

BAB II

KAJIAN TEORI TENTANG IMPLEMENTASI ASAS KECERMATAN FORMAL DALAM PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BPN KOTA BEKASI TERHADAP PERWUJUDAN *GOOD GOVERNANCE*

A. Tinjauan Tentang Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Negara Hukum menurut F.R Bothlingk adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).³⁹ Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perUndang-Undangan, dengan kedaulatan rakyat. yang diajalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional.. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat, implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut magnis suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam

³⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, *Op.Cit*, hlm 18

arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁴⁰ Konsep Negara Hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara Hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.⁴¹ Konsep Negara Hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.⁴² Menurut Anthony Giddens, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat *intervensionis*, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.⁴³

2. Ciri – ciri Negara Hukum

Unsur-Unsur Negara Hukum dapat dijabarkan berupa, antara lain:

- a. Hak asasi manusia dihargai sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia

⁴⁰ *Ibid*, hlm 8

⁴¹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, 2009, hlm 9

⁴² Riawan Tjabdra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm 1

⁴³ Anthony Giddens, *The Thrid Way : Jalan ketiga pembangunan Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm 100

- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu
- c. Pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan perUndang-Undangan
- d. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan antara rakyat dengan pemerintahannya⁴⁴

Ciri - ciri dari bentuk Negara Hukum dapat disederhanakan dengan memuat, antara lain:

Kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku

- a. Kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif
- b. Berdasarkan sebuah Undang-Undang yang menjamin HAM
- c. Menuntut pembagian kekuasaan⁴⁵

Menurut Krabe, Negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.⁴⁶ Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri diatas hukum

⁴⁴ Gea S. Th., Yuni Wulandari, Babari, *In Character Building II: Relasi dengan Sesama*, PT. Elex Media Komputerindo, Jakarta, 2001, hlm 64

⁴⁵ *Ibid*, hlm 66

⁴⁶ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 181

yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.⁴⁷

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri :
“*rechtstaat*” yakni sebagai berikut:

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- b. Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-Undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas Undang-Undang (*vetmatig bestuur*)
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijheidsrechten van burger*”

Dalam kaitannya penjelasan diatas, menunjukan dengan jelas ide sentral konsep negara hukum / *rechtstaat* adalah pengakuan dan perlindungan

⁴⁷ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1998, hlm 153

terhadap hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan.⁴⁸

B. Pemerintahan

Definisi Pemerintah berasal dari bahasa Yunani dari kata “*cratien*”. Dalam bahasa Inggris istilah pemerintah disebut dengan: Government, yang berasal dari bahasa Latin: *Gubernaculun* yang artinya kemudi. Arti *Gubernaculun* ini di Indonesia diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan. Secara etimologi istilah pemerintah berasal dari kata Perintah, yang menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti menyuruh melakukan sesuatu atau dapat juga diartikan aturan dari pihak atasan yang harus dilaksanakan. Karenanya biasanya kata Pemerintah diartikan sebagai suatu kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk memerintah di dalam suatu negara. Menurut E.Utrecht, secara etimologi, pengertian dari pemerintahan adalah tindakan yang terus menerus atau kebijakan yang dengan menggunakan suatu rencana maupun akal. Van Vollenhoven dalam *staatsrecht Overzee* mengartikan pemerintahan negara dalam arti yang luas dan sempit.

Pemerintahan negara dalam arti yang luas adalah keseluruhan kekuasaan pemerintahan negara dapat dibagi menjadi empat, yaitu:

1. *Bestur* (Pemerintah/Pelaksana), atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.

⁴⁸ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm 6

2. *Politie* (polisi), ialah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara.
3. *Rechtsspark* (peradilan) yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara.
4. *Regeling* (pembuat peraturan), atau pengaturan perUndang-Undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara,

Pendapat Van Vollenhoven ini dikembangkan oleh Kusumadi Pudjosewojo dengan istilah catur Prajanya yaitu:

1. Kekuasaan perUndang-Undangan, yaitu kekuasaan membentuk aturan-aturan hukum tertulis.
2. Kekuasaan peradilan, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh korp yudikatif, dan kekuasaan ini terdiri dari pembentukan aturan-aturan hukum in concreto, artinya membentuk aturan-aturan hukum khusus mengenai suatu hal tertentu dan mengikat serta berlaku hanya bagi pihak-pihak yang bersangkutan saja.
3. Kekuasaan kepolisian, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan-peraturan hukum yang ada terhadap pelanggaran.
4. Kekuasaan pemerintahan, dalam arti sempit yaitu kekuasaan untuk melaksanakan aturan-aturan hukum yang tidak termasuk jenis kekuasaan perUndang-Undangan, peradilan dan kepolisian.

