**BAB II**

**DEMOKRASI DALAM PENGISIAN JABATAN**

**PADA PEMERINTAHAN DAERAH**

1. **Demokrasi Dalam Pengisian Jabatan Pemerintahan**
2. **Pengertian dan Konsep Demokrasi**

 Demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat.[[1]](#footnote-1) Demokrasi juga dapat diartikan sebagai gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Kata demokrasi yang dalam bahasa Inggrisnya *democracy* berasal dari bahasa Perancis *democratie* yang baru dikenal abad ke XVI, yang dirujuk dari bahasa Yunani (*Greek*) *demokratia* yang berasal dari kata *demos* berarti *rakyat* (*people)* dan *kratos* berarti kekuasaan *(rule)*.[[2]](#footnote-2) Berdasarkan hal tersebut, *demos* (rakyat) dan *kratos* berarti kekuasaan (berkuasa) sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat, pandangan terhadap istilah demokrasi diidentikkan dengan istilah kedaulatan rakyat.[[3]](#footnote-3)

Kedaulatan rakyat dalam teori ini terdapat dua istilah yang terlebih dahulu harus dipahami maknanya, yaitu: kedaulatan dan rakyat. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada didalam wilayah negara dan tunduk kepada kekuasan negara.[[4]](#footnote-4) Teori kedaulatan rakyat muncul pada zaman Renaissance yang mendasarkan hukum pada akal dan rasio. Dasar ini pada abad ke-18 Jeans Jacque Rousseau memperkenalkan teorinya, bahwa dasar terjadinya suatu negara adalah “perjanjian masyarakat” (*contract social*) yang diadakan oleh dan antara anggota masyarakat untuk mendirikan suatu negara.[[5]](#footnote-5)

Pelaksanaan demokrasi Indonesia sebagai negara baru yang dibentuk dari menggabungkan 16 negara bagian Republik Indonesia Serikat menurut keputusan KMB, menjadi suatu negara kesatuan yang daerahnya meliputi seluruh Indonesia dengan Irian Barat sebagai daerah sengketa.[[6]](#footnote-6) Salah satu kesulitan yang terutama bahwa cita-cita demokrasi memang ada di Indonesia tetapi pelaksanaannya yang kurang. Selain daripada itu pengalaman dalam pemerintahan demokrasi sedikit sekali, di luar daerah Republik Indonesia yang hanya diliputi Jawa dan Sumatera. Anggota-anggota DPR yang pertama kali mewakili seluruh Indonesia menurut UUD 1950, bukanlah anggota yang dipilih oleh rakyat, melainkan diangkat oleh pemerintah negara-negara bagian lama. Lebih dari separuh berasal dari pegawai negeri yang dalam zaman Hindia Belanda tidak mempunyai pengalaman politik.[[7]](#footnote-7)

Pengalaman dengan pemerintahan otokrasi kolonial dalam bentuk negara polisi menghidupkan pemimpin dan rakyat Indonesia cita-cita negara hukum yang demokratis. Negara itu haruslah berbentuk republik berdasarkan kedaulatan rakyat, tetapi kedaulatan rakyat yang dipahami dan dipropagandakan dalam kalangan pergerakan nasional berlainan dengan konsepsi Rousseau yang bersifat indivisualisme. Kedaulatan ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan daripada demokrasi Indonesia yang asli. Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai reaksi terhadap imprealisme dan kapitalisme Barat, memperkuat pula keinginan untuk mencari sendi-sendi bagi negara nasional yang akan dibangun dalam masyarakat sendiri.[[8]](#footnote-8)

Demokrasi sebagai asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan dewasa ini banyak dianut oleh negara-negara di dunia, yakni suatu negara dengan sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Demokrasi menurut David Held, menyatakan: “*Democracy gives legitimacy to the emission of modern life: law, legilation and politics appear valid when all that is “democracy”. But inreality it is not always the case*” yang artinya (Demokrasi memberikan legitimasi kepada kehidupan saat ini bahwa: hukum, legislasi, dan politik secara keseluruhan menjadi valid dalam sebuah demokrasi. Namun pada kenyataannya tidak selalu begitu).[[9]](#footnote-9) Selanjutnya, Madison mengungkapkan bahwa demokrasi dapat diklasifikasi dalam dua kategori, *pertama*, demokrasi murni, dan *kedua*, demokrasi perwakilan.[[10]](#footnote-10)

Demokrasi sendiri pada dasarnya berkait erat dengan sumber kekuasaan atau kedaulatan yang diakui berasal dari rakyat. Pemikiran mengenai demokrasi perwakilan (*representative democracy*) menjadi wacana utama dalam menata dan membangun masyarakat demokrasi modern. Menurut Surbakti,[[11]](#footnote-11) pemilu yang bebas merupakan syarat yang paling penting. Sedangkan, mmenurut Miriam Budihardjo, menyatakan bahwa suatu negara dapat dikatakan demokratis apabila memenuhi syarat-sayarat sebagai berikut:[[12]](#footnote-12)

* 1. Perlindungan secara konstitusional atas hak warga negara;
	2. Badan kehakiman atau peradilan yang bebas dan tidak memihak;
	3. Pemilihan umum yang bebas;
	4. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
	5. Kebebasan untuk berorganisasi; dan
	6. Pendidikan kewarganegaraan.

Demokrasi sesungguhnya merupakan artikulasi pemikiran masyarakat modern memberikan perhatian yang seksama terhadap sumber-sumber kekuasaan. Demokrasi terlaksana dalam pemilihan umum menurut Priyanne Wijesekera dan Diana Reynolds, mengemukakan esensi pemilihan umum sebagai berikut:[[13]](#footnote-13)

“*Maintained that there is strong practical evidence that the current trend is to define democracy in terms of elections, elections being a method of constituting governmental authority and making that authority accountable to the people. A country holding regular free and fair elections, with universal adult suffrage, is deemed therefore to be democratic. Elections are seen as the essence of democracy, which are in turn dependent upon other implied characteristics of democracy*”.

(Dinyatakan bahwa adanya bukti kuat yang terjadi saat ini dalam mendefinisikan demokrasi terkait dengan pelaksanaan pemilu, yaitu merupakan metode untuk mengatur kewenangan pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Sebuah negara yang tetap memegang pemilu yang bebas dan adil, dengan hak pilih berdasarkan usia dewasa dianggap sebagai negara demokratis. Pemilu dianggap sebagai inti dari demokratisasi, yang pada akhirnya merupakan bagian dari pada karakteristik dalam demokrasi)

Selain itu beberapa ahli telah memberikan pengertian kepada demokrasi, antara lain menurut Joseph Schmeter, demmokrasi adalah suatu perencanaan institusional suatu putusan politik di mana para individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Menurut pendapat Sidney Hook, yang dimaksud demokrasi adalah suatu bentuk di mana putusan-putusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

Menurut pendapat Philippe C. Schmitter memberikan pendapat bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintakan tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih. Menurut pendapat Henry B. Mayo, demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan ploitik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik.[[14]](#footnote-14)

Menurut paham kedaulatan rakyat, rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan-pembatasan terhadap diri mereka sendiri. Oleh sebab itu dalam penyelenggaraan negara modern, keikutsertaan rakyat mengatur dilakukan melalui badan perwakilan yang menjalankan fungsi membuat undang-undang.[[15]](#footnote-15) Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara menurut Jimly Asshiddiqie, adalah:[[16]](#footnote-16)

“Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, maka ajaran demokrasi perwakilan menjadi lebih populer. Biasanya pelaksanaan kedaulatan ini disebut sebagai lembaga perwakilan”.

Oleh sebab itu menurut Sjahran Basah, kalaupun demokrasi langsung dimungkinkan terjadi pada masa yunani purba, hal itu disebabkan oleh karena:[[17]](#footnote-17)

1. Karena pengertian negara idntik dengan pengertian kota, dan yang dimaksud dengan kota pada waktu itu ialah hanya tempat sekitar itu saja, maka wilayah daerahnya terbatas sekali; dan
2. Dari segi jumlah penduduknya sebagai warga sebuah kota sudah tentu jumlahnya masih sedikit.

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, to the people*).[[18]](#footnote-18)

Demokrasi dengan berbagai perniknya-perniknya berupa pelaksanaan konsep perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat. Konsep *fair play* dalam pemerintahan telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi dengan berbagai konsepnya itu akan selalu mendominasi kehidupan bernegara di masyarakat.[[19]](#footnote-19) Dalam hal ini, konsep negara hukum erat kaitannya dengan konsep negara demokrasi, kedua konsep tersebut saling mengisi dan merupakan prasyarat dari yang satu terhadap yang lainnya.[[20]](#footnote-20)

1. **Negara Hukum Dalam Mewujudkan Negara Demokrasi**

Istilah “negara” sesungguhnya merupakan istilah yang menerjemahkan (pemberi arti) ke dalam bahasa Indonesia mengenai beberapa istilah asing seperti “*staat*” (bahasa Belanda), “*state*” (bahasa Inggris), “*d’etat*” (bahasa Perancis), “*estado*” (bahasa Spanyol), “*stato*” (bahasa Italia).[[21]](#footnote-21) Istilah *staat*, *state*, ataupun *d’etat* ini sendiri secara etimologis berasal dari istilah dalam bahasa latin “*status*” atau “*statum*” yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan berdiri.[[22]](#footnote-22) Dalam beberapa referensi menyebutkan bahwa yang pertama-tama memaparkan istilah “*lo stato*” (negara) adalah Niccolo Machiavelli dalam bukunya *III Principle* (buku yang mengajarkan para raja bagaimana sebaiknya pemerintah) yang mengartikan negara sebagai sebuah kekuasaan.[[23]](#footnote-23)

Setelah memahami istilah “negara” dalam bahasa asing, maka sekarang perlu diketahui mengenai istilah “negara” itu sendiri. Istilah “negara” menurut asal usul kata berasal dari bahasa Sansekerta “nagari” atau “negara”, yang berarti kota (*city state*) atau “*polis*” di zaman Yunani kuno. Keduanya memandang negara sebagai areal yang sempit dengan kapasitas luar kota, dan ini merupakan realita pada saat itu, di mana teritorial kekuasaan suatu negara hanya pada wilayah suatu komunitas masyarakat yang disebut “*polis*”.[[24]](#footnote-24) Begitu pula dalam bahasa daerah dari suku-suku di Indonesia menerima arti “daerah, wilayah” seperti “negri” (Aceh) atau tempat tinggal raja/pangeran diistilahkan “negeri” atau “negara” (di Jawa, Yogyakarta, Surakarta) dan juga kalau di Melayu dengan istilah “kota” atau “negeri”.[[25]](#footnote-25)

Secara sederhana negara dapat diberikan pengertian sebagai kekuasaan terorganisir yang mengatur masyarakat hukum untuk mewujudkan tujuan tertentu demi kesejahteraan bersama.[[26]](#footnote-26) Menurut beberapa ahli mengenai batasan negara dan hukum yang memberikan batasan tentang negara, antara lain: menurut Plato, “negara adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi, terdiri dari orang-orang (individu)”.[[27]](#footnote-27) Menurut Jean Bodin, negara adalah keseluruhan dari keluarga-keluarga dengan segala miliknya, yang dipimpin oleh akal dari seorang penguasa yang berdaulat.[[28]](#footnote-28) Goerge Jellinek memberikan batasan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang berkediaman yang tertentu. Sedangkan menurut Kranenberg, negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri.[[29]](#footnote-29)

Sejarah latar belakang munculnya konsep negara hukum di setiap negara berbeda-beda. Konsep negara hukum sudah ada sejak zaman Yunani kuno, tepatnya sejak zaman Plato. Pemikiran Plato mengenai negara hukum yaitu mengenai konsep bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebutnya dengan istilah “*nomoi*”. Gagasan dari Plato ini seterusnya dikembangkan lagi oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.[[30]](#footnote-30)

Pemikiran mengenai konsep negara hukum pada dasarnya sudah dimulai sejak jaman Plato dan Aristoteles yang mengemukakan konsep *nomoi*[[31]](#footnote-31) dan *polis*[[32]](#footnote-32) yang dapat dianggap sebagai awal terciptanya pemikiran mengenai konsep negara hukum di Eropa yang kemudian dikembangkan oleh para ahli-ahli hukum lainnya. Namun untuk menuju ke arah tersebut negara-negara Eropa mengalami transformasi sosial, politik, maupun hukum yang menjadikan perkembangan negara-negara di Eropa khususnya berkaitan dengan hukum terlihat cukup signifikan.[[33]](#footnote-33)

Dalam hal negara hukum ini, Aristoteles selanjutnya berpendapat bahwa suatu negara yang baik ialah “negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum”.[[34]](#footnote-34) Pada perkembangannya kedaulatan hukum menjelma menjadi konsep negara hukum. Pada zaman modern konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dengan menggunakan istilah *rechsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *the rule of law*.[[35]](#footnote-35) Selain itu negara hukum juga dapat dibagi kedalam negara hukum formil dan negara hukum materiil. Peran pemerintah dalam negara hukum formil dibatasi. Artinya, pemerintah (negara) hanya menjadi pelaksana segala keinginan rakyat yang dirumuskan para wakilnya di parlemen.[[36]](#footnote-36) Pada dasarnya, konsep negara hukum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari doktrin *rule of law* yang menurut A.V. Dicey bahwa: “*Rule of Law*” terdiri atas 3 (tiga) unsur yaitu:[[37]](#footnote-37)

* 1. *Supremacy of law* (supremasi hukum);
	2. *Equality before the law* (persamaan di depan hukum); dan
	3. *The constitution based on individual rights* (konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan).

