

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG PENYELENGARAAN FUNGSI PENGAWASAN UNTUK TERCIPTANYA *GOOD GOVERNANCE*

A. Teori Pembagian Kekuasaan

Kehadiran pembatasan kekuasaan secara mutlak sudah menjadi ciri pokok negara hukum dalam menjalankan sistem pemerintahan demokrasi.³² Pembatasan kekuasaan tersebut mengacu kepada teori pemisahan kekuasaan “*Sparation of Power*” dan teori pembagian kekuasaan “*Distribution of Power*”.³³ Teori pemisahan kekuasaan menerangkan bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi beberapa bagian berdasarkan fungsi dan penerima kekuasaan.³⁴ Sedangkan, teori pembagian kekuasaan menerangkan bahwa kekuasaan itu dibagi menjadi beberapa bagian sesuai dengan kebutuhannya. Pembagian kekuasaan membawa konsekuensi diantara bagian-bagian yang menerima kekuasaan dimungkinkan melakukan kerjasama.³⁵

Awal mula teori pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis yaitu Jhon Locke dan Montesqueiu. Konsep tersebut terkenal dengan teori *Trias Politica*. Menurut locke konsep *Trias Politica* yang di kembangkan yaitu memisahkan kekuasaan menjadi 3 (tiga) :³⁶

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili;

³² Jimmly Asshiddqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 281.

³³ *Ibid.* hlm 56

³⁴ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, hlm. 140.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Gramedi, Jakarta, 2006, hlm. 150.

3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu walaupun sama-sama memiliki konsep tiga bagian akan tetapi memiliki perbedaan konsep yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri);
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Kedua tokoh penggagas teori *Trias Politica* memiliki pandangan yang sama yaitu memisahkan kekuasaan menjadi tiga kewenangan, akan tetapi terdapat perbedaan yang mencolok. Pandangan John Locke menggunakan konsep federatif dengan memasukkan peran yudikatif ke dalam eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang bahwa konsep yudikatif itu harus berdiri sendiri, sehingga fungsi dan alat kelengkapan dari ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah.³⁷ Berdasarkan alasan tersebut, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan yang artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.³⁸

Dalam perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dipaparkan Montesquieu mendapat kritikan karena pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.³⁹

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Op.Cit.*, hlm. 141.

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 283.

Negara yang sedang berkembang pada abad ke-20 mengalami kompleksnya kehidupan ekonomi, social, serta badan eksekutif yang mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, mengakibatkan *Trias Politica* dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.⁴⁰ Selain itu, negara modern yang mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (Welfare State) dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.

Pentingnya teori pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan dikarenakan para penyelenggara negara bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia yang mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak masyarakat. Untuk itu teori pembagian kekuasaan menghadirkan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*). Operasionalisasi dari teori *check and balance*, dapat dilakukan melalui:⁴¹

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Secara historis, terjadi perkembangan yang pesat terhadap teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara. Hal ini disebabkan

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29-30

⁴¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. Hlm 55

oleh tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks, menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.⁴² Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin.

Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).⁴³ Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*) atau quasi independent.⁴⁴

Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.⁴⁵ Menurut Crinice le Roy terdapat kekuasaan lain di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan keempat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan

⁴² Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 282.

⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....Op.Cit*, hlm. 1

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 5.

undang-undang dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis dengan di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya. Meneliti hukum tata negara Belanda kekuasaan tersebut diberi istilah *De Vierde Macht*.

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan di Amerika serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.⁴⁶ Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁴⁷

1. Eksekutif

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undangundang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, lembaga eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja/presiden, beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuannya adalah agar kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah. Menurut tafsiran tradisional azas Trias Politica, tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga

⁴⁶ Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, hlm. 21

⁴⁷ A. Fickar Hadjar ed. Al, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, KRHN dan Kemitraan*, Jakarta, 2003, hlm. 4

legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga eksekutif sangat luas ruang geraknya, bahwa wewenang lembaga eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja. Ramsey menyatakan bahwa dalam negara modern, lembaga eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. (Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Menurut Budiardjo: 1998 mengemukakan bahwa: “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang gerakannya”.

Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan. Pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 7 menyebutkan:

- a. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain,
- b. Kewenangan bidang lain, meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:

- a. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara;
- b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom; dan
- c. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan lain sebagainya.