Dalam arti sempit, pengertian pemerintahan negara menurut Van Vollenhoven itu tidak meliputi kekuasaan-kekuasaan perUndang-Undangan, peradilan dan polisi atau disebut juga bestuur saja.⁴⁹

Menurut A.M.Donner Pemerintahan dalam arti luas adalah:

1. Alat-alat pemerintahan yang menentukan haluan (politik) negara
2. Alat-alat pemerintahan yang menyelenggarakan atau merealisasi politik negara yang telah ditentukan.

Sedangkan Pemerintah dalam arti sempit adalah sebagai suatu instansi yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.⁵⁰

Menurut Muhammad Ryaas Rasyid tugas pokok pemerintah mencakup tujuh bidang pelayanan yaitu:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan.
2. Memelihara ketertiban dan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

⁴⁹ *Ibid*, hlm 15

⁵⁰ *Ibid*, hlm 16

4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan produktif dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup seperti air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.⁵¹

Susunan pemerintah di Indonesia terdiri dari penguasa negara yaitu organisasi tingkat pusat yang terdiri dari Lembaga tinggi dan Lembaga tinggi negara, dan organisasi tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat pusat mencerminkan seluruh cabang-cabang pemerintahan dan fungsi-fungsi kenegaraan pada umumnya, sedangkan pada susunan organisasi

⁵¹ *Ibid*, hlm 18

tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan (*eksekutif*) dan unsur-unsur pengatur (*regeling*) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁵² Bentuk pemerintahan di Indonesia adalah Republik, yang terdiri dari Pemerintahan pusat dan Pemerintahan Daerah. Untuk menjalankan pemerintahan didaerah dibentuklah daerah-daerah otonom yang bertugas sebagai penyelenggara pemerintahan didaerah. Di harapkan dengan dukungan pemerintah tingkat daerah, tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud. Penyelenggaraan Pemerintahan di daerah dapat dilaksanakan melalui asas-asas Pemerintahan Daerah yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekonstralisasi dan asas tugas pembantuan. Ketiga asas ini diharapkan dapat memayungi segala tindak Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya untuk mensejahterakan rakyat di daerahnya pada khususnya dan rakyat Indonesia pada umumnya.⁵³ Bentuk negara berbeda dengan bentuk pemerintahan,⁵⁴ untuk melihat berbagai jenis bentuk pemerintahan, dapat diuraikan berbagai sistem pemerintahan antara lain sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan Kabinet Presidensial
2. Sistem pemerintahan kabinet Parlementer
3. Sistem pemerintahan kabinet campuran
4. Sistem pemerintahan kabinet komunis

⁵² *Ibid*, hlm 71

⁵³ *Ibid*, hlm 75

⁵⁴ Inu Kencana Syafiie, *Etika Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm 81

a. Sistem pemerintahan kabinet Presidensial

Kabinet presidensial yaitu kabinet yang menteri-menterinya bertanggungjawab kepada presiden, agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan presiden apabila melakukan kesalahan, maka antara badan legislatif (parlemen) dengan badan eksekutif (presiden dan menteri) harus saling mengawasi secara ketat (*Checking power with power*). S.L.Witman dan J.J. Wuest mengemukakan empat ciri kabinet presidensial, yaitu sebagai berikut:

- 1) *It is based upon the separation of power principles.*
- 2) *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the supp of the majority of its membership*
- 3) *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the letter is, wholly responsible to the chief executive.*
- 4) *The executive is chosen by the electorate*

Dengan demikian menurut sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:

- 1) Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
- 2) Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak musti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.
- 3) Dalam hal ini tidak ada tanggung jawab yang beralasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung

jawab sama sekali tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).