Keputusan dalam pertemuan para ahli hukum di Bangkok tahun 1965 yang diselenggarakan oleh *International Commission of Jurists* memperluas makna atau syarat *rule of law*, sebagai berikut: (1) adanya perlindungan konstitusional; (2) adanya kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan beroperasi; dan (6) pendidikan warga negara (*civil education*).[[38]](#footnote-38)

Menurut Sjachran Basah istilah negara (*state*) pada zaman Yunani Purba masih bersifat Polis-polis atau *The Greek State*, yang pada masa pertamanya merupakan suatu tempat di puncak suatu bukit, lama kelamaan orang-orang banyak yang tinggal di tempat itu mendirikan tempat tinggal bersama. Kemudian tempat tersebut dikelilingi dengan suatu benteng tembok untuk menjaga serangan musuh dari luar.[[39]](#footnote-39) Sedangkan mengenai istilah negara hukum, Brewer-Carias mengatakan:[[40]](#footnote-40)

“Di dalam terminologi negara-negara Eropa dan Amerika untuk istilah negara hukum digunakan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda digunakan istilah *rechtsstaat*, di Perancis dipakai istilah *etat de droit*, *estado de derecho* digunakan di Spanyol, sedangkan di Italia dipakai istilah *stato di diritto*. Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*.

Untuk Indonesia, mengingat sistem hukumnya berasal dari sistem hukum *civil law*, dan dalam perkembangannya juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum dari sistem hukum *Anglo Saxon*, maka di samping digunakan istilah “negara hukum” yang merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*,[[41]](#footnote-41) juga digunakan istilah *the rule of law*. Sunaryati Hartono misalnya, menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*, hal ini di samping dapat lihat dari judu bukunya “Apakah *The Rule of Law* Itu”, juga di dalam bukunya itu ditulis: “Oleh sebab itu, agar tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *the rule of law* harus dalam arti materiel”.[[42]](#footnote-42)

Demikian pula Ismail Suny, menggunakan istilah *the rule of law* untuk pengertian negara hukum, dapat diketahui dari penjelasannya yang mengatakan: “Pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah dimana kepastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum”.[[43]](#footnote-43) Sedangkan Muhammad Yamin salah satu *founding father* Negara Indonesia menggunakan istilah negara hukum untuk menyatakan sama dengan istilah *rechtsstaat* atau *government of law*.[[44]](#footnote-44) Istilah *government of law* itu sendiri digunakan di Amerika Serikat: “*government of law, but not man*”, sedangkan di Inggris dipakai istilah *the rule of law*,[[45]](#footnote-45) Sedangkan di negara-negara yang berideologi komunis biasanya digunakan istilah *the principle of socialist legality* atau secara singkat disebut *socialist legality*.[[46]](#footnote-46)

Menurut Philipus M. Hadjon tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan antara *rechtsstaat* dengan *rule of law*, terlebih jika dikaitkan dengan pengakuan akan harkat dan martabat manusia, dengan membedakan antara *rechtsstaat* dengan the *rule of law* dengan melihat latar belakang sejarahnya dengan sistem hukum yang menopang kedua istilah tersebut. Hadjon berpendapat bahwa:[[47]](#footnote-47)

“Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*”. Lebih lanjut dikatakannya: “Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, modern *roman law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law*”.

Di Indonesia, secara konstitusional istilah negara hukum telah ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga, yaitu: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Oleh karena negara Indonesia berideologikan Pancasila. Philipus M. Hadjon, memberi nama “negara hukum Pancasila”. Penamaan demikian jelas sudah terkandung isinya (*nomen est omen*) dan juga merupakan suatu “konsep” Indonesia.[[48]](#footnote-48) Menurut Padmo Wahjono mengatakan:[[49]](#footnote-49)

“Suatu negara disebut sebagai negara hukum, apabila ada suatu pola untuk menghormati dan melndungi hak-hak kemanusiaan, ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, ada suatu tertib hukum, dan ada kekuasaan kehakiman yang bebas”.

Berkaitan dengan negara hukum, Marbun mengatakan bahwa:[[50]](#footnote-50)

“Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yakni keadilan”.

Hukum yang baik dan adil perlu dikedepankan, utamanya guna menghindari hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk meligitimasi kepentinga tertentu, baik kepentingan penguasa sendiri maupun kepentingan kelompok tertentu yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Hukum adakalanya dijadikan alat legalitas untuk melindungi kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu, sehingga atas dasar legalitas itu kesewenang-wenangan dapat dilakukan dengan bebas.[[51]](#footnote-51)

Menurut Hamid Attamimi negara hukum adalah: “Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.[[52]](#footnote-52) Menurut Sudargo Gautama mengemukakan, negara hukum adalah: “Tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang telah diadakan terlebih dahulu, merupakan batas kekuasaan bertindak negara. UU dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau badan-badannya”.[[53]](#footnote-53) Pengertian negara hukum menurut GS. Diponolo adalah:[[54]](#footnote-54)

“Negara yang menyatakan kehendaknya dengan hukum dan segala sesuatu di dalam negara tersebut dilaksanakan menurut hukum. Negara hukum bekerja dengan berlandaskan undang-undang dasar atau konstitusi dan berdasarkan tertib hukum yang sesuai dengan pendapat, kehendak, dan kepentingan umum. Hukum yang bersendi pada kepentingan umum berlaku sebagai dasar tata kuasa negara, dasar tata laksana pemerintah, dan dasar tata hidup masyarakat”.

Menurut Padmo Wahjono, suatu negara disebut sebagai negara hukum, apabila: “Ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, ada suatu tertib hukum, dan ada kekuasaan kehakiman yang bebas”.[[55]](#footnote-55) Menurut Arief Sidharta berpendapat, bahwa negara hukum adalah negara yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas sebagai berikut:[[56]](#footnote-56)

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan kepribadian manusia (identitas) yang mengimplikasikan asas pengakuan dan perlindungan martabat dan kebebasan manusia, yang merupakan asas fundamental dari negara hukum;
2. Asas kepastian hukum yang mengimplikasikan beberapa hal, yaitu warga masyarakat harus bebas dari tindakan pemerintah dan aparatnya yang tidak dapat diprediksi dan tindakan yang sewenang-wenang, pemerintah dan aparatnya harus terikat dan tunduk pada aturan hukum positif, dan semua tindakan pemerintah dan aparatnya harus selalu bertumpu pada aturan hukum positif sebagai dasar hukumnya;
3. Asas persamaan, yaitu pemerintah dan para pejabatnya harus memberikan perlakuan yang sama kepada semua orang, dan undang-undang juga berlaku sama untuk semua orang;
4. Asas demokrasi. Asas ini berkenaan dengan cara pengambilan keputusan. Tiap warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi putusan dan tindakan pemerintah. Untuk itu harus terjamin bahwa warga negara dengan menggunakan hak pilihnya (pasif dan aktif) dapat mempengaruhi susunan badan perwakilan dan dapat menjadi anggotanya; dan
5. Asas pemerintah dan para pejabatnya mengemban fungsi melayani rakyat. Asas ini dijabarkan dalam seperangkat asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Menurut Paul Scholten, suatu negara baru dapat disebut negara hukum: “Apabila terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap warganya. Tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum (*rule of law*). Sedangkan yang menjadi elemen utama negara hukum adalah, adanya pembatasan kekuasaan yang berlandaskan atas hukum. Dengan demikian, terdapat asas legalitas dari negara hukum”.[[57]](#footnote-57) Unsur-unsur negara hukum, baik menurut paham Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon, negara harus menjamin hak-hak asasi manusia yang berarti kemerdekaan individu dalam menyatakan pendapatnya negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang.[[58]](#footnote-58) Dalam hubungan ini Rukmana Amanwinata mengatakan, bahwa:[[59]](#footnote-59)

“Suatu negara hukum (baik menurut paham Eropa Kontinental maupun paham Anglo Saxon) harus menjamin persamaan setiap individu dalam negara termasuk kemerdekaan individu untuk menggunakan hak asasinya. Hal ini merupakan sesuatu konsekuensi logis, sebagaimana telah diutrakan, mengingat bahwa negara hukum lahir dari hasil perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterkaitan serta tindakan sewenang-wenang penguasa (Pemerintah Absolut). Beranjak dari itulah, maka negara atau penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaannyapun harus dibatasi, yaitu dalam konstitusi atau undang-undang dasar”.

Suatu negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa harus memiliki dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Keabsahan negara untuk memerintah, karena negara merupakan negara yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdi pada kepentingan umum.[[60]](#footnote-60) Senada dengan pendapat Scholten, adalah pendapat HR. Lunshof yang mengatakan, bahwa asas legalitas harus tetap menjadi unsur utama dalam paham negara kesejahteraan.[[61]](#footnote-61)

Menurut Sri Soemantri unsur-unsur terpenting dari negara hukum adalah:[[62]](#footnote-62)

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam negara; dan
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Secara umum dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan dan bersaranakan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan prilaku pejabat pemerintah.[[63]](#footnote-63) Sementara itu, mengutip pendapat Zippelius, Franz Magnis-Suseno mengatakan bahwa paham negara hukum berdasarkan suatu keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil.[[64]](#footnote-64)

Menurut Franz Magnis-Suseno mengatakan bahwa ada dua unsur dalam paham negara hukum. *Pertama*, bahwa hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, tetapi berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. *Kedua*, bahwa norma obyektif tersebut (hukum) memenuhi syarat bukan hanya secara formal, tetapi dapat dipertahankan ketika berhadapan dengan cita/idea hukum (*rechtsidee*). Hukum menjadi dasar semua tindakan negara, dan hukum tersebut harus baik dan adil. Dikatakan baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum tersebut, dan dikatakan adil karena maksud dasar semua hukum adalah keadilan.[[65]](#footnote-65) Selanjutnya Franz Magnis-Suseno mengemukakan empat ciri negara hukum, yaitu:[[66]](#footnote-66)

1. Kekuasaannya dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
2. Kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
3. Berdasarkan suatu undang-undang dasar yang menjamin hak asasi manusia (HAM); dan
4. Adanya pembagian kekuasaan.

Sementara itu, menurut J. van der Hoeven yang dikutip oleh Arief Sidharta, eksistensi negara hukum mempersyaratkan dua hal, yaitu:[[67]](#footnote-67)

1. Prediktabilitas perilaku, khususnya perilaku pemerintah dan aparatnya, yang mengimplikasikan ketertiban demi keamanan dan ketentraman bagi setiap orang; dan
2. Terpenuhinya kebutuhan material minimum bagi kehidupan manusia yang menjamin keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi.
3. **Demokrasi Dalam Mewujudkan Kedaulatan Rakyat**

Demokrasi atau paham kerakyatan kemudian diasumsikan sama dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dalam perkembangannya harus berjalan beriringan dan tidak dapat dipisahkan dengan kedaulatan hukum (nomokrasi) dikarenakan hukum yang mengatur dan membatasi kekuasan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasan atau kedaulatan rakyat.[[68]](#footnote-68) Berdasarkan hal tersebut perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sama halnya juga dengan perkembangan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat.

Sebuah negara yang menganut paham demokrasi paling tidak terdapat beberapa hal yang mutlak keberadaannya, yakni mengharuskan adanya pemilihan umum, adanya rotasi atau kaderisasi kepemimpinan nasional, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri, adanya representasi kedaulatan rakyat melalui kelembagaan parlemen yang kuat dan mandiri, adanya penghormatan dan jaminan hak asasi manusia, adanya konstitusi yang memberikan jaminan hal-hal tersebut berjalan.[[69]](#footnote-69) Istilah kedaulatan sendiri seringkali dijumpai atau ditemukan dalam berbagai macam pengertian, dan masing-masing memiliki perbedaan yang prinsipil. Misalnya pengertian kedaulatan apabila dimaknai dalam perspektif hukum Internasional yang sering dipandang dalam hubungan ekstern atau hubungan antar negara, sedangkan dalam perspektif hukum tata negara dipandang dalam hubungan intern yaitu hubungan negara ke dalam. Kedaulatan dipandang juga sebagai konsep mengenai kekuasan tertinggi dalam penyelenggaraan negara.[[70]](#footnote-70)

Khusus mengenai teori kedaulatan rakyat, teori ini memandang dan memaknai bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi.[[71]](#footnote-71) Jadi keberadaan konsep kedaulatan rakyat sebagai suatu kajian filsafat kemudian berkembang menjadi teori kedaulatan rakyat dalam kajian keilmuan. Demokrasi merupakan praksis dari teori kedaulatan rakyat dalam suatu sistem politik atau maupun pula bila menyamakan kedaulatan rakyat dengan demokrasi.[[72]](#footnote-72) Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menegaskan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan tertinggi yang berada dalam suatu negara. Kata daulat dan kedaulatan sendiri berasal dari kata arab *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan.[[73]](#footnote-73) Soehino menambahkan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi, yaitu kekuasaan yang dalam taraf terakhir dan tertinggi wewenang membuat keputusan.[[74]](#footnote-74) Ajaran kedaulatan rakyat lahir dari J.J. Rousseau yang menyatakan bahwa kedaulatan tidak bisa lepas dari rakyat yaitu pemegang kekuasaan tertinggi. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendaknya.[[75]](#footnote-75)

Menurut teori ini negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya bukan dari Tuhan atau dari Raja.[[76]](#footnote-76) Kekuasaan dapat dimaknai sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak/keinginan kepada pihak lain. Kedaualatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang teguh pada kehendak rakyat, atau yang sering dinyatakan dengan semboyan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[[77]](#footnote-77) Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pmerintahan diselenggarakan dak rakyat pulalah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dalam pemerintahannya itu.[[78]](#footnote-78)

Maka Indonesia menyelenggarakan demokrasi secara langsung maupun dengan tidak langsung. Penyelenggaran ini merupakan bentuk penyaluran gagasan kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai negara modern, tentunya tidak bisa hanya menerapkan demokrasi secara langsung karena hal tersebut hanya efektif dilakukan dalam bentuk negara kota (*polis*) ketika era Yunani kuno, maka diakuilah adanya suatu bentuk demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan melalui keberadaan wakil-wakil rakyat di parlemen. Maka baik demokrasi langsung maupun tidak langsung dijalankan secara bersama-sama.[[79]](#footnote-79)