Hubungan eksekutif dan legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara. Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensial, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen. Menurut konsep “*trias politica*” kekuasaan dalam negara dibagi ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka di dalam konsep “*trias politica*” terdapat suasana “*check and balance*” karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ- organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga lembaga tersebut. Konsep “*trias politica*” tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Berdasarkan beberapa pendapat para pakar di atas, peneliti beragumen bahwa dominasi eksekutif atas legislatif politik dapat menyebabkan terjadinya dominasi terhadap lembaga eksekutif atau legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan persaingan sehingga partai politik tidak bersatu dalam mendukung pemerintahan. Keadaan tersebut akan membuat eksekutif tidak dapat mengontrol anggota dewan/legislatif melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan kewenangannya terhadap eksekutif.

2. Yudikatif

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang

melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga legislatif. Lembaga yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat/negara Indonesia.

Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok

politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.⁴⁸

3. Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “eksekutor” namun juga bisa bertindak sebagai “legislator”.

Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari:

- a. Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif;
- b. Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD;
- c. Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga legislatif (DPR) juga mempunyai beberapa hak.

Hak-hak tersebut antara lain:

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, ELSAM, Jakarta, 2004. hlm 51

- a. hak amandemen, yaitu hak anggota legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan eksekutif;
- b. hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang;
- c. hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang;
- d. hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama eksekutif;
- e. hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan
- f. hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah. Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai:

- a. perwakilan;
- b. pembuatan kebijakan; dan

c. pengawasan.

Legislatif sebagai suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Kerena wakil masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Menurut Budiardjo mengemukakan bahwa: Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah: Untuk membuat dan mengesahkan undang-undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

Menetapkan Tata Tertib DPRD Sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni:

- a. Fungsi Perwakilan Rakyat Fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat. DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjaring, merekam aspirasi masyarakat.
- b. Fungsi Legislasi Fungsi ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mamapu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.
- c. Fungsi Legislative Review, Fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan:

- 1) Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak.
 - 2) Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL.
 - 3) Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.
- d. Fungsi Pengawasan Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.
- e. Fungsi Anggaran Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya lokal (termasuk anggaran, dsb) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.
- f. Fungsi Pengaturan Politik Melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk:
- 1) Menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat.
 - 2) Menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah. Dalam melaksanakan fungsi ungsi itu DPR maupun DPRD mempunyai hak- hak; mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen).

Setelah ditetapkannya perubahan Keempat UUD 1945 maka struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harussegera disesuaikan dengan desain UUD yang telah berubah itu. Semua institusi pada lapisan struktur kenegaraaan dan pemerintah harus ditata kembali. Upaya penataan itu mencakup kelembagaan di ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, dan bahkan di wilayah campuran atau disebut dengan badan-badan independen misalnya, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional HAM, Komisi

Pemeriksa Penyelenggara Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman, dan sebagainya.

Dalam hal upaya pendewesaan demokrasi dalam suatu Negara, konsep Trias Politicamengalami suatu perkembangan atas dasar suatu kebutuhan dalam penyelenggaraan Negara yaitu adanya lembaga Negara independen, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie pendapat dari Yves Meny and Andrew Knaap, sebagai berikut :*“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the united states where it is sometimes referred to as the headles fourth branch of the government. It take the form of what are generally knwon as independen regulatory commissions”*.⁴⁹ Cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) yang dimaksud dalam hal ini adalah lembaga, komisi, instansi atau organ yang sifatnya independen, dalam arti tidak di bawah cabang kekuasaan lainnya. Beberapa hal yang membuat lembaga negara ini disebut sebagai cabang pemerintahan keempat adalah fakta bahwa lembaga, atau komisi atau badan negara tersebut menjalankan lebih dari satu bahkan ketiga fungsi pemerintahan sekaligus. Eksistensi cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) dengan karakteristik lembaga negara yang kewenangannya yang bersifat kuasi, kombinasi, maupun akumulasi dari tiga fungsi pemerintahan yang ada dan menjadikan lembaga ini sulit diidentifikasi dalam pemikiran Trias Politica.

Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada kecendrungan dalam teori dan praktek administrasi untuk mengalihkan tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas dari tugas cabang kekuasaan yang baru. Misalnya, kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada dibawah kendali menteri dalam negeri, saat ini

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 8.

dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen, yang kemudian menjadi cabang kekuasaan yang baru karena karakteristik dan sifat yang dimilikinya.⁵⁰

B. Teori Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁵¹ Hans Kelsen berpandangan bahwa mengenai lembaga atau organ negara, lembaga atau organ negara adalah siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata staatsorgaan itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

⁵⁰ Tauda Gunawan A, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm 148.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 27.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *ndefencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.⁵²

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.⁵³

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non kementerian, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan

⁵² *Ibid*, hlm 29

⁵³ *Ibid*, hlm 37

bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.⁵⁴ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.⁵⁵ Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Di dalam kepustakaan Indonesia, lembaga negara digunakan dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya istilah organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, namun maknanya sama. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda disebut *staat organen*.