4) Presiden terpilih langsung oleh para pemilih.

b. Sistem pemerintahan kabinet parlementer

Kabinet parlementer yaitu kabinet yang menteri-menterinya masing-masing bertanggungjawab kepada parlemen, hal ini karena parlemen yang memilih menteri-menteri yang tepat begitu juga perdana menteri sendiri, anggota parlemen dapat menjatuhkan setiap kesalahan masing-masing menteri. Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada empat cara berkenaan dengan sistem pemerintahan kabinet parlementer, yaitu sebagai berikut:

- 1) *It is based upon the diffusion of power principle*
- 2) *There is mutual responsibility between the executive and the legislature, hence the executive may dissolve the legislature or the must resign together with the rest of the cabinet when his policies are not longer accepted by the majority of the membership in the legislature.*
- 3) *There is also mutual responsibility between the executive an the cabinet.*⁵⁵
- 4) *The executive (prime minister, premier, or Chancellor) is chosen by the titular head of state (Monarch of president), according to the suport of the majority in the legislature.*

⁵⁵ *Ibid*, hlm 83

Dengan demikian menurut sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:

- 1) Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pembagian kekuasaan
- 2) Dimana terjadi tanggung jawab berbalas-balasan antara eksekutif dan legislatif, oleh karena itu pihak eksekutif boleh membubarkan parlemen (legislatif) atau sebaliknya eksekutif sendiri yang harus meletakkan jabatan bersama-sama kabinetnya yaitu diwaktu kebijaksanaan pemerintah tidak lagi dapat diterima oleh kebanyakan suara para anggota sidang yang ada dalam parlemen (legislatif) tersebut.
- 3) Dalam hal ini juga terjadi pertanggungjawaban bersama (timbang balik) antara PM dengan kabinetnya.
- 4) Pihak eksekutif (baik Pm maupun menteri secara perseorangan) terpilih sebagai kepala pemerintahan dan pemegang masing-masing departemen negara, sesuai dengan dukungan suara mayoritas parlemen.

c. Sistem pemerintahan kabinet campuran

Kabinet campuran yaitu kabinet yang presidennya tidak hendak kehilangan kekuasaan ketika anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah oleh karena itu yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya tetapi presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Dalam sistem ini diusahakan hal-hal yang terbaik dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer,

karena sistem ini terbentuk dari pengkajian sejarah perjalanan beberapa negara. Jadi sistem pemerintahan campuran ini biasanya selain memiliki presiden ataupun raja sebagai kepala negara juga memiliki kepala pemerintahan yaitu perdana menteri. Bila presiden tidak diberi posisi dominan menurut konstitusi, maka presiden tidak lebih dari sekedar lambang dan kabinet akan semakin goyah kedudukannya, untuk itu di Prancis yang pernah tidani dan pernah⁵⁶ pula demokratis liberal mengubah konstitusi negaranya sedemikian rupa sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen bahkan presiden dapat membubarkan parlemen.

d. Sistem pemerintahan kabinet komunis

Kabinet komunis yaitu kabinet yang baik kepala pemerintahan maupun kepala pemerintahan diajabat secara *ex officio* oleh pimpinan partai komunis, mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah, karena partai komunis yang ada di daerah sekaligus menjadi kepala daerah dan kepala wilayah.⁵⁷

C. kewenangan dan wewenang pemerintah

Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam

⁵⁶ *Ibid*, hlm 84

⁵⁷ *Ibid*, hlm 85

kelompok tertentu. Sementara berbicara tentang sumber-sumber kewenangan, maka terdapat tiga sumber kewenangan yaitu :

- a. Sumber atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentukan Undang-Undang Dasar maupun pembentukan Undang-Undang.
- b. Sumber delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan/lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggungjawab beralih pada penerima delegasi.
- c. Sumber Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh pemberi mandat.⁵⁸

Wewenang menurut stouta adalah keseluruhan aturan – aturan yang berkenaan dengan peroleh dan penggunaan wewenang – wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dan hubungan hukum publik.⁵⁹ Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perUndang – Undangan (*legalitet beginselen*).⁶⁰ Menurut bagir manan, di dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan

⁵⁸ www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html (Diunduh pada tanggal 11 Maret 2017 Pukul 13.00 WIB)

⁵⁹ Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKAP, Makasar, 2008, hlm 63