Sebagai negara demokrasi, tentunya membenarkan keberadaan partai politik sebagai pilar dari demokrasi atau pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Hal ini didasari pada pelaksanaan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan melalui pemilihan umum untuk membentuk keberadaan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Partai politik pada pokoknya memiliki kedudukan (status) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).[[80]](#footnote-80) Partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaanya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis karena derajat perlembagaan partai politik itu menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.[[81]](#footnote-81)

1. **Fungsi Pemerintahan Dalam Negara Demokrasi**

Negara sebagai organisasi merupakan suatu kesatuan orang dengan mencapai tujuan tertentu, yang mengesampingkan tujuan-tujuan lain yang bukan merupakan tujuan bernegara.[[82]](#footnote-82) Lebih lanjut dikemukakan Soediman Kartohadiprodjo, mengenai tujuan bernegara merupakan batasan tindakan negara terhadap warga masyarakatnya, sehingga jika tindakan negara dilakukan hanya untuk mencapai faedah negara dengan tanpa memperhatikan tujuan bernegara, sifat negara tersebut adalah negara kekuasaan (*machstaat*).[[83]](#footnote-83)

Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.[[84]](#footnote-84) Mengenai tugas negara dibagi menjadi tiga kelompok. *Pertama*, negara harus memberikan perlindungan kepada penduduk dalam wilayah tertentu. *Kedua*, negara mendukung atau langsung menyediakan berbagai pelayanan kehidupan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan. *Ketiga*, negara menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan kemasyarakatan. Tugas negara menurut faham modern sekarang ini (dalam suatu negara kesejahteraan), adalah menyelenggarakan kepentingan umum untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya berdasarkan keadilan dalam suatu negara hukum.[[85]](#footnote-85)

Pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam hukum punlik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan “*twee petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat.[[86]](#footnote-86) Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen-instrumen pemerintahan, instrumen tersebut diperlukan agar fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif. Istilah pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut juga dengan “*government*” dan Perancis “*gouvernment*” yang kedua-duanya berasal dari perkataan Latin “*gubernaculum*”, artinya “kemudi”, disalin dalam bahasa Indonesia menjadi “pemerintah” atau “pemerintahan” atau “penguasa”.[[87]](#footnote-87) Menurut pendapat Van Vollenhoven, yang mengintroduksi teori penyelenggaraan pemerintahan (*bewindvoeren*) yang mendistribusikan penyelenggaraan pemerintahan dalam 4 (empat) fungsi atau “*catur praja*”, yaitu:[[88]](#footnote-88)

1. Fungsi *bestuur*, yakni menyelenggarakan pemerintahan dalam arti sempit (eksekutif);
2. Fungsi kepolisian (*politie*), yakni menjalankan *preverentieve rechtszorg* untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap tertib hukum dalam rangka memelihara ketertiban masyarakat;
3. Fungsi peradilan (*rechtspraak*), yaitu menyelesaikan sengketa yang terjadi; dan
4. Fungsi membuat peraturan (*regeling, wetgeving*).

Besarnya kekuasaan pemerintah menyebabkan birokrasi negara modern cenderung dominan dengan menguasai fungsi-fungsi parlemen, termasuk di lingkungan negara-negara penganut demokrasi di kalangan negara-negara barat sendiri yang justru biasanya mengklaim dirinya sebagau simbol demokrasi.[[89]](#footnote-89) Dalam konstitusi banyak negara, terdapat kecenderungan memberikan tambahan terhadap kekuasaan yang telah dimiliki sebelumnya oleh pemerintah, dengan maksud memberikan wewenang yang bersifat sementara dalam mendukung pelaksanaan tugas-tugas eksekutif yang bersifat mendesak. Semua ini memperlihatkan telah terjadinya pergeseran kekuasaan dalam hubungan antara pemerintah dan lembaga parlemen, dimana peran pemerintah cenderung semakin kuat dalam berhadapan dengan lembaga parlemen.[[90]](#footnote-90)

Pemerintah dalam arti luas (*regering*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang diserahi wewenang mencapai tujuan negara. Sedangkan, pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan.[[91]](#footnote-91) Fungsi pemerintah sebagai penguasa (*overheid*) dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) telah meninggalkan fungsi klasik pemerintah dalam arti sempit, yang hanya bertugas untuk melaksanakan undang-undang (fungsi eksekutif). Menurut Geelhoed dalam Hirsch Ballin, fungsi pemerintah sebagai penguasa meliputi:[[92]](#footnote-92)

1. Fungsi pengatur (*de ordenende functie*);

Dalam liberale rechsstaat menjadi hal yang utama.

1. Fungsi penyelesaian sengketa, menyelesaikan pertentangan kepentingan antara kelompok-kelompok masyarakat, misalnya melalui *Veiligheidswetgeving*, *Waren wetgeving*.
2. Fungsi pembangunan dan pengaturan, pengaturan perekonomian melalui stimulasi untuk berinvestasi; dan
3. Fungsi penyediaan, menyediakan barang-barang publik (*collectieve goederen*) yang diperlukan seperti Zeewring en defensie, dan barang-barang individual seperti pendidikan, *social uitkeringen* dan *medische vertrekkingen*.

Pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan pada hakikatnya merupakan penjabaran dari tujuan negara. Tugas adalah satu kesatuan dari sejumlah kegiatan dengan satu sasaran yang hendak dicapai.[[93]](#footnote-93) Pada tipe *welfare state*, lapangan pemerintah semakin luasnya campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat.[[94]](#footnote-94) Sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan, Hughes menyebutkan tujuh fungsi pemerintahan, yaitu:[[95]](#footnote-95)

1. *Providing economic infrastructure;*
2. *Provision of various collectieve goods and service;*
3. *The resolution and adjustment of group conflicts;*
4. *The maintanance of competiton;*
5. *Protection of natural resources;*
6. *Provision for minimum access by individuals to the goods and services of the economy; and*
7. *Stabilisation of the economy.*

(a. Membangun infrastruktur ekonomi; b. Penyediaan berbagai macam barang dan jasa; c. Resolusi dan penyesuaian terhadap konflik kelompok; d. Memelihara keberadaan kompetisi; e. Perlindungan terhadap sumber daya alam; f. Penyediaan akses minimum bagi setiap orang dalam mengakses barang dan jasa ekonomi; dan g. Stabilisasi ekonomi).

Apabila semula negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, maka mulai timbul aliran-aliran yang menganggap negara sebagai *agency of service*. Maka muncul konsep *welfare state* yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva akan tetapi juga untuk tujuan dirinya sendiri.[[96]](#footnote-96) menurut Soerjono Soekanto, ciri-ciri pokok dari suatu *welfare state* adalah sebagai berikut:[[97]](#footnote-97)

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting dari sudut politis dan peranan organ-organ eksekutif lebih penting dari organ-organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*;
3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiel yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
4. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam *welfare state* hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti adanya batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luas peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Kekuasaan memperlihatkan suatu kemampuan yang terdapat di dalam hubungan antar manusia, suatu hubungan sosial sebagai wadah penerapan kekuasaan. Dalam rangka pencapaian tujuan bersama, maka negara mempunyai tugas mengintegrasikan kegiatan-kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan pada tujuan nasional. Pengendalian dan pengorganisasian fungsi negara mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tersebut dilakukan pemerintahan pemerintah beserta alat-alat kelengkapannya.[[98]](#footnote-98) Dalam kenyataannya, pihak atau organ yang menyelenggarakan kekuasaan negara adalah pemerintah, baik dalam arti sempit (lembaga eksekutif) maupun dalam arti luas, meliputi seluruh badan kenegaraan yang terdapat di dalam negara.[[99]](#footnote-99)

Kekuasaan menurut Soerjono Soekanto, memberikan pengertian “kekuasaan” sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pemegang kekuasaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara penguasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa.[[100]](#footnote-100) Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.[[101]](#footnote-101)

Kekuasaan pemerintahan adalah bagian dari sistem kekuasaan negara. Kranenburg dan Logemann yang mengembangkan teori modern yang pada dasarnya berpendapat bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan. Legitimasi kekuasaan dalam suatu negara harus diterima sebagai kenyataan.[[102]](#footnote-102) Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Menurut Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkan menjadi:[[103]](#footnote-103)

1. *cultural function;*
2. *general welfare function; and*
3. *economic control function.*

(a. fungsi kultural; b. fungsi kesejahteraan umum; dan c. fungsi kontrol ekonomi).

Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtsstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu wetmatigheid van bestuur artinya menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.[[104]](#footnote-104) Sebagaimana yang dikemukakan H.D. Van Wijk, sebagai berikut:[[105]](#footnote-105)

“*Wetmatigheid van bestuur: de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de grondwet of door een andere wet zijn toegeken*”.

(Pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar).

Perancis mengenalnya sebagai *le principle de la le’galite de I’adminitration*; Jerman menyebutnya dengan *gesetzmassigkeit der verwaltung* dan bagi Inggris adalah merupakan bagain *the rule of law*.[[106]](#footnote-106) Menurut Indroharto merumuskan kewenangan pemerintahan, adalah:[[107]](#footnote-107)

“…tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya”.

Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (*predictable*). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian. Asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur* harus dilaksanakan secara mutlak. Mengingat berkembangnya konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan.[[108]](#footnote-108)

Dilihat dari sudut pandang hukum administrasi, fungsi negara untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya ini terjelmakan sebagai kekuasaan pemerintah. Menurut Lemaire, terdapat kekuasaan yang kelima dalam pemerintah, yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum. Karenanya, pemerintah dalam arti luas mencakup kekuasaan atau fungsi penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).[[109]](#footnote-109) Salah satu alasan bagi pertumbuhan kekuasaan pemerintah di negara-negara demokrasi modern adalah perluasan peranan negara di setiap sektor kegidupan masyarakat. Campur tangan negara, terutama di bidang sosial-ekonomi menyebabkan semakin besarnya keterlibatan pemerintah di dalamnya.[[110]](#footnote-110)

Keterlibatan pemerintah yang demikian luas dalam tugas negara ini menempatkan dirinya sebagai pelayanan publik (*public service*), yakni menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Dengan demikian, fungsi menunjukkan kesejahteraan umum yang melekat pada negara menimbulkan konsekuensi yang mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah (*bestuur*) berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat, sehingga berakibat pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat.[[111]](#footnote-111)

Pemerintah sebagai organ kekuasaan negara menjalankan tugas negara, yaitu melaksanakan fungsi negara mensejahterakan rakyatnya. Dalam rangka menjalankan fungsi negara ini, pemerintah (sebagaimana kewajiban negara) aktif terlibat dalam aspek kehidupan masyarakat. Campur tangan negara ini menunjukkan oleh pemerintah, untuk menjamin terselenggaranya kesejahteraan sosial.[[112]](#footnote-112) Akan tetapi mengingat sedemikian luasnya aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat, membawa pemerintah pada satu konsekuensi khusus, yaitu memerlukan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri. Dengan kata lain, *public service* dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal kepada pemerintah diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri.[[113]](#footnote-113)

1. **Pengisian Jabatan Pada Pemerintahan Daerah**
2. **Konsep Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi diakui merupakan instrumen penting bagi keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Tujuan-tujuan pembangunan yang dirumuskan melalui proses politik dan kemudian disepakati menjadi dokumen kebijakan berupa undang-undang dan berbagai kebijakan strategis yang lain pada akhirnya, realisasinya, akan sangat tergantung pada kemampuan birokrasi dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan tersebut. Dengan demikian tanpa birokrasi yang handal, maka berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan rakyat akan menjadi tumpukan kertas yang ditak punya makna bagi masyarakat. Adanya realitas yang demikian telah mendorong semua negara yang ingin berhasil dalam pembangunannya akan selalu mengedepankan pembangunan birokrasinya terlebih dahulu sebagai pondasi pembangunan masyarakat sebelum melakukan pembangunan pada aspek kehidupan yang lain.[[114]](#footnote-114)

Pada pemahaman awal kata birokrasi dapat dipahami dari bahasa. Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis “*bureau*” berarti kantor atau meja tulis, dan dari bahasa Yunani “*cratein*” yang berarti mengatur.[[115]](#footnote-115) Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjukan pada suatu sistematika kegiatan kerja yang diatur untuk diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Sesuai dengan perkembangannya istilah birokrasi pada dasarnya dapat disamakan kegiatan-kegiatan administrasi, oleh karena apa yang dijalankan dalam suatu kegiatan administrasi yang merupakan suatu rangkaian kerja yang diperintah oleh seseorang (atasan) kepada orang lain (bawahan) pada suatu kantor. Selanjutnya konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan *public sector*, *public service*, atau *public administration*.[[116]](#footnote-116)

Sejalan dengan perkembangannya, maka memunculkan definisi birokrasi yang tercantum dalam berbagai kamus secara konsisten. Kamus akademi Prancis memasukkan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh dari kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman terbit pada tahun 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia yang terbit pada tahun 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.[[117]](#footnote-117)

Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar.[[118]](#footnote-118) Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi didefinisikan sebagai:[[119]](#footnote-119)

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

Pemerintahan sebagai pelaksana birokrasi tidak bisa dilepaskan dari pelayanan publik, karena sebagai organisasi formal, birokrasi pemerintahan bertujuan untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat, akan tetapi dalam implementasinya birokrasi kadang diidentikan dengan suatu pekerjaan yang bertele-tele, lama, rigid (kaku).[[120]](#footnote-120) Bahkan birokrasi menurut Mardiasmo, dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, bukan sebagai fasilitator pembangunan. Hal ini terjadi karena birokrasi sangat terkait aturan-aturan yang berlaku dilingkungan birokrasi (pemerintahan). Walaupun demikian, birokrasi merupakan alat bagi pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik, sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan.[[121]](#footnote-121)

Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.[[122]](#footnote-122) Menurut Wahyudi Mumorotomo, memberikan ciri-ciri pokok dari stuktur birokrasi, sebagai berikut:[[123]](#footnote-123)

1. Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi;
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi;
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu;
4. Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal yang tidak bersifat pribadi);
5. Pekerjaan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak; dan
6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut pandang teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi.

Birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi suatu masyarakat. Semakin modern suatu masyarakat, dalam arti semakin demokratis dan semakin makmur ekonomi mereka, akan semakin banyak tuntutan baru. Berkembangnya jaringan birokrasi (*bureaucratization*) adalah upaya memenuhi tuntutan baru tersebut.[[124]](#footnote-124) Konsep birokrasi menurut Yahya Muhaimin tentang konsep birokrasi yaitu keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintan karena statusnya itu.[[125]](#footnote-125) Adapun Moerdiono, menggunakan istilah birokrasi pemerintahan yang didefinisikan sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokoknya adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah.[[126]](#footnote-126) Oleh karena itu, berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, Syukur Abdullah membedakan birokrasi menjadi tiga kategori yang meliputi:[[127]](#footnote-127)

1. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulatif-function*);
2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*); dan
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.

Pada setiap negara di dunia pelaksanaan birokrasi tidaklah sama antara satu negara dengan negara lain, perbedaan ini sangat tergantung dari sistem pemerintahan yang dianut. Menurut Shafitz dan Russel, menyatakan bahwa birokrasi telah mengatasnamakan negara dalam penanganan urusan negara yang hampir-hampir segala penanganannya dikuasai oleh birokrasi.[[128]](#footnote-128) Dan jauh sebelum itu Lepawski mengemukakan dalam pandangannya bahwa birokrasi merupakan sentral dari penyelenggaraan administrasi negara yang sedang mengemban fungsi dan peran kunci dalam masyarakat modern. Baik buruknya penerapan birokrasi dapat dilihat pada penyediaan pelayanan publik.[[129]](#footnote-129)

Birokrasi dari setiap negara merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tidak mungkin dapat dielakan, dimana ada negara pasti ada birokrasi, menggarisbawahi keberadaan peran yang sangat penting dari birokrasi bagi suatu negara, sehingga dapat dikatakan eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negar (pemerintah) untuk kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyat (*public goods and service*) baik secara langsung maupun tidak langsung, bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat, hal inilah yang disebut dengan istilah birokrasi.[[130]](#footnote-130)

Birokrasi dapat dipergunakan sebagai alat pembaharuan, dengan terlaksananya tujuan-tujuan organisasi diarahkan kepada strategi pembaharuan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi yang bermanfaat bagi pembangunan. Birokrasi adalah pernangkat yang paling mungkin untuk bisa melaksanakan tujuan-tujuan tersebut.[[131]](#footnote-131) Dalam kaitan ini Bert Hoselitz, menyatakan bahwa:[[132]](#footnote-132)

*“The bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal-gratification activity is performed; it is a central focus arraound which cluasters a whole series of social actions designed to meet systemic goals”.*

(Aparat birokrasi adalah bagian dari lembaga dimana kegiatan untuk pencapaian tujuan dilakukan. Kegiatan tersebut merupakan fokus utama yang mana mengelompokkan serangkaian tindakan sosial untuk mencapai tujuan secara sistematis).

Birokrasi merupakan alat penunjang utama di dalam sistem administrasi modern. Dasar dari legitimasi birokrasi dalam stuktur pemerintahan adalah penerapan pengetahuan, rasionalitas, dan teknologi. Birokrasi menjadi satu-satunya perangkat yang lebih peka terhadap penerapan manajemen yang berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.[[133]](#footnote-133) Dalam konsep ini birokrasi dirumuskan sebagai pemerintahan oleh para pejabat negara. Sesuai dengan teori politik klasik, di dalam suatu negara diangkat orang-orang yang dipandang layak untuk mengambil keputusan bagi rakyat banyak. Hak-hak yang dimiliki oleh pimpinan dan penguaa itu dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu hak untuk mengatur, dan wewenang untuk melakukan sesuatu.[[134]](#footnote-134)

1. **Ragam Jabatan Pemerintahan**

Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap sementara pejabat dapat berganti-ganti. Pergantian pejabat tidak mempengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek memberikan ilustrasi mengenai perbuatan hukum dari jabatan dan pejabat ini, “kewenangan pemerintahan hak-hak dan kewajiban-kewajiban, itu melekat pada jabatan. Sebagai contoh, Bupati/Walikota memberikan keputusan tertentu, maka berdasarkan hukum keputusan itu diberikan oleh jabatan Bupati/Walikota, dan bukan oleh orang yang pada saat itu diberikan jabatan, yakni Bupati/Walikota”.[[135]](#footnote-135)

Antara jabatan dengan pejabat mempunyai hubungan yang erat, namun diantara keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda atau berpisah atau diatur dengan hukum yang berbeda. F.R. Bothlingk memberikan ilustrasi mengenai perbedaan kedudukan hukum ini, sebagai berikut:[[136]](#footnote-136)

(Bila tuan P seorang menteri maka dalam hal ini dapat diterapkan pendapat yang membedakan antara tuan P selaku pribadi dan tuan P adalah kualitasnya (sebagai menteri. pen). Kedudukan tuan yang terakhir ini kita namakan organ. Jadi kita mengenal seorang P dengan dua kepribadian, di satu sisi personofikasi P selaku pribadi (manusia pribadi), dan disisi lain personifikasi P dalam kualitasnya selaku (menteri), dan kedudukan terakhir ini merupakan personifikasi organ)

Berkenaan dengan pengaturan hukum yang berbeda F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, mengatakan:[[137]](#footnote-137)

“Pada keduanya (jabatan dan pejabat, pen.) diterapkan jenis hukum yang berbeda. Jabatan inspektur pajak berwenang mengeluarkan keputusan pajak. Jabatan ini dijalankan oleh wakilnya, yaitu pejabat. Wakil ini adalah manusia yang bertindak sebagai sebagai inspektur pajak, yakni pegawai dan dalam kualitasnya sebagai pegawai ia tunduk kepada hukum kepegwaian. Wakil ini hanya sekedar menjalankan keputusan jabatan. Dengan demikian, pengangkatan sebagai inspektur pajak telah mengantarkan kewenangan untuk jabatan inspektur pajak, guna mewakilinya”.

Jabatan dan pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda. Jabatan diatur oleh HTN dan HAN, sedangkan pejabat diatur dan tunduk kepada hukum kepegawaian. Di samping itu, sesuai dengan ilustrasi yang diberikan Bothlingk tampak bahwa pejabat menampilkan dirinya dalam dua kepribadian yaitu selaku pribadi dan selaku personifikasi dari organ, yang berarti selain diatur dan tunduk kepada hukum kepagawaian juga tunduk kepada hukum keperdataan, khusus dalam kapasitasnya selaku individu atau pribadi (*privepersoon*). Dalam HAN, tindakan hukum jabatan pemerintahan dijalankan oleh pejabat pemerintah. Dengan demikian, kedudukan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik adalah sebagai wakil (*vertegenwoordiger*) dari jabatan pemerintahan.

Macam-macam jabatan pemerintahan sesuai dengan keberadaan negara yang menganut *wefare state*, ruang lingkup kegiatan administrasi negara atau pemerintahan itu sangat luas dan beragam. Keluasan dan keragaman kegiatan administrasi negara ini sering sejalan dengan dinamika dan perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administrasi negara. Jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan juga banyak dan beragam. Pelaksanaan tugas pemerintahan tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang dikenal secara konvensional. Dalam hal ini, Philipus M. Hadjon, memberikan gambaran sebagai berikut:[[138]](#footnote-138)

“Wewenang hukum publik dapat dimiliki oleh “penguasa”. Dalam ajaran ini terkandung bahwa setiap orang atau setiap badan yang memiliki hukum publik harus dimasukan dalam golongan penguasa sesuai dengan definisinya. Ini berarti bahwa setiap orang atau badan yang memiliki wewenang hukum publik dan tidak termasuk dalam daftar nama-nama pemerintahan umum seperti disebutkan dalam UUD (pembuka undang-undang, pemerintah, menteri, badan-badan provinsi dan kota praja) harus dimasukan dalam desentralisasi (fungsional). Bentuk organisasi yang bersifat yuridis tidak menjadi soal. Badan yang bersangkutan dapat berbentuk suatu badan yang didirikan oleh undang-undang, tetapi dapat juga badan pemerintahan dari yayasan/lembaga yang bersifat hukum perdata yang memiliki wewenang hukum publik”.

 Berdasarkan kenyataan ini Indroharto, menyebutkan bahwa ukuran untuk dapat disebut badan atau pejabat TUN adalah fungsi yang dilaksanakan bukan nama sehari-hari, bukan pula kedudukan strukturalnya dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam negeri. Selanjutnya Indroharto, mengelompokkan organ pemerintahan atau TUN itu sebagai berikut:

* 1. Instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
	2. Instansi-instansi dalam lingkungan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintahan;
	3. Badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
	4. Instansi-instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; dan
	5. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.

Secara lebih terperinci S.F. Marbun, menyebutkan kelompok badan atau pejabat TUN yang menyelenggarakan urusan, fungsi atau tugas pemerintahan yakni sebagai berikut:[[139]](#footnote-139)

1. Mereka yang termasuk ke dalam lingkungan eksekutif mulai dari Presiden sebagai kepala pemerintahan (termasuk pembantu-pembantunya di pusat, seperti: Wakil Presiden, para Menteri dan lembaga-lembaga non departemen);
2. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu Kepala Daerah Tingkat I (termasuk Sekretariat Daerah Tingkat I dan Dinas-dinas daerah Tingkat I), Kepala Daerah Tingkat II (termasuk Sekretariat Daerah Tingkat II dan Dinas-dinas Daerah Tingkat II) dan Pemerintahan Desa;
3. Mereka yang menyelenggarakan dekonsentrasi, seperti Gubernur (termasuk Sekretariat Wilayah dan Kanwil-kanwil), Bupati (termasuk Sekretariat Wilayah dan Kandep-kandep), Walikota Madya, Walikota Administratif, Camat, serta Lurah;
4. Pihak ketiga atau pihak swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat;
5. Pihak ketiga atau swasta yang memperoleh konsesi atau izin dari pemerintah;
6. Pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya: sekolah-sekolah swasta;
7. Yayasan-yayasan yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
8. Pihak ketiga atau koperasi yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
9. Pihak ketiga atau Bank-bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
10. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama-sama dengan pemerintah (Persero), seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang, PLN, Pos dan Giro, PAM, Telkom, Garuda, dan lain-lain;
11. Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi, dan Ketua Mahkamah Agung, serta Panitera dalam lingkungan peradilan; dan
12. Sekretariat pada lembaga tinggi negara (MPR) dan lembaga-lembaga tinggi negara pada Sekretariat pada DPRD.

Jabatan pemerintahan dan pejabat mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik, sehingga dalam menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk kepada ketentuan hukum publik, khususnya HAN. Begitu pula, ketika timbul persoalan hukum atau sengketa, maka penyelesaiannya didasarkan pada ketentuan HAN.

Pada negara hukum yang demokratis (*democratiche rechtsstaat*) tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggungjawab. Pertanggungjawaban dapat diberdakan antara pertanggungjawaban politik dengan pertanggungjawaban hukum (bukan politik). Ada pula pertanggungjawaban sosial. Tiap jabatan secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan dari publik.

1. **Pejabat atau Organ Pemerintah Sebagai Organ Negara**

Birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.[[140]](#footnote-140) Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *officialdom* (kerajaan pejabat), yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalamnya terdapat yuridiksi, yaitu setiap pejabat memiliki *official duties*, yang bekerja pada tatanan hierarki dengan kompetensinya masing-masing, pola komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.[[141]](#footnote-141) Sedangkan Ndraha, mendefinisikan birokrasi pemerintahan sebagai “stuktur organisasi pemerintahan yang berfungsi memproduksi layanan sipil dan jasa publik berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan lingkungan”.[[142]](#footnote-142)

Di dalam organisasi adanya staf administrasi menjadikan masing-masing anggota berada dalam kedudukan memberi atau menerima tatanan-tatanan staf tersebut. Dalam konteks ini katagori mendasar pada stuktur organisasi yang dikembangkan Webber terletak pada pembedaan yang dibuatnya antara kekuasaan (*macht*) dan otoritas (*herrschaft*).[[143]](#footnote-143) Seseorang dapat disebut memiliki kekuasaan “jika di dalam hubungan sosial, keinginannya dapat dipaksakan, sekalipun berlawanan”. Tetapi konsep luas seperti itu “secara sosiologi tidak berbentuk”. Setiap individu dapat memiliki kekuasaan dengan segala macam cara. Dan, untuk mengatur kelompok-kelompok manusia diperlukan adanya instansi kekuasaan yang khusus yakni otoritas.[[144]](#footnote-144)

Birokrasi merupakan organisasi formal bersifat hierarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi agar mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien. Birokrasi ditandai dengan hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kontrol.[[145]](#footnote-145) Birokrasi yang sederhana memudahkan masyarakat menagih hak-haknya. Artinya, di era otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014.[[146]](#footnote-146) Pelayanan kepada masyarakat merupakan hal utama bagi birokrasi di Indonesia, dalam bentuk kinerja mempermudah urusan masyarakat maka semangat desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai.

Usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menempati kedudukan yang istimewa. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya bahwa pemerintah diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi sebagai instrumen pemerintah untuk secara aktif turut campur dalam kehidupan bersama masyarakat dan sekaligus hukum yang memberikan perlindungan kepada anggota kehidupan bersama itu.[[147]](#footnote-147) Negara adalah suatu organisasi masyarakat untuk mengatur kehidupan bersama. Untuk mencapai tujuan bersama itu disusun suatu tatanan pemerintahan sebagai sarana pelaksana tugas negara, beserta pembagian tugas dan batas kekuasaan. Pemerintah atau administrasi negara adalah suatu abstraksi yang oleh hukum dipersonifikasi dan diangkat sebagai realita hukum. Sebagai suatu abstraksi, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan-tindakannya tanpa melalui organnya.[[148]](#footnote-148)

Dalam hukum administrasi positif Indonesia tepatnya pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 5 Tahun 1986) Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut (UU No. 9 Tahun 2004), digunakan istilah “badan” atau “pejabat” untuk menyebut organ itu. Dikatakan bahwa: “badan atau pejabat tata usaha negara adalah pelaksana urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Fungsi pemerintahan mempunyai fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pelindungan.[[149]](#footnote-149) Badan atau pejabat menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, selanjutnya disebut (UU No. 30 Tahun 2014), memberikan definis bahwa: “Badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”.

