktek lapangan dunia usaha, pihak korporasi mempunyai tanggungjawab moral untuk mendukung bagaimana *good governance* dapat berjalan dengan baik di masing-masing lembaganya. Pelaksanaan *good governance* secara benar dan konsisten bagi dunia usaha adalah perwujudan dari pelaksanaan etika bisnis yang seharusnya dimiliki oleh setiap lembaga korporasi yang ada didunia. Dalam lingkup tertentu etika bisnis berperan sebagai elemen mendasar dari konsep CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang dimiliki oleh perusahaan. Pihak perusahaan mempunyai kewajiban sebagai bagian masyarakat yang lebih luas untuk memberikan kontribusinya. Praktek *good governance* menjadi kemudian *guidence* atau panduan untuk operasional perusahaan, baik yang dilakukan dalam kegiatan internal maupun eksternal perusahaan. Internal berkaitan dengan operasional perusahaan dan bagaimana

perusahaan tersebut bekerja, sedangkan eksternal lebih kepada bagaimana perusahaan tersebut bekerja dengan *stakeholder* lainnya, termasuk didalamnya publik.

e. *Consensus Orientation* (Berorientasi Pada Kesepakatan);

Menyatakan bahwa keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsesus. Model pengambilan keputusan tersebut, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, juga akan menjadi keputusan yang mengikat dan milik bersama, sehingga ia akan mempunyai kekuatan memaksa (*coercive power*) bagi semua komponen yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut. Paradigma ini perlu dikembangkan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipasi, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur

f. *Equity* (Keadilan);

Kesetaraan yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau

mempertahankan kesejahteraan mereka. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi

g. *Effectiveness and Efficiency* (Efektifitas dan Efisiensi);

Untuk menunjang prinsip-prinsip yang telah disebutkan di atas, pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil-guna. Kriteria efektif biasanya di ukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Agar pemerintahan itu efektif dan efisien, maka para pejabat pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, dan disusun secara rasional dan terukur. Dengan perencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan

dengan mudah, karena program-program itu menjadi bagian dari kebutuhan mereka. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

h. *Accountability* (Akuntabilitas);

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

i. *Strategic Vision* (Visi Strategik);

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik

dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut.

Dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia juga mengatur tentang prinsip atau asas dari pemerintahan yang baik yaitu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme disebutkan asas umum penyelenggara negara yaitu:

- a. Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara;
- c. Asas Kepentingan Umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- d. Asas Keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara;
- e. Asas Proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;

- f. Asas Profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁷

4. Ciri-Ciri *Good Governance*

Dalam dokumen kebijakan *united nation development programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:⁸⁸

- a. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

⁸⁷ Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

⁸⁸ Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, *Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, Hlm. 3.