⁶⁰ Sadjjiono, *Bab Bab pokok Hukum Administrasi*, Laksbang PRESSindo, Yogyakarta, 2008, hlm 56

kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan hal tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁶¹ Gagasan tentang negara hukum menuntut adanya penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi dan jaminan perlindungan tindakan pemerintah dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak rakyat. Hal ini selaras dengan apa yang dikatakan Sjachran Basah

bahwa asas legalitas berarti upaya untuk mewujudkan dua integral secara harmonis antara paham kedaulatan rakyat dan paham kedaulatan hukum berdasarkan prinsip mono dualistis selaku pilar-pilar, yang sifat dan hakikatnya konstitutif.⁶² Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi setiap penyelenggara negara yaitu :

- a. Efektifitas, artinya setiap kegiatan harus dapat mengenai sasaran yang telah ditetapkan
- b. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi harus dapat diterima oleh masyarakat agar tidak menimbulkan sebuah kekacauan

⁶¹ *Ibid*, hlm 58

⁶² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm 2

- c. Yuridiksitas, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas
- d. Legalitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan hukum atau perbuatan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan dalih keadaan darurat itu wajib, keadaan darurat itu wajib dibuktikan kemudian. Jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat ke pengadilan.
- e. Moralitas, yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan etika hukum maupun kebiasaan masyarakat wajib dijunjung tinggi.
- f. Efisiensi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya
- g. Teknik dan Teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi sebaik-baiknya.⁶³

Dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh masing-masing lembaga atau instansi baik vertikal maupun daerah otonom, tentu saja diharapkan mampu memainkan tugas dan fungsinya secara optimal sebagai institusi pengemban amanat dan atau aspirasi kepentingan rakyat, sehingga dalam tataran penyelenggaraan pemerinyahan yang baik ditingkat pusat maupun daerah sesuai dengan apa yang menjadi kehendak tujuan yang hendak

⁶³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Indonesia, Jakarta, 1996

dicapai, terwujudnya pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, dan akuntabel serta transparan jauh dari praktik KKN.⁶⁴

D. Asas Kecermatan formal

Asas adalah aksioma jika dalam ilmu pasti, dalam ilmu sosial termasuk ilmu hukum disebut asas. Bachsan Musta (1985) menyebutkan bahwa suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum disebutlah asas hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi pembentukan kaidah-kaidah hukum termasuk kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya.⁶⁵ Asas pemerintahan umum adalah asas pemerintahan yang diterima di mana saja dan dapat terjadi kapan saja, misalnya terdiri dari:

1. Asas *Vrij Bestuur*

Vrij dalam bahasa Belanda berarti dalam bahasa indonesianya diterjemahkan sebagai “kosong”, ditiru oleh suku Betawi yaitu “*pere*”, tanpa penekanan pada kedua bunyi “e” karena “e” pertama dibaca lunak. Sedangkan *bestuur* (bahasa belanda) adalah pemerintahan, artinya kalau dalam suatu pemerintahan pada tingkat pusat kita temukan pos dan telekomunikasi (yang dulu digabung dengan telegram), bisa saja tidak ditemukan cabang kantor pos pada suatu kecamatan di pedalaman Irian Jaya (papua). Oleh karena itu camat sebagai pimpinan wilayah dapat

⁶⁴ Satya Arinanto, Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum Konstruksi sampai implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta 2012, hlm 330

⁶⁵ Faried Ali, Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan otonom*, Refika Aditama, 2012, Bandung, hlm 124

membina dengan menunjuk kepala kantor kecamatan sebagai kepala kantor pos dan staf pada bagian tata usaha menjadi staf kantor pos tersebut. Jadi semua urusan pengiriman surat, dan pembelian alat-alat pos ditangani pemerintahan kecamatan, hal ini tidak termasuk ketiranan karena kalau diserahkan pada swasta akan terjadi komersialisasi harga prangko dan benda pos lainnya.⁶⁶ Dengan demikian berbeda dengan kekosongan kekuasaan (*vacuum pof power*) yang berangkat dari tidak ditemukannya kekuasaan dalam suatu masyarakat sehingga rakyat menyatakan kemerdekaannya, maka dalam hal kekosongan pemerintahan adalah kekosongan urusan pemerintahan itu sendiri.

2. Asas Fries Ermessen

Freies Ermessen adalah mencari ide baru dalam kesibukan urusan pemerintahan, misalnya ketika aparat pemerintahan melihat menumpuknya suatu bahan makanan di suatu daerah sedangkan pada daerah lain kekurangan, maka walaupun sulit dipindahkan (transportasi) pemerintah harus berusaha menanggulangnya.