Pengertian “badan” menurut pengertian bahasa adalah sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu.[[150]](#footnote-150) Padanan kata “badan” dalam bahasa antara lain adalah “*orgaan*”.[[151]](#footnote-151) Pengertian “*orgaan*” sebagai istilah hukum adalah sebagai alat perlengkapan, artinya adalah “orang” atau “majelis” yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantaraan alat perlengkapan itu badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum.[[152]](#footnote-152) Sedangkan pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan).[[153]](#footnote-153) Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”, yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, provinsi, kotapraja, dan sebagainya).[[154]](#footnote-154)

Menurut Frederick Robert Bohtlingk sebagaimana yang dikutip S.F. Marbun, berpendapat bahwa pengertian “*orgaan*” adalah:[[155]](#footnote-155)

“*…verstaat men; ieder persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed, of; ieder persoon die bevoegd is de overheid door rechtshandelingen te verbiden, of iets dergelijks*”.

(…kita maksudkan adalah setiap orang atau badan, yang memiliki kekuasaan umum: atau setiap orang yang berwenang untuk menghubungkan kekuasaan melalui tindakan hukum, atau yang mirip dengan itu).”

Lebih lanjut Frederick Robert Bohtlingk, menjelaskannya dengan suatu ilustrasi:[[156]](#footnote-156)

“*Wanner de heer P minister is dan maakt de hier besproken gangbare opvatting een scheiding tussen de heer P in prive en de heer P in kwaliteit. Deze laatste meneer noemt men “orgaan”. Men kent dus aan de ene mens P twee persoonlijkheden toe: enerzijds de personificatie van P in kwaliteit (de minister), en noemt deze laatste personificatie orgaan. ‘Orgaan’ is niet ambt en niet ambtdrager…*”.

(bila tuan P adalah seorang menteri, maka Di sini berlaku pandangan adanya pemisahan antara tuan P secara tersendiri dan dalam kualitas. Tuan P dalam kualitas adalah seorang menteri disebut badan yang dipersonifikasikan di dalam kualitas sebagai pejabat. Sedangkan tuan P secara tersendiri (orang pribadi). Dengan demikian tuan P memiliki dua kepribadian, yakni personifikasi sebagai manusia individu dan personifikasi tuan P sebagai pejabat…).”

Menurut E. Utrecht mengungkapkan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi.[[157]](#footnote-157) Agar wewenang dapat dijalankan, maka “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantaraan “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.[[158]](#footnote-158)

Menurut Logeman menempatkan “jabatan” dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.[[159]](#footnote-159) Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai *prive*.[[160]](#footnote-160)

Dijelaskan lebih lanjut bahwa tindakan pejabat dipertanggungjawabkan kepada pemangku jabatan tetapi bukan kepada pemangku jabatan itu secara pribadi, melainkan dalam kedudukannya sebagai pemangku jabatan. Buktinya kewajiban dan hak berjalan terus, dengan tidak menghiraukan penggantian “pejabat”. Perbuatan hukum yang tidak dapat dicabut mengikat pengganti pemangku jabatan. Syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemangku jabatan lama, harus dipenuhi oleh penggantinya. Pembatalan surat keputusan pemangku jabatan lama dapat menimbulkan kewajiban bagi penggantinya untuk mengadakan surat keputusan baru.[[161]](#footnote-161)

Dalam hal tanggung jawab pejabat pemerintah bukan hanya kepada organisasi yang dikelolanya, tetapi juga kepada warga negara yang secara langsung atau tidak langsung terkena kebijakan. Pejabat pemerintah dalam mengambil kebijakan, tidak hanya menentukan kelompok sasaran yang akan memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut, tetapi juga kelompok yang akan melaksanakan keputusan dalam aktivitas teknis.[[162]](#footnote-162) Menurut Donald Warwick mengungkapkan esensi tanggung jawab kebijakan publik, sebagai berikut:[[163]](#footnote-163)

“*The discretion of administrators goes beyond carrying out the intentions of legislators or the superiors in the organization, not only because often there are no intentions to discover, but also because often administrators can and should take the initiative in proposing policies and mobilizing support for them*”.

(Suatu kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah sering kali melampaui keinginan anggota legislatif atau pimpinan legislatif, bukan saja karena tidak adanya keinginan untuk mengidentifikasi, namun juga karena Pemerintah sering dapat dan harus berinisiasi dalam menyusun kebijakan dan mememobilisasi dukungan untuk mereka).

Setiap warga selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi, maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara. Taliziduhu Ndraha, menyebutkan bahwa pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.[[164]](#footnote-164) Tugas negara atau pemerintah tercermin dalam struktur serta proses pelaksanaan kegiatan yang tekanannya pada kegiatan organisasi yaitu mencapai tujuan dan dikerjakan oleh beberapa orang dengan pembagian tugas tertentu. Tugas mengorganisasikan pekerjaan ini dilakukan dalam birokrasi, dimana menurut Tjahya Supriatna bahwa birokrasi adalah instrumen yang terbaik untuk dapat mencapai tujuan *welfare state* yaitu dengan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.[[165]](#footnote-165)

1. **Lembaga Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan Dalam Pengisian Jabatan Pada Pemerintah Daerah**

Pendidikan kepamongprajaan memiliki sejarah panjang, mulai masa pemerintahan Hindia Belanda sampai masa kemerdekaan Republik Indonesia. Pada masa kemerdekaan, nama lembaga pendidikan tinggi kepamongprajaan berubah-ubah, namun esensinya sama, yakni mendidik calon-calon birokrat pemerintahan yang mempunyai intelektualitas tinggi, terampil dalam melaksanakan tugas, dan berperilaku seorang pamong.[[166]](#footnote-166) Pemikiran yang mendasar dan menyeluruh atas pengalaman panjang penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari masa ke masa, telah melahirkan falsafah pendidikan pemerintahan yang memberikan gambaran jelas tentang karakter pemimpin pemerintahan yang memiliki sikap, mental dan perilaku sebagai seorang pamong yang bertakwa, adil dan bijak.[[167]](#footnote-167)

Negara yang berkembang terus meningkatkan upaya pembangunan secara menyeluruh. Oleh karena itu, administrasi berfungsi menampung transformasi secara luas dalam masyarakat. Dengan demikian administrasi pembangunan perlu menampung kegiatan masyarakat dalam mengelola pembangunan. Kegiatan pemerintah dalam menjalankan pembangunan terus meningkat, untuk itu perlu menyediakan tenaga-tenaga profesional dalam administrasi pembangunan. Dalam hal ini pemerintah perlu dikembangkan terutama dalam menyediakan sarana penunjang kegiatan masyarakat. Birokrasi di Indonesia masih harus ditata ulang dengan regulasi demi terciptanya birokrasi yang handal.[[168]](#footnote-168)

Demokratisasi dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang lebih desentralistis yang ditandai oleh tumbuhnya kutub-kutub kekuasaan baru di luar pemerintah, misalnya dalam bentuk partai politik, pelaku usaha, bahkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat sebagai bagian dari *civil society*. Konsep *government* yang menempatkan pemerintah sebagai aktor utama yang mendominasi jalannya pemerintahan, mulai bergeser menjadi *goverenance*, penyelenggaraan urusan-urusan publik menjadi tanggung jawab bersama dari pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat.[[169]](#footnote-169) Perubahan-perubahan ini juga mendorong birokrasi melakukan penyesuaian agar dapat mengimbangi tuntutan masyarakat, pemerintah dituntut untuk bersikap responsif terhadap berbagai tuntutan amsyarakat, sehingga mampu memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas.[[170]](#footnote-170)

Pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Birokrasi bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara daat mewujudkan tujuan-tujuannya melalui birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah.[[171]](#footnote-171) Pada organisasi birokrasi, birokrat selalu melekat dalam stuktur organisasi yang merupakan ukuran pada setiap organisasi birokrasi. Menurut Max Weber, memberikan beberapa ciri birokrasi yaitu:[[172]](#footnote-172)

1. Hierarki otoritas;
2. Impersonal;
3. Peraturan tertulis;
4. Promosi berdasarkan potensi;
5. Pembagian kerja; dan
6. Efisiensi.

Selanjutnya Max Weber menyebutkan tiga bentuk otoritas yang dilaksanakan birokrat dalam organisasi birokrasi. Ketiga otoritas dalam sebuah organisasi tersebut adalah:[[173]](#footnote-173)

1. Otoritas yang rasional dan sah, hal ini didasarkan pada posisi yang dipegang seorang pejabat dalam suatu hierarki;
2. Otoritas tradisional, hal ini diciptakan oleh kelas-kelas dalam masyarakat dan juga adat istiadat; dan
3. Otoritas kharismatik, hal ini timbul dari potensi kepribadian seorang pejabat.

Tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.[[174]](#footnote-174) Untuk menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disebut (UU No. 5 Tahun 2014), menyatakan bahwa:[[175]](#footnote-175)

“Pegawai Aparatur Sipil Negara harus memiliki profesi dan Manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik”.

Menurut Pasal 1 UU No. 5 Tahun 2014 ada beberapa jabatan dalam aparatur sipil negara, terdiri dari:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi;
2. Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan; dan
3. Jabatan fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.

Rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk menjadi pegawai pada dan oleh organisasi tertentu atau sebagai rangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.[[176]](#footnote-176) Sedangkan tujuan dari rekrutmen adalah mendapatkan calon pegawai sebanyak mungkin sehingga memungkinkan pihak manajemen (*recruiter*) untuk memilih atau menyeleksi calon sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Semakin banyak calon yang berhasil dikumpulkan maka akan semakin baik karena kemungkinan untuk mendapatkan calon terbaik akan semakin besar.[[177]](#footnote-177) Adapun pengertian seleksi adalah merupakan serangkaian langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah pelamar tersebut diterima atau ditolak, dalam suatu instansi tertentu setelah menjalani serangkaian tes yang dilaksanakan.[[178]](#footnote-178)

Secara stuktural birokrasi di bawah pejabat politik, akan tetapi secara hukum birokrasi mempunyai kedudukan peran yang sama. Dalam hal ini undang-undang tentang kelembagaan birokrasi harus mengatur bahwa pejabat politik tidak boleh mengganti dan memberhentikan pejabat birokrasi sepanjang pejabat birokrasi tersebut tidak melanggar undang-undang, di hukum, korupsi, dan moral hazard. Karier pejabat birokrasi harus dijamin sampai pensiun. Dengan demikian diharapkan penyelenggaraan pemerintahan bisa stabil dan netralitas birokrasi bisa dijamin.[[179]](#footnote-179) Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrtumen menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu:[[180]](#footnote-180)

1. Rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat; dan
2. Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya.

Sistem merit merupakan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disingkat (ASN) yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.[[181]](#footnote-181) Penerapan sistem merit (*merit system*)[[182]](#footnote-182) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal (diklatpim), pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen.[[183]](#footnote-183) Menurut Pasal 3 UU No. 5 Tahun 2014, pengisian jabatan ASN berlandaskan pada prinsip:

1. Nilai dasar;
2. Kode etik dan kode perilaku;
3. Komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
4. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
5. Kualifikasi akademik;
6. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
7. Profesionalitas jabatan.

Pengisian jabatan ASN sebagai profesi berdasarkan prisip di atas, diharuskan mempunyai nilai dasar sebagai berikut:[[184]](#footnote-184)

* 1. Memegang teguh ideologi Pancasila;
	2. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
	3. Mengabdi kepada negara dan rakyat Indonesia;
	4. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
	5. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
	6. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
	7. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
	8. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
	9. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
	10. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
	11. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
	12. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
	13. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
	14. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
	15. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.
1. **Otonomi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**
2. **Otonomi**

Istilah otonomi secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto* = sendiri; *nomes* = pemerintahan). Dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos* (sendiri), *nemein* (menyerahkan atau memberikan), yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrif*) otonom mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri.[[185]](#footnote-185) Otonomi merupakan satu bagian atas salah satu bentuk dari desentralisasi.[[186]](#footnote-186) Menurut Bagir Manan, arti dari otonomi adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan atau rumah tangganya sendiri. Definisi otonomi menurut Ateng Syafrudin istilah otonomi memiliki arti kebebasan atas kemandirian (*zelstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), artinya kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.[[187]](#footnote-187)

Pemerintahan sendiri (*self government, zelfstandigheid*) menunjukan suatu pengertian keterkaitan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatnya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu. Karena isi dan batas wewenangnya ditentukan oleh satuan pemerintahan yang lebih besar, satuan pemerintah sendiri tidak berdaulat. Otonom dapat ditentukan berdasarkan teritorial (otonomi teritorial) ataupun berdasarkan fungsi pemerintahan tertentu (otonomi fungsional), sehingga keduanya lazim disebut masing-masing dengan “desentralisasi teritorial” dan “desentralisasi fungsional”.[[188]](#footnote-188)

Berdasarkan otonomi teritorial, negara sebagai satu kesatuan teritorial, dibagi-bagi ke dalam satuan-satuan pemerintahan teritorial yang lebih rendah (lebih kecil) yang dinamakan daerah otonom. Karena daerah otonom dibentuk dari dan oleh satuan pemerintahan yang lebih besar (Pemerintah Nasional), otonom merupakan sub-sistem dari negara kesatuan (*decentralized unitary state*) seperti halnya NKRI. Dari berbagai unsur di atas, esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan. Dengan perkataan lain, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan ataupun keleluasaan walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*).[[189]](#footnote-189)

Pemberian otonomi kepada daerah, bukanlah semata-mata persolan sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan, bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satu sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara. Dengan demikian otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.[[190]](#footnote-190) Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik”. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.[[191]](#footnote-191)

Pengertian Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan yang dimaksud daerah otonom, adalah:[[192]](#footnote-192)

“Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam negara kesatuan ada dua cara penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan. *Pertama*, segala urusan dilakukan langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pusat yang disebar ke seluruh wilayah negara. Cara peyelenggaraan semacam ini disebut sistem sentralisasi. Pendelegasian dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya yang mempunyai wilayah kerja tertentu disebut dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisasie*). *Kedua*, apabila wilayah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonomi. Dalam hal ini sebagian urusan pusat diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusannya sendiri. Negara kesatuan yang menggunakan sistem ini disebut negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.[[193]](#footnote-193)

Menurut UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[[194]](#footnote-194) Menurut Ateng Syafrudin menyebutkan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya adalah:[[195]](#footnote-195)

1. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.
2. Daerah kabupaten/kota lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat.
3. Kebijaksanaan umum yang bersumber pada pertimbangan politik, untuk menjaga tetap tegaknya NKRI.

Berdasarkan pengertian-pengertian otonomi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah adalah kemandirian bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri secara bebas namun tetap bertanggung jawab, artinya kebebasan yang diberikan bukan kebebasan tanpa batasan, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya tersebut di luar wilayah daerahnya. Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otomoni daerah, yaitu:[[196]](#footnote-196)

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya alam daerah dan;
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (*public*) untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Otonomi daerah itu sendiri sebenarnya bukanlah suatu tujuan, melainkan alat dalam rangka mewujudkan tujuan bangsa yakni adanya keadilan, demokrasi, kesejahteraan, dan kemakmuran bagi seluruh masyarakat. Dengan diberlakukannya otonomi daerah diharapkan masyarakat di daerah-daerah dapat meningkatkan taraf hidup, sehingga tujuan negara dapat tercapai. Asas otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.[[197]](#footnote-197) Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia di dalam kerangka NKRI, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya menggunakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, asas-asas yang dimaksud adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.[[198]](#footnote-198) Sistem desentralisasi adalah suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan daripada sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan dipusatkan hanya pada satu pemerintahan yaitu pada pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi adalah sebagian kewenangan tersebut dilimpahkan kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan, pelimpahan kewenangan itu disebut desentralisasi.

Menurut Litvack dan Seddon sebagaimana dikutip oleh Sadu Wasistiono, mengatakan bahwa desentralisasi adalah:[[199]](#footnote-199)

“*the transfer of authority and responbility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*”

(desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta).

Menurut kepustakaan, sebagaimana yang ditulis oleh Bayu Surianingrat dikenal dua macam desentralisasi:[[200]](#footnote-200)

1. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatia*), yaitu pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja; dan
2. Desentralisasi kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk menwujukan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.
3. Asas Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014, adalah: “pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum”.

Menurut Stroink sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin, dekonsentrasi adalah perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu, dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.[[201]](#footnote-201)

1. Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Pengertian tugas pembantuan menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014, adalah: “penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi”.

Dalam kamus hukum Fockema Andreas, istilah *medebewind* berarti pelaksanaan peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan yang lebih tinggi kepada alat perlengkapan yang lebih rendah. Asas tugas pembantuan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berarti ikut serta dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.[[202]](#footnote-202)

1. **Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Secara esensisal sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.[[203]](#footnote-203)

Dalam pembukaan UUD 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Penerapan aturan hukum yang berdaya guna tidak dapat dipisahkan dari kerangka pembentukan hukum di dalam pembangunan sistem hukum di Indonesia yang menyelaraskan dan memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dengan perkatan lain hukum yang dibuat haruslah disesuaikan dengan perkembangan dinamika masyarakat dan memperhatikan aspek keadilan[[204]](#footnote-204) dan memberikan perlindungan untuk menciptakan tertib hukum, di sinilah fungsi hukum sebagai aturan. Hal ini sesuai dengan landasan teori *sociological jurisfrudence* dari Roscoe Pound yang menekankan bahwa hukum merupakan alat untuk membangun masyarakat (*law as a tool of social engineering*), sejalan dengan pemikiran Roscoe Pound ini maka, Eugen Erlich mengajukan suatu konsepsi tentang hukum yang hidup dengan arti hukum yang demikian tidak ditemukan di dalam bahan-bahan hukum formal melainkan dalam masyarakat.[[205]](#footnote-205)

Sejalan dengan pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ditemukan unsur-unsur:[[206]](#footnote-206) *Pertama*, Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia (*grondrechten*) dan warga negara; *Kedua*, Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*); *Ketiga*, Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis (*wetmatigheid van het bestuur*); dan *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman dan MA yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Sedangkan Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa negara hukum Pancasila mempunyai elemen atau ciri-ciri:[[207]](#footnote-207) (1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas kerukunan; (2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara; (3) Prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan (4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Prinsip dalam menjalankan otonomi daerah adalah dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.[[208]](#footnote-208) Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan “efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara”.[[209]](#footnote-209)

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan UUD 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Negara Republik Indonesia yaitu Pemerintah yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.[[210]](#footnote-210) Dalam UU No. 23 Tahun 2014, juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara, yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.[[211]](#footnote-211)

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.[[212]](#footnote-212) Secara konstitusional pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dalam kerangka otonomi, diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen Keempat, memberikan landasan baru bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui perubahan mendasar Pasal 18 UUD 1945. Perubahan tersebut memberikan paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru. Hal tersebut terlihat dari prinsip-prinsip sebagai berikut:[[213]](#footnote-213)

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan itu menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam NKRI. Prinsip baru dalam Pasal 18 UUD 1945, lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis;
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Prinsip ini sesuai dengan pendapat para *founding fathers*, namun karena tidak dirumuskan dalam UUD 1945, maka terjadi penyempitan implementasi otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Hal itu tercantum dalam Pasal 18 ayat (5) sebagai berikut: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah”;
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)), menyatakan: “Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Rumusan prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam, tetapi disesuaikan dengan keadaan khusus dan keragaman tiap daerah, yang dimaksudkan sebagai upaya maksimum untuk mewujudkan cita-cita otonomi, yaitu masyarakat daerah yang demokratis dan sejahtera;
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)), menyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya “diakui” tetapi “dihormati”, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota, yang dibentuk berdasarkan undang-undang.
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)), menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Rumusan ini merupakan penegasan dan penyempurnaan dari rumusan lama Pasal 18 mengenai “Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah pada saat ini, dikenal Daerah Istimewa (Yogyakarta) dan Daerah Khusus Ibukota (Jakarta) serta otonomi khusus (Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)), menyatakan: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Dengan demikian tidak ada lagi keanggotaan DPRD yang diangkat.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu sendiri, di satu sisi sebanarnya bertujuan membantu meringankan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, pada saat yang bersamaan juga memberikan kesempatan kepada pemerintah beserta masyarakat daerah untuk memberdayakan dirinya secara mandiri.[[214]](#footnote-214) Selanjutnya menurut Hoogerwart, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*reegelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).[[215]](#footnote-215)

Otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Konsep desentralisasi di Indonesia menganut prinsip bahwa asas desentralisasi bersama dengan asas dekonsentrasi. Ini berarti, *pertama*, bahwa ada urusan pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya nasional yang tidak diserahkan kepada daerah, baik dalam bentuk otonomi maupun tugas pembantuan (*medebewind*). Urusan pembangunan tersebut tetap dikelola oleh pusat dan/atau oleh pejabat perwakilan pusat di daerah; *kedua*, pelaksanaan asas dekonsentrasi merupakan jalur intervensi dan pengawasan secara langsung oleh pusat terhadap urusan yang sudah diserahkan menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Artinya, pengawasan secara langsung oleh pusat kepada daerah sangat kuat, karena dalam konsep desentralisasi di Indonesia aparat dekonsentrasi adalah juga merupakan alat pengawas yang efektif.[[216]](#footnote-216)

Penerapan otonomi daerah juga memberikan peluang kepada daerah, bahwa daerah dapat dan mempunyai kesempatan untuk mengatur rumah tangga daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi, kemampuan dan karakteristiknya. Walaupun demikian betapapun luasnya otonomi yang dimilki oleh suatu daerah pelaksanaannya tetap harus ada harmonisasi antara daerah dengan provinsi, pemerintah pusat serta daerah dengan daerah lainnya dalam kerangka NKRI. Dengan kerjasama dan harmonisasi antar daerah itu akan didapati kemudahan dan kelancaran dalam penyelenggaraan otonomi daerah.[[217]](#footnote-217)

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sekarang pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.[[218]](#footnote-218) Kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah komleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.[[219]](#footnote-219)

Pemerintahan daerah dalam menyelanggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggararaan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekwensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah NKRI. Dengan demikian wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh.[[220]](#footnote-220)

1. **Kewenangan Pemerintahan Daerah**

Dalam bahasa hukum, kewenangan (*bevoegdeid*) tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Sebab, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, sedangkan kewenangan sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).[[221]](#footnote-221) Sesungguhnya UUD 1945 hasil amandemen telah menyediakan ruang kewenangan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan sejumlah urusan pemerintahan secara otonom, seperti yang termaktub di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Mengingat UUD 1945 mengamanatkan pemberian hak otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, maka secara konstitusional presiden sebagai representasi pemerintah pusat berkewajiban menyerahkan hak-hak konstitusional pemerintah daerah, berupa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara otonom atas sejumlah urusan pemerintahan.[[222]](#footnote-222)

Pembagian kekuasaan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintahan daerah adalah landasan atau dasar dalam rangka untuk mengkaji penerapan asas desentralisasi dalam perkembangan pengaturan pemerintah daerah khususnya yang dijadikan sebagai teori di dalam penulisan penelitian ini ini adalah teori hubungan vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terlihat suatu cara hubungan dimana adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, apabila dilihat pada hakikatnya teori hubungan vertikal, bertujuan untuk menghindari kekuasaan yang disentralkan pada satu tangan, untuk itu diadakan pembagian kekuasaan baik secara horizontal maupun vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memikul suatu hak desentralisasi. Kemudian berkaitan prinsip pemencaran kekuasaan atau pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dengan kesatuan pemerintahan yang lebih rendah, prinsip yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945”.[[223]](#footnote-223)

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan dalam suluruh bidang pemerintahan[[224]](#footnote-224) kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.[[225]](#footnote-225) Dalam pada itu, “otonomi nyata” adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah, sedangkan “otonomi yang bertanggung jawab” adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemeberian otonomi.[[226]](#footnote-226)

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal, *pertama,* otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman diintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia, *kedua,* otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.[[227]](#footnote-227)

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sekarang pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.[[228]](#footnote-228)

Kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.[[229]](#footnote-229)

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. Dengan demikian pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu. Berbeda ketika pelimpahan kewenangan secara *mandatum*, pemberi mandat atau mandator tidak kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator. Sebagai konsekuensinya bahwasannya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih menjadi tanggungjawab daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat.[[230]](#footnote-230)

Desentralisasi dalam undang-undang ini, memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar bidang yang menjadi urusan pemerintah. Berdasarkan prinsip otonomi luas tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan secara nyata dan bertanggung jawab yaitu bahwa urusan pemerintahan dimaksud dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah. Semua itu diarahkan untuk mencapai tujuan pemeberian otonomi yaitu untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian dari tujuan nasional.[[231]](#footnote-231)

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau *concurrent*. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.[[232]](#footnote-232) Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dibagi secara proporsional antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.[[233]](#footnote-233)