3. Asas Aktif

Pemerintah dikenal sangat banyak urusan disepanjang hari-hari pekerjaannya sehingga dikenal dengan istilah bila seseorang hendak tidur sekalipun masyarakat masih perlu bantuan pemerintah, misalnya karena deraan kejahatan dan ketertiban yang menerpa suatu kampung, selain dari

⁶⁶ Inu Kencana Syafiie, *Op.Cit*, hlm 174

itu meninggalkan suatu kampung juga memerlukan surat jalan dari aparat pemerintahan.⁶⁷

4. Asas Etis

Dalam setiap keputusan pemerintahan menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka perlu diperhatikan kaidah-kaidah moral, misalnya untuk membangun suatu gedung pemerintah, ataupun untuk membangun jalan raya pada wilayah jalur hijau, begitu juga untuk menerbitkan suatu lokasi pasar, maka penggusuran para pedagang kaki lima dan para penghuni liar sekalipun tetap diperlukan kaidah-kaidah moral etika, minimal dengan memberitahukan kapan akan dilakukan penggusuran, pemerintah juga harus menyiapkan tempat yang layak untuk digantinya, bahkan untuk keberadaan pasar yang bisa saja terbentuk sendiri (alamiah) karena merupakan pertemuan penjual dan pembeli, maka dalam pembentukan pasar yang dihendaki pemerintah juga dipikirkan apakah para pembeli dan penjual cukup mudah menuju tempat tersebut, dari pada tanpa sepengetahuan pemerintah terbentuk sendiri yang namanya pasar.

5. Asas historis

Ketika pemerintah mendapat kejadian yang serupa dari tahun ke tahun maka secara historis musti dipelajari mengapa hal tersebut terjadi, misalnya terjadi kecurian pada setiap datang bulan April setiap tahunnya, pada sepanjang kampung. Rupanya setelah diteliti penyebabnya adalah karena masyarakat kampung tersebut semuanya pergi keladang pada bulan tersebut, untuk

⁶⁷ *Ibid*, hlm 175

memanen hasil kebun mereka, untuk itu diperlukan adanya giliran siskamling (sistem keamanan lingkungan) pada kampung tersebut secara bergantian.⁶⁸

6. Asas otomatis

Aparat pemerintahan waupun dijabat oleh mereka yang memiliki pangkat yang relatif paling rendah dibandingkan dengan instansi lain seperti para guru, para kepala dinas dan instansi vertikal, maka akan tetap saja aparat pemerintah yang menjadi koordinator setiap kegiatan. Bahkan pada kesempatan lain bila pada Hari kesehatan, Hari sosial, Hari Perayaan apapun, maka yang menjadi inspektur upacara adalah dari pihak aparat pemerintahan sebagai pemegang kendali pemerintahan, serendah apapun pangkat aparat pemerintah pemangkunya. Tidak menutup kemungkinan bagi aparat pemerintah yang menghadiri acara kemasyarakatan informasi, seperti perhelatan, sunatan, perkawinan, perpisahan, dan lain-lain maka aparat pemerintahan diminta memberikan sambutan karena aparat pemerintah adalah otomatis menjadi orang yang dituakan pada kecamatan atau apapun tingkatannya dalam pemerintahan.

7. *Detournement de Pouvoir*

Apabila suatu asas tersebut, ada yang tidak dijalankan misalnya pemerintah tidak mengisi kekosongan pejabat yang melaksanakan, tidak berinisiatif dalam pemerintahan, tidak etis dalam pelaksanaan pemerintahan, tidak otomatis menggantikan berbagai peran, tidak mempelajari sejarah masa lalu

⁶⁸ *Ibid*, hlm 176

keorganisasian atau sebaliknya melakukan ide baru tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, aktif tetapi hanya disalahgunakan, begitu juga etika hanya untuk dirinya sedangkan untuk masyarakat bawah tidak diperhatikan kaidah moralnya, maka hal tersebut adalah berbuat sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang dan kedudukan. Inilah yang dimaksud *Detournement de pouvoir*.⁶⁹

Pada tahun 1946 pemerintah Belanda membentuk komisaris yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang Verhoogde Rechtsbescherming atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang.⁷⁰ Berdasarkan hasil “komisi de Monchy” menyebutkan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada laporan tersebut digunakan istilah “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik ini sebagaimana merujuk kepada para sarjana Indonesia yaitu:

1. Jazim Hamidi

Jazim Hamidi mengemukakan pengertian mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik ini sebagai berikut:

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.