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia. *Op.Cit*., hlm. 249. [↑](#footnote-ref-1)
2. David Held. *Model... Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-2)
3. Abdy Yuhana. 2009. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokusmedia, hlm. 34. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sudarsono. 1991. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rineka Cupta, hlm. 109. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pendapat Jacque Rousseau tentang Teori Kedaulatan Rakyat. Sebagaimana dikutip Sudarsono. *Ibid*., hlm. 110. [↑](#footnote-ref-5)
6. Mohammad Hatta. 2014. *Demokrasi Kita: Pikiran-Pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*. Cetakan Keempat. Bandung: Sega Arsy, hlm. 93. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid*., hlm. 94. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibid*., hlm. 102. [↑](#footnote-ref-8)
9. David Held. 1995. *Democracy And The Global Orther*: *From The Modern State to Cosmopolitan Government*. Stanford: Polity Press, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Pendapat Madison sebagaimana dikutip Gamawan Fauzi. 2014. *Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Korupsi Kepala Daerah di Indonesia*. Jatinangor: Desertasi pada Program Pascasarjana IPDN, hlm. 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ramlan Surbakti. 2009. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, hlm. 45. [↑](#footnote-ref-11)
12. Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 76. [↑](#footnote-ref-12)
13. Priyanee Wijesekera dan Diana Reynolds. 1999. *Parliaments and Government on the Next Millenium*. London: Cavendish Publishing Limited, hlm. 12. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ubaeidillah, A dan Abdul Rozak. 2008. *Demokrasi, Hak-Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Kencana, hlm. 39. [↑](#footnote-ref-14)
15. Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Hill.Co, hlm. 41. [↑](#footnote-ref-15)
16. Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm. 70 [↑](#footnote-ref-16)
17. Sjahran Basah. 1989. *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*. Bandung: Alumni, hlm. 83. [↑](#footnote-ref-17)
18. Munir Fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Rafika Aditama, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Ibid*., hlm. 3. [↑](#footnote-ref-19)
20. Dalam hubungannya dengan unsur ketertiban misalnya, suatu negara yang berdasarkan demokrasi dan *rule of law* harus dijalankan dengan mengejar juga unsur ketertiban tersebut, yang bila perlu dijalankan dengan secara paksa sehingga potensial berbenturan dengan hak-hak dasar manusia. Lihat, Munir Fuady. *Ibid*., hlm. 19. [↑](#footnote-ref-20)
21. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a. 2009. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Rafika Aditama, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-21)
22. Soetomo. 1993. *Ilmu Negara*. Surabaya: Usaha Nasional, hlm. 21. [↑](#footnote-ref-22)
23. Bandingkan Niccolo Nacheavelli. 1987. *Sang Penguasa: Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republi*k. Terjemahan C. Woekasari. Jakarta: Gramedia, hlm. 5. Dalam surat Macheavelli kepada yang mulia Lorenzo de’Medici (penguasa Florence). Lihat juga I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a. *Memahami Ilmu... Op.Cit*., hlm. 3-4. [↑](#footnote-ref-23)
24. Soetomo. *Ilmu... Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-25)
26. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a. *Memahami Ilmu... Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-26)
27. Pendapat Plato sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-27)
28. Pendapat Jean Bodin sebagaimana dikutip Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Liberty, hlm. 78. [↑](#footnote-ref-28)
29. Pendapat George Jellineck dan Kranenberg sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a. *Memahami Ilmu... Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-29)
30. Menurut Aristoteles ada tiga unsur yang harus dipenuhi untuk terciptanya pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyaksikan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan. Lihat, Ridwan HR. 2010. *Hukum Administrasi.. Op.Cit.*, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-30)
31. Dalam bukunya *Nomoi* (undang-undang atau hukum), gagasan Plato menyatakan bahwa hukum atau undang-undang tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus diterima oleh akal budi dan menjamin keadilan bagi seluruh warga. Dengan demikian, dalam nomoi tidak menekankan lagi seorang individu, melainkan suatu sistem perundang-undangan yang adil dan rasional sebagai penjamin negara yang baik. Lihat, Simon Petrus L. Tjahjadi. 2004. *Petualangan Intelektual: Konfrontasi dengan Para Filsuf dari Zaman Yunani hingga Zaman Modern*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 58. [↑](#footnote-ref-31)
32. Menurut Aristoteles, *polis* (negara) terjadi berkat adanya sifat kodrati setiap individu untuk hidup bersama. Maka Aristoteles merumuskan tujuan polis adalah memungkinkan hidup yang baik dan membahagiakan para warganya. Ide negara hukum menurut Aristoteles ini, nampaknya sangat erat dengan “keadilan”, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Lihat, *Ibid*., hlm. 73-74. [↑](#footnote-ref-32)
33. Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 10. [↑](#footnote-ref-33)
34. Dahlan Thaib. 1999. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 22. [↑](#footnote-ref-34)
35. Strong C.F. 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*.Terjemahan. Bandung: Nuansa dan Nusamedia, hlm. 29. [↑](#footnote-ref-35)
36. Wheare K.C. 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Terjemahan. Surabaya: Pustaka Evreka, hlm. 15. Lihat juga Ni’matul Huda. *Hukum Tata... Op.Cit.*, hlm. 73. [↑](#footnote-ref-36)
37. A.V. Dicey. *The Relation Between Law And Publik Opinion*. Sebagaimana dikutip oleh Richard D. Schwartz dan Jerome H. Skolnik. 1970. *Society and The Legal Order*. New York and London: basic Books Inc. Publishers, hlm.181. Lihat juga, Soerjono Soekanto. 1983. *Beberapa permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 65. [↑](#footnote-ref-37)
38. Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip oleh A. Mansyur Effendi. 1994. *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 33. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sjachran Basah. *Ilmu Negara... Op.Cit.*, hlm. 34-35. Lihat juga, Sjachran Basah. 1986. *Tiga Tulisan Tentang Hukum*. Bandung: Armico, hlm. 18-19. [↑](#footnote-ref-39)
40. A.R. Brewer-Carias. 1989. *Judicial Refiew in Comparative Law*. New York: Cambridge University Press, hlm. 7. [↑](#footnote-ref-40)
41. Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 30. [↑](#footnote-ref-41)
42. Sunaryati Hartono. 1976. *Apakah The Rule of Law itu?*. Bandung: Alimni*,* hlm. 35. [↑](#footnote-ref-42)
43. Ismail Suny. 1982. *Mencari Keadilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 123. [↑](#footnote-ref-43)
44. Muhammad Yamin. 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 72. [↑](#footnote-ref-44)
45. Moh. Kusnadi dan Hamally Ibrahim. *Pengantar Hukum… Op.Cit*., hlm. 161. [↑](#footnote-ref-45)
46. Muhammad Tahir Azhari. 1992. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 73-74. [↑](#footnote-ref-46)
47. Philipus M. Hadjon. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya; Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukkan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Peradaban, hlm. 72. [↑](#footnote-ref-47)
48. *Ibid*., hlm, 74. [↑](#footnote-ref-48)
49. Padmo Wahjono. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 9. [↑](#footnote-ref-49)
50. SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administratif dan Upaya Administratif di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, hlm. 8. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-51)
52. A. Hamid S. Attamimi. 1992. *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*. Jakarta: BP-7 Pusat, hlm. 85. [↑](#footnote-ref-52)
53. Sudargo Gautama. 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-53)
54. Diponolo G.S. 1984. *Ilmu Negara*. Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 145. [↑](#footnote-ref-54)
55. Padmo Wahjono. *Indonesia Negara… Op.Cit*., hlm. 9. [↑](#footnote-ref-55)
56. Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Perkembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 199-201. [↑](#footnote-ref-56)
57. Pendapat Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Ramdlon Naning. 1983. *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 26. [↑](#footnote-ref-57)
58. Mashudi. 2011. *Hak Mogok Dalam hubungan Industrial Pancasila*. Bandung: CV Utomo, hlm. 35. [↑](#footnote-ref-58)
59. Rukmana Amanwinata. 1996. *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*. Desertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran, hlm. 29-30. Sebagaimana dikutip oleh Mashudi. Hak Mogok… *Ibid*. [↑](#footnote-ref-59)
60. Arief Budiman. 1996. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-60)
61. Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 30. [↑](#footnote-ref-61)
62. Sri Soemantri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm. 29. [↑](#footnote-ref-62)
63. Bernard Arief Sidharta. 2004. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*. Bandung: JANTERA-Jurnal Hukum Edisi 3, Tahun II, November, hlm. 123. [↑](#footnote-ref-63)
64. Franz Magnis-Suseno. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Modal Dasar Kenegaraan Modern*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 295. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Ibid*., hlm. 298. [↑](#footnote-ref-66)
67. J. Van der Hoeven sebagaimana dikutip oleh Bernard Arief Sidharta. *Kajian Kefilsafatan…. Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ni’matul Huda. *Hukum Tata... Op.Cit.*, hlm. 245. [↑](#footnote-ref-68)
69. Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar... Op.Cit*., hlm. 60. [↑](#footnote-ref-69)
70. Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 143. [↑](#footnote-ref-70)
71. Eddy Purnama. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat: Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara Lain*. Bandung: Nusamedia, hlm. 9. [↑](#footnote-ref-71)
72. Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 65. [↑](#footnote-ref-72)
73. Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum... Op.Cit*., hlm. 143. [↑](#footnote-ref-73)
74. Soehino. 2010. *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE, hlm. 71. [↑](#footnote-ref-74)
75. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar* *Hukum... Op.Cit.*, hlm. 123. [↑](#footnote-ref-75)
76. Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico, hlm. 145. [↑](#footnote-ref-76)
77. Eddy Purnama. *Negara Kedaulatan... Op.Cit*., hlm. 9 [↑](#footnote-ref-77)
78. Jimly Asshiddiqie. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 414. [↑](#footnote-ref-78)
79. Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum... Op.Cit*., hlm. 153. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Ibid*., hlm. 710. [↑](#footnote-ref-80)
81. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-81)
82. Soediman Kartohadiprodjo. 1953. *Negara Republik Indonesia Negara Hukum*. Jakarta: Pidato Penerimaan Pengangkatan sebagai Guru Besar pada Universitas Indonesia pada 17 Januari 1953, hlm. 6. [↑](#footnote-ref-82)
83. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-83)
84. Mahfud M.D. 2000. *Dasar dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Reneka Cipta, hlm. 64. [↑](#footnote-ref-84)
85. Amrah Muslimin. 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni, hlm. 110. [↑](#footnote-ref-85)
86. Ridwan HR. *Hukum Administrasi.... Op.Cit*., hlm. 69. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ateng Syafrudin. 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-87)
88. Pedapat Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Parlin M. Mangunsong. *Pembatasan Kekuasaan melalui Hukum Administrasi Negara*. Sebagaimana dikutip S.F. Marbun. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 50-51. [↑](#footnote-ref-88)
89. Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata... Op.Cit*., hlm. 46. [↑](#footnote-ref-89)
90. *Ibid*., hlm. 53. [↑](#footnote-ref-90)
91. Kuntjoro Purbopranoto. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Binacipta, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-91)
92. Hirsch Ballin. 1991. *Rechsstaat en Beleid*. Zwolle: W.E.J. Tjeen Willink, hlm. 77. [↑](#footnote-ref-92)
93. Faried Ali dan Nurlina Muhidin. 2012. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*. Bandung: Rafika Aditama, hlm. 49. [↑](#footnote-ref-93)
94. *Ibid*., hlm. 106. [↑](#footnote-ref-94)
95. Owen Hughes. 1994. *Public Management and Administration*. London: Martin’s Press, hlm. 104. [↑](#footnote-ref-95)
96. Soerjono Soekanto. 1993. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 68. [↑](#footnote-ref-96)
97. *Ibid*., hlm. 68-69. [↑](#footnote-ref-97)
98. Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar*... *Op.Cit*., hlm. 38-39. Pemahaman tersebut mewakili salah satu pengertian negara yang didefinisikan sebagai: “*A body people occupying a definite territory and politically organized under one government*”. Lihat, Henry Campbell Black. 1990. *Black’s Law Dictonary*. Centennial Sixth Edition. St Paul Minn: West Publishing co, hlm. 731. [↑](#footnote-ref-98)
99. S.F. Marbun. *Dimensi-Dimensi…. Op.Cit*., hlm. 43. Lihat juga, Krishna D. Darumurti. 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 15-16. [↑](#footnote-ref-99)
100. Soerjono Soekanto. 1988. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 70-80. [↑](#footnote-ref-100)
101. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-101)
102. Soehino. *Ilmu... Op.Cit.*, hlm. 149. [↑](#footnote-ref-102)
103. Pendapat Mac Iver sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin. 1996. *Butir-Butir Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 15. [↑](#footnote-ref-103)
104. Lukman Hakim. 2011. *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Malang: Jurnal Konstitusi Vol. IV, No. 1, Juni, hlm. 120-121. [↑](#footnote-ref-104)
105. Wijk, H.D. van., 1984. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. S-Gravenhage: Vuga, hlm. 34. [↑](#footnote-ref-105)
106. Lukman Hakim. *Kewenangan Organ… Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-106)
107. Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (I)*. Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 83. [↑](#footnote-ref-107)
108. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-108)
109. Empat kekuasaan atau fungsi pemerintahan lainnya adalah pemerintahan dalam arti empat atau *bestuur*, peradilan atau *rechtspraak*; polisi atau *politie*; membuat peraturan atau *regel-geven*. Lihat, Hoesen Koesoemahatmadja. 1990. *Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 100. [↑](#footnote-ref-109)
110. S.F. Marbun. *Dimensi-Dimensi… Op.Cit*., hlm. 105-106. [↑](#footnote-ref-110)
111. Krishna D. Darumurti. *Kekuasaan Diskresi… Op.Cit*., hlm. 16-17. [↑](#footnote-ref-111)
112. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-112)
113. Hoesen Koesoemahatmadja. *Hukum… Op.Cit*., hlm. 120. [↑](#footnote-ref-113)
114. Erwan Agus Purwanto. 2009. *Merumuskan Kembali Agenda Pembangunan Budaya Birokrasi Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Gava Media, hlm. 282. [↑](#footnote-ref-114)
115. M. Mas’ud Said. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis.* Malang: UMM Press, hlm. 23. [↑](#footnote-ref-115)