⁶⁹ *Ibid*, hlm 177

⁷⁰ Ridwan Hr, *Op.Cit*, hlm 243

- b. Asas-asas umum pemerintahan yang layak berfungsi sebagai pegangan pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Asas-asas umum pemerintahan yang layak masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpancar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.⁷¹

2. Bagir manan

Good Governance berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemerintahan dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi.⁷²

3. Prajudi Atmosudirdjo

Untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang, atau lebih tepat untuk mencapai dan memelihara adanya pemerintahan dan administrasi

⁷¹ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) di lingkungan peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 24

⁷² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm 273

yang baik, yang bersih (*behoorlijk bestuur*), maka ada beberapa asas kebonafitan pemeritahan administrasi negara.⁷³

4. S.F Marbun

Istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan sebagai asas-asas pemerintahan yang baik/layal/patut/wajar.⁷⁴

Crine Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik di Belanda meliputi:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas keseimbangan
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
4. Asas bertindak cermat
5. Asas motivasi dalam setiap keputusan
6. Asas larangan mencampuradukan kewenangan
7. Asas permainan yang layak
8. Asas keadilan atau kewajaran
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar
10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal
11. Asas perlindungan atas pandangan⁷⁵

⁷³ Prajudi Atmosodirdjo, *Op.Cit.*, Hlm 86

⁷⁴ S.F. Marbun, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 2007

⁷⁵ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm 158

Kuntjoro Purbopranoto melengkapi kesebelas asas umum yang baik yang dikemukakan oleh Crine Le Roy tersebut dengan menambah asas lain dalam rangka mengadaptasi asas-asas umum pemerintahan. Kedua asas tambahan tersebut adalah asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁷⁶

E. Perwujudan *Good Governance* dalam pemerintahan Indonesia

1. Pengertian *Good Governance*

Istilah *governance* sebenarnya istilah lama yang dipopulerkan kembali oleh Bank Dunia pada tahun 1992 dalam report-nya berjudul: *Governance and Develoment*. Berawal dari kasus Sub-Sahara Africa pada tahun 1989, Bank Dunia menggaris bawahi, bahwa pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Pemerintahan yang besar akan menghasilkan *bad governance*. “*Big goverment is bad governance*”. Disimpulkan bahwa: “*good governance is less Government, good governance is better Government*”. Gerakan good governance mulai digelindingkan pada awal tahun 1990-an sebagai bentuk perlawanan terhadap konsep *Government* yang dinilai memiliki banyak kelemahan karena meremehkan kekuatan atau minimnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Konsep ini masuk ke Indonesia melalui program “*good governance*” yang dipelopori oleh lembaga donor, seperti Bank Dunia, ADB, IMF dan lain-lain pada akhir tahun 1990-an. Program ini menyatu dalam program

⁷⁶ *Ibid*, hlm 159

bantuan/pinjaman, termasuk bantuan teknis kepada pemerintah dan *civil society* yang kemudian disambut oleh lembaga non-pemerintah untuk revitalisasi diri, dan juga disambut oleh lembaga pemerintah untuk menghadang delegitimasi yang kemudian mendominasi arah reformasi birokrasi pemerintahan.⁷⁷ Kata *governance* berasal dari kata dasar “govern” yang artinya memerintah (*a country*), menguasai (*o’s temper*), menentukan (*a decision*), berpengaruh atas (*a grammatical case*). Ada lagi kata yang dekat dengan arti *governance*, yaitu *Governing*, artinya, yang memerintah; *governable* artinya, bisa dikuasai/diperintah; *Government* artinya: pemerintah, pemerintahan, ilmu pemerintahan/politik; dan *Governmental*, artinya, yang berhubungan dengan pemerintah. Sedangkan kata “*governance*”, ada beragam terjemahan seperti: penyelenggaraan urusan pemerintahan atau pemerintahan, tata pemerintahan, tata kelola pemerintahan. Ada⁷⁸ juga yang mengartikan, pemerintahan, pengarah, pembinaan, pengurusan, pengelolaan dan administrasi publik. Selanjutnya, kata *governance* sering digunakan tumpang tindih dengan kata *government*. Meskipun antara dua kata tersebut memang terdapat hubungan yang erat, tetapi pengertian yang terkandung dalam kata *governance* jauh lebih luas dari yang terkandung dalam kata *government* meskipun kata asalnya sama adalah *to govern*. *Governance* (pemerintahan) yang merujuk pada proses, yaitu proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara dengan melibatkan

⁷⁷ Asmawi Rewansyah, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*, Cv. Yusaintanas Prima, Bogor, 2010, hlm 76

⁷⁸ *Ibid*, hlm 79

bukan saja negara, tetapi juga semua *stakeholder* yang ada, baik itu dunia usaha/bisnis dan masyarakat madani (*civil society*). Istilah *governance* masih terus diperdebatkan hingga saat ini, baik dalam tataran konseptual maupun implementasi.⁷⁹ United Nations Development Program (UNDP, 1997), mendefinisikan *governance* adalah “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels. It is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interest, exercise their right and obligations and mediate their differences*” (penggunaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola masalah-masalah sosial pada semua tingkatan pemerintahan). Disini tekanannya pada “kewenangan”. Yaitu kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi. Berbicara tentang kewenangan berarti menyangkut domain sektor publik (Negara). Definisi ini juga menunjukkan bahwa pemerintahan merupakan suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, serta menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan diantara mereka.⁸⁰ Pengertian *Good Governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik, akan tetapi wujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi. secara

⁷⁹ *Ibid*, hlm 80

⁸⁰ *Ibid*, hlm 81

umum penyelenggaraan pemerintah yang dimaksud dalam *Good Governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *Good Governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *Good Governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat.⁸¹ *Good governance* diindonesia sendiri mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak meletusnya era reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem *good governance* merupakan salah satu alat reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru.⁸² Pengertian *good governance* menurut Mardiasmo adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintah yang baik.⁸³

Lebih lanjut menurut Bank Dunia *good governance* adalah suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan tanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka dan pencegahan

⁸¹ Juniarso Ridwan Dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik*, Penerbit Nuansa Cendekia, 2009, Hlm 81

⁸² <http://arjaenim.blogspot.co.id/2012/11/penerapan-konsep-good-governance-di.html?m=1> (diunduh pada tanggal 1 maret 2017, pukul 15.00 Wib.

⁸³ Mardiasmo, 1998, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andy Offset, Yogyakarta, 1998, hlm 118

korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal dan political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.⁸⁴ Selain itu Bank Dunia juga mensinonimkan *good governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor dan masyarakat.⁸⁵ Menurut Santoso sebagaimana didefinisikan UNDP. *good and clean governance* adalah pelaksanaan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah bangsa. Berkaitan dengan *good governance*, Mardiasmo mengemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*, dimana pengertian dasarnya adalah pemerintahan yang baik.⁸⁶

2. perbedaan *Governance* dan *government*

Murtir mengungkapkan, istilah *governance* disini diartikan sebagai mekanisme, praktik maupun tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah publik. Perbedaan paling pokok antara konsep “*government*” dan “*governance*” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa, sedangkan “*pemerintahan*” berarti peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas dimaksud. Sementara dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa

⁸⁴ wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan Negara*, Rieneka Cipta, Jakarta, 1990, hlm 34

⁸⁵ Efendi, Sofian, *Membangun Martabat Manusia ; Peranan ilmu–ilmu Sosial dalam Pembangunan*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 1996, hlm 47

⁸⁶ Tangkilisan, Hessel Nogi S, *Manajemen Publik*, Grassindo, Jakarta, 2005, hlm 114

mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Adapun unsur transparansi dan keterbukaan dalam konsep *good governance* yang dikemukakan Murtir, merupakan dua hal yang tidak terpisahkan. Transparansi dan keterbukaan pembuatan hukum publik oleh badan badan atau pejabat administrasi negara merupakan bentuk perlindungan hukum bagi rakyat. Dikatakan demikian, karena dalam hal badan atau pejabat administrasi negara membuat suatu kebijakan atau keputusan administrasi negara maka rakyat yang mempunyai kepentingan atas kebijakan atau keputusan tersebut harus mengetahui secara transparan atau terbuka.

Dikemukakan pula oleh Philipus dan kawan-kawan bahwa, *good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu:

- a. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat
- b. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat.
- c. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat.