116. Birokrasi dapat juga diartikan sebagai tipe organisasi yang mengerjakan kegiatan-kegiatan administrasi dalam banyak orang yang saling berkoordinasi satu sama lain secara sistematis. Lihat, Delly Mustafa. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta, hlm. 1-2. [↑](#footnote-ref-116)
117. Syafuan Rozi. 2010. *Zaman Bergerak Birokrasi Dirampok: Potret Birokrasi dan Politik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 10. Lihat, juga Delly Mustafa. *Birokrasi… Ibid.* [↑](#footnote-ref-117)
118. Disarikan dari Blau dan Meyer pada tahun 1971; Coser dan Rosenberg pada tahun 1976; Mouzelis; dan Setiawan pada tahun 1998. Lihat, Delly Mustafa. *Birokrasi… Ibid.* [↑](#footnote-ref-118)
119. Kamus Bahasa Indonesia. 1997. Jakarta: Balai Pustaka. Dalam Delly Mustafa. *Birokrasi… Ibid.* [↑](#footnote-ref-119)
120. Delly Mustafa. *Birokrasi… Ibid.* [↑](#footnote-ref-120)
121. Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen... Op.Cit*., hlm. 15. [↑](#footnote-ref-121)
122. Istilah ini sudah menjadi kosakata internasional. Selain birokrasi dalam bahasa Indonesia, dalam bahasa Perancis “*bureaucratie*”, dalam bahasa Jerman “*burokratie*”, dalam bahasa Inggris “*bureaucracy*”, dan dalam bahasa Italia “*burokrazia*”. Lihat, Wahyudi Kumorotomo. *Etika... Op.Cit.,* hlm. 74. [↑](#footnote-ref-122)
123. Sudah begitu banyak tulisan yang menanggapi, mengulas, atau mengkritik ide-ide Weber, tetapi perlu mengetengahkan ide-ide pokok tersebut yang hingga sekarang masih relevan. Lihat, Wahyudi Kumorotomo. *Ibid*., hlm. 74-76. [↑](#footnote-ref-123)
124. Riswanda Irmawan. 1998. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 85. [↑](#footnote-ref-124)
125. Yahya Muhaimin. 1980. *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia*. Jurnal: Prisma No. 10 Edisi Oktober, hlm. 21. [↑](#footnote-ref-125)
126. Moerdiono. 1993. *Mencari Model Birokrasi Indonesia: Dalam Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 38. [↑](#footnote-ref-126)
127. Syukur Abdullah. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 229. [↑](#footnote-ref-127)
128. Jay M. Shafitz dan E.W. Russel. 1998. *Public Administration*. New York: Longman. Sebagaimana dikutip Hariyoso. *Pembaruan Birokrasi... Op.Cit*., hlm. 33. [↑](#footnote-ref-128)
129. Pendapat Lepawski sebgaimana dikutip oleh Delly Mustafa. *Birokrasi… Op.Cit.,* hlm. 4. [↑](#footnote-ref-129)
130. *Ibid*., hlm. 15. [↑](#footnote-ref-130)
131. Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi… Op.Cit*., hlm. 78. [↑](#footnote-ref-131)
132. Bert Hoselitz. *Level of Economic Performance and Bureaucratic Stuctures*. Sebagaimana dikutip oleh Joseph La Palombara. 1963. *Bereaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, hlm. 171. [↑](#footnote-ref-132)
133. Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi… Loc.Cit.* [↑](#footnote-ref-133)
134. *Ibid*., hlm. 80. [↑](#footnote-ref-134)
135. Pendapat F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek sebagaimana dikurip Ridwan HR. *Hukum Administrasi... Op.Cit*., hlm. 77. [↑](#footnote-ref-135)
136. Pendapat F.R. Bothlingk sebagaimana dikurip Ridwan HR. *Ibid*., hlm. 78. [↑](#footnote-ref-136)
137. Pendapat F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek sebagaimana dikurip Ridwan HR. *Ibid*., hlm. 78-79. [↑](#footnote-ref-137)
138. Pendapat Philipus M. Hadjon sebagaimana dikurip Ridwan HR. *Ibid*., hlm. 80-81. [↑](#footnote-ref-138)
139. Pendapat S.F. Marbun sebagaimana dikurip Ridwan HR. *Ibid*., hlm. 81-82. [↑](#footnote-ref-139)
140. Dalam memberikan pelayanan umum, birokrasi pemerintah dituntut lebih efektif dan efisien, sehingga akan tampak mementingkan kualitas pelayanan (*service quality*). Namun, akibat tugas yang berat dan sangat luas, maka birokrasi pemerintah terkesan lambat. Lihat, Ismail. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Malang: Ash-shiddiqy, hlm. 56. [↑](#footnote-ref-140)
141. Miftah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di era Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 16. [↑](#footnote-ref-141)
142. Taliziduhu Ndraha. 2003. *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 521. [↑](#footnote-ref-142)
143. Setiap bentuk otoritas menyatakan dirinya sendiri dan fungsi sebagai administrasi. Setiap bentuk administrasi dengan beberapa cara memerlukan otoritas, karena aturannya menghendaki beberapa tipe kekuasaan untuk memerintah, yang diberikan kepada seseorang. Martin Albrow. 2005. *Bereaucracy*. Terjemahan Rusli Karim, M dan Totok Daryanto. Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm. 36. [↑](#footnote-ref-143)
144. Otoritas dapat terwujud apabila suatu perintah secara pasti dipatuhi oleh sebagian individu tertentu. Lihat, Martin Albrow. *Ibid.*, hlm. 37. [↑](#footnote-ref-144)
145. Miftah Thoha. 2001. *Dimensi Prima Administrasi Negara*. Jakarta: Pustaka Jaya, hlm. 17. [↑](#footnote-ref-145)
146. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-146)
147. Lukman Hakim. *Kewenangan Organ… Op.Cit*., hlm. 103. [↑](#footnote-ref-147)
148. Sedangkan apabila dipandang dari sisi tanggung jawab dan kewajiban finansial yang timbul dari tindakan pemerintah, pendekatan kelembagaan badan hukum publik yang menjadi induk dari badan atau pejabat pemerintahan juga penting. Karena badan hukum ini yang menanggung akibat finansial dari tindakan pemerintah melalui pejabatnya. Di sisi lain besarnya beban tugas pemerintah dalam negara kesejahteraan membutuhkan pula kekuasaan dan hubungan yang bertanggung jawab melalui ketentuan hukum yang lahir dari kehendak rakyat. Lihat, Lukman Hakim. *Ibid*., hlm. 104. [↑](#footnote-ref-148)
149. Lihat, Pasal 1 angka 2 UU No. 30 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-149)
150. Anton M. Moeliono, dkk. 1995. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 62. [↑](#footnote-ref-150)
151. A. Teeuw. 1999. *Kamus Indonesia – Belanda*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 50. [↑](#footnote-ref-151)
152. Algra, N.E., *et.al*. 1983. *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*. Terjemahan: Saleh Adiwinata, A. Teloeki, dan Boehanuddin St. Batoeah. 1983. Jakarta: Bina Cipta, hlm. 374. [↑](#footnote-ref-152)
153. Anton M. Moeliono, dkk. 1995. *Kamus Umum… Op.Cit.,* hlm. 393. [↑](#footnote-ref-153)
154. A. Teeuw. *Kamus Indonesia…. Op.Cit*., hlm. 264. [↑](#footnote-ref-154)
155. Bohtlingk, F.R., 1954. *Het leerstuk der vertegen woordiging enzijn toepasing op ambtsdragers in Nederland en in Idbonesie*. jurisdische Boekhandel en Uitgever, Jangbloed & Zooms Grevenhagl, hlm 34-35. Dalam S.F. Marbun. 2001. *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*. Bandung: Disertasi Universitas Padjadjaran, hlm. 195-196. [↑](#footnote-ref-155)
156. *Ibid*., hlm. 197. [↑](#footnote-ref-156)
157. Utrecht, E. *Pengantar Hukum... Op.Cit*., hlm. 144. [↑](#footnote-ref-157)
158. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-158)
159. Logemann, J.H.A. *Teori Suatu Hukum... Op.Cit*., hlm. 117-120. [↑](#footnote-ref-159)
160. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-160)
161. Indroharto. *Usaha Memahami… Op.Cit*., hlm. 70. [↑](#footnote-ref-161)
162. Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi… Op.Cit*., hlm. 374. [↑](#footnote-ref-162)
163. Danald Warwick. *The Ethics of Administrative Discretion*. Dalam Joel Fleishman, dkk. 1981. *Public Duties*. Harvard University Press, hlm. 93-127. Lihat juga, Wahyudi Kumorotomo. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-163)
164. Taliziduhu Ndraha. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-164)
165. Tjahja Supriatna. 1997. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Jakarta: Nimas Multima, hlm. 58. [↑](#footnote-ref-165)
166. Lihat, Mukadimah Permendagri No. 36 Tahun 2009. [↑](#footnote-ref-166)
167. Hal ini merupakan landasan dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, yang dalam perkembangan selanjutnya pemimpin pemerintahan diposisikan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Lihat, Mukadimah. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-167)
168. Listyaningsih. 2014. *Administrasi Pembangunan: Pendekatan Konsep dan Implementasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 54. [↑](#footnote-ref-168)
169. Yogi Suprayogi S. *Administrasi Publik... Op.Cit*., hlm. 155. [↑](#footnote-ref-169)
170. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-170)
171. *Ibid*., hlm. 166. [↑](#footnote-ref-171)
172. Pendapat Max Weber sebagimana dikutip oleh Yogi Suprayogi S. *Ibid*., hlm. 167. [↑](#footnote-ref-172)
173. Pendapat Max Weber. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-173)
174. Lihat, Penjelesan UU No. 5 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-174)
175. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-175)
176. Danang Sunyoto. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: CAPS, hlm. 93. [↑](#footnote-ref-176)
177. Johanes Papu. 2002. *Analisis Jabatan Dalam Rekrutmen dan Seleksi*. <http//[www.e-psikologi.com](http://www.e-psikologi.com)> [23/12/14]. [↑](#footnote-ref-177)
178. Danang Sunyoto, *Manajemen… Op.Cit*., hlm. 108. [↑](#footnote-ref-178)
179. Miftah Thoha. 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Matapena Institute, hlm. 6. [↑](#footnote-ref-179)
180. *Ibid*., hlm. 7 [↑](#footnote-ref-180)
181. Lihat, Pasal 1 angka 22 UU No. 5 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-181)
182. Sistem merit dijalankan secara konsekuen dan terbuka. Setiap pengangkatan dan promosi harus didasarkan atas pertimbangan bahwa kompetensi calon sangat sesuai dan dibutuhkan oleh kompetensi jabatan yang kosong. Lihat, Miftah Thoha. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-182)
183. Taufik Nurohman. *Merit System... Loc.Cit*., [↑](#footnote-ref-183)
184. Lihat, Pasal 4 UU No. 5 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-184)
185. I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum... Op.Cit*., hlm. 52. [↑](#footnote-ref-185)
186. Kuntana Magnar. 1983. *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*. Bandung: Amrico, hlm. 16. [↑](#footnote-ref-186)
187. Ateng Syafrudin. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Bina Cipta, hlm. 15. [↑](#footnote-ref-187)
188. I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum... Op.Cit*., hlm. 52-53. [↑](#footnote-ref-188)
189. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-189)
190. Ateng Syafrudin. *Pasang Surut... Op.Cit.,* hlm. 22. [↑](#footnote-ref-190)
191. Jimly Asshiddiqie. *Konsolidasi Naskah... Op.Cit*., hlm. 23. [↑](#footnote-ref-191)
192. Lihat, Pasal 1 angka 12 UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-192)
193. Dann Sugandha. 1981. *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-193)
194. Lihat, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. [↑](#footnote-ref-194)
195. Ateng Syafrudin. 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 7-9. [↑](#footnote-ref-195)
196. Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah: Good Governance*. Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 47. [↑](#footnote-ref-196)
197. Lihat, Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-197)
198. Lihat, Pasal 1 angka 8. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-198)
199. Pendapat Litvack dan Seddon sebagaimana dikutip Sadu Wasistiono. 2002. *Pengelolaan Sektor Perhubungan Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Bandung: Fokusmedia, hlm. 16. [↑](#footnote-ref-199)
200. Bayu Surianingrat. 1980. *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*. Jakarta: Dewaruci Press, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-200)
201. Pendapat Stroink sebagaimana dikutip Ateng Syafrudin. 1990. *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Penyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*. Bandung: Makalah, hlm. 20. [↑](#footnote-ref-201)
202. *Ibid*., hlm. 12. [↑](#footnote-ref-202)
203. Hari Sabarno. *Untaian Pemikiran… Loc.Cit.,* [↑](#footnote-ref-203)
204. Bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori betapapun elegan dan ekonomisnya harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar, demikian juga hukum dan institusi tidak pedui betapapun efesien dan rapinya harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Lihat, John Rawls. 2006. *Teori Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-204)
205. Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra. 2001. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 79. [↑](#footnote-ref-205)
206. Sri Soemantri. *Bunga Rampai... Op.Cit.*, hlm. 459. [↑](#footnote-ref-206)
207. Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum... Op.Cit.*, hlm. 90. [↑](#footnote-ref-207)
208. Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintahan Daerah... Op.Cit*., hlm. 110. [↑](#footnote-ref-208)
209. Lihat, Ketentuan menimbang huruf c UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-209)
210. Lihat, Penjelasan. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-210)
211. Lihat, Pasal 58. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-211)
212. Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perunbahan Kedua*. Jakarta: Pusat Studi Negara, FH UI, hlm. 23. [↑](#footnote-ref-212)
213. Bagir Manan. *Menyongsong Fajar... Op.Cit*., hlm. 7-17. [↑](#footnote-ref-213)
214. M. Ryass Rasyid. *Otonomi Daerah... Op.Cit*., hlm. 172-173. [↑](#footnote-ref-214)
215. Pendapat Hoogerwart sebagaiaman dikutip Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 26-27. [↑](#footnote-ref-215)
216. E. Koswara. *Pembangunan... Op.Cit*., hlm. 157. [↑](#footnote-ref-216)
217. Bagir Manan. *Menyongsong Fajar... Op.Cit.*, hlm. ix. [↑](#footnote-ref-217)
218. Leo Agustino. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-218)
219. Sunarto Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 35-36. [↑](#footnote-ref-219)
220. Djuhad Mahja. 2008. *Kewenangan Otonomi Daerah*. Semarang: Universitas Diponegoro Press, hlm. 50-51. [↑](#footnote-ref-220)
221. I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum... Op.Cit*., hlm. 3. [↑](#footnote-ref-221)
222. Bambang Sutrisno. 2009. *Langkah Strategis... Loc.Cit.* [↑](#footnote-ref-222)
223. Husin Ilyas. (tanpa tahun). *Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik ke Sistem Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. <[www.online-journal.unja.ac.id](http://www.online-journal.unja.ac.id)>, [24/11/14]. [↑](#footnote-ref-223)
224. I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum... Op.Cit*., hlm. 55. [↑](#footnote-ref-224)
225. Lihat, Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. [↑](#footnote-ref-225)
226. Tujuan pemebrian otonomi yaitu berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Lihat, I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum... Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-226)
227. Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen... Op.Cit*.,hlm. 95-96. [↑](#footnote-ref-227)
228. Leo Agustino. *Dasar-Dasar.. Loc.Cit*. [↑](#footnote-ref-228)
229. Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan…. Op.Cit.*, hlm. 35-36. [↑](#footnote-ref-229)
230. Oswar Mungkasa. 2012. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian, dan Agenda Ke depan*. Jakarta: Bappenas, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-230)
231. Sarundajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 135. [↑](#footnote-ref-231)
232. Edie Toet Hendratno. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 223. [↑](#footnote-ref-232)
233. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-233)