Dijelaskan pula bahwa konsep *governance* dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep *government*, padahal keduanya memiliki perbedaan. Konsep *governance* lebih inklusif daripada *government*. Konsep “government” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah),

sedangkan “governance” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, akan tetapi pihak yang terlibat sangat luas.⁸⁷

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

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supermasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.⁸⁸

3. Prinsip – prinsip *Good Governance*

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan pradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan

⁸⁷ PhilipusHadjono, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm 9

⁸⁸ Hatifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, *Op. Cit*, hlm 3

pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:⁸⁹

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan hukum (*Rule Of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparancy*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu

⁸⁹ Dede Rosyada Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000, hlm 182

dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik dibidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menjamin cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan-kepentingan bersama.

5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-

komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan keadilan (*Equality*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, dimana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektivitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada dilembaga. Dimana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggungjawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada dilembaga. Setiap supervisor harus mempertanggungjawabkan atas semua

kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas dilembaga.

9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.⁹⁰

Dalam kaitan dengan masyarakat, Hubbard (2001) mengatakan bahwa “*governance is more than government*”. Kemudian, istilah *governance* didefinisikan sebagai “*how society steer themselves*”, yang bagaimana masyarakat mengatur dirinya sendiri. Tussman menyatakan bahwa: “*governance not by the best among all of us but the best within each of us*”, Maksudnya, bahwa pemerintahan itu dilaksanakan, sebaiknya bukan oleh orang-orang terbaik di aparaturnya Negara, tetapi justru oleh kemampuan terbaik dari setiap warga negara yang bersangkutan.⁹¹ Konsep *governance* juga seringkali dimaknai sebagai: *minimal state, corporate governance, new public management, dan governance as a socio cybernetic system* (Rhodes, 1996: stoker. 1998: Caiden. 1998). Karena itu, banyak ditemukan istilah yang berkaitan dengan kata “*governance*”, seperti: *public governance, privat governance, corporate governance, banking governance, political governance, economic*

⁹⁰ *Ibid*, hlm 183

⁹¹ Asmawi Rewansyah, *Op.cit*, hlm 82

governance, *administrative governance*, *good governance*, dan sebagainya. Makna dari beberapa konsep *governance* oleh Islamy (2000), diartikan sebagai berikut:

Pertama, *Minimal state*. Pekerjaan atau urusan yang ditangani pemerintah begitu banyak dan kompleks. Sebagai akibat kesalahannya sendiri yang terlalu rakus dalam mengekspansi dan mengintervensi masalah-masalah masyarakat yang membutuhkan anggaran yang besar (*oversupply*) yang diperoleh dari hutang, tetapi tidak mampu menanganinya dengan baik (boros, korup dan sebagainya). Oleh karena itu peranannya harus direduksi atau diminimalkan lewat restrukturisasi birokrasi, pengurangan pegawai, anggaran atau melalui privatisasi dan mengundang aktor-aktor yang lain yang lebih mampu dan profesional menangani tugas-tugas pelayanan bagi masyarakat.

Kedua, *corporate governance*. Pemerintah tidak cukup dijalankan dengan hanya meniru gaya manajemen sektor swasta/bisnis (yang berorientasi pada pasar atau pelanggan), tetapi perlu juga memberikan perhatian yang besar pada kegiatan “*storing*” yaitu mengerahkan, memonitor, mengawasi dan menilai kinerja pelayanan publik sehingga pemerintah dapat mempertanggungjawabkan.

Ketiga, *new public management*. Pemerintahan harus dikelola menurut prinsip-prinsip manajemen profesional, yaitu dengan mengintrodusir cara kerja sektor privat/swasta ke sektor public seperti misalnya para pemimpin pemerintahan diserahkan pada para manajemen profesional,

menetapkan standar dan ukuran kinerja yang jelas, pengelolaan yang berorientasi pada hasil, menilai tinggi makna uang, lebih dekat kepada pelanggan, memberikan banyak pilihan kepada pelanggan menyadari akan adanya persaingan/kompetensi pasar.⁹² Bahkan dalam konsep pembangunan, definisi governance adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga good governance, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan (relatif) merata”.⁹³

⁹² *Ibid*, hlm 83

⁹³ Subarsyah Sumadikara, *Kejahatan Politik (kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna)*, Kencana utama, Bandung, 2009 hlm 151