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat istilah lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif.⁵⁶ Jika kata pemerintah diganti dengan kata negara, sehingga menjadi lembaga negara, maka hal itu berarti badan-badan negara di lingkungan pemerintahan negara. Jadi tidak hanya badan eksekutif, tetapi juga badan legislatif, judikatif, dan badanbadan negara lainnya.

Kamus istilah hukum Fockema Andreae, menerangkan bahwa kata orgaan berarti “alat perlengkapan”. Sedangkan alat perlengkapan berarti “orang” atau “majelis” yang

⁵⁴ *Ibid*, hlm 80

⁵⁵ *Ibid*, hlm 81

⁵⁶ Lukman Ali dkk., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Ed. II, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 580.

terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya diterangkan bahwa negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan, yaitu mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang terendah. Para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat perlengkapan. Tetapi, perkataan ini lebih banyak digunakan untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Dengan demikian, Fockema Andreae menerangkan pengertian alat perlengkapan negara secara luas dan sempit. Pengertian secara luas maksudnya bahwa alat perlengkapan negara meliputi semua pegawai yang ada dalam negara, dari presiden sampai dengan kepala desa (lurah), baik yang bersifat tunggal maupun kolegal (merupakan suatu badan atau majelis). Alat perlengkapan negara yang bersifat tunggal, misalnya kepala negara, kepala pemerintahan, kepala daerah, dan kepala desa. Sedangkan yang bersifat kolegal, misalnya MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, DPRD, dan lain-lain. Dalam arti sempit, karena terminologi alat perlengkapan negara pada umumnya digunakan untuk badan-badan negara di tingkat pusat dan badan perwakilan (permusyawaratan) rakyat maupun daerah. Jadi terdapat limitasi penggunaan terminologi alat perlengkapan negara, yaitu khusus bagi badan-badan negara di tingkat pusat. Tetapi, suatu kriteria yang jelas dikemukakan oleh Fockema Andreae, bahwa alat perlengkapan negara tersebut dibentuk berdasarkan hukum (undang-undang dan anggaran dasar) dan memiliki kewenangan untuk merealisasikan fungsi-fungsinya.

Terkait dengan hal tersebut, G. Jellinek mengemukakan dua jenis organ negara, yaitu organ negara yang langsung (*unmittelbar organ*) dan organ negara yang tidak langsung (*mittelbar organ*). Kriteria yang digunakan untuk membedakan dua jenis organ negara tersebut yaitu ditentukan langsung atau tidaknya pembentukan organ negara tersebut dalam konstitusi. Organ negara yang langsung ditentukan

keberadaannya dalam konstitusi dan menentukan keberadaan negara, sedangkan organ negara tidak langsung keberadaannya bergantung pada organ negara yang langsung.⁵⁷

Pendapat G. Jellineck dengan jelas menunjukkan bahwa dari segi landasan yuridis pembentukan lembaga negara, maka ada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi (UUD) dan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, bahkan dengan keputusan kepala negara. Karena itu, pemahaman mengenai konsep lembaga negara berdasarkan pada fungsi klasik dari negara menurut teori trias politika telah bergeser pada peran negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara aktual. Dalam kaitan ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “pengertian tentang lembaga negara tidak dapat dibatasi hanya kepada lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang lazim.⁵⁸ Tetapi meliputi pula lembaga negara dalam arti yang luas, yaitu “lembaga apa saja yang bukan termasuk katagori lembaga masyarakat (*institutions of civil society*) ataupun badan-badan usaha (*market institutions*).⁵⁹

Pada awalnya tipe-tipe lembaga negara terdiri dari lembaga negara yang melaksanakan fungsi legislatif, yaitu parlemen; lembaga negara yang menjalankan fungsi eksekutif, yaitu presiden atau perdana menteri bersama kabinetnya; dan lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial atau yudikatif, ialah lembaga peradilan. Kemudian perkembangan menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara tidak lagi terbatas pada tiga jenis, melainkan bertambah banyak. Misalnya lembaga negara yang menjalankan fungsi pertahanan, yaitu militer, lembaga negara yang menjalankan fungsi ketertiban dan keamanan yaitu polisi, lembaga negara yang menjalankan fungsi keuangan, dan lain-lain.

⁵⁷ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo Hil. Co, Jakarta, 2003, hlm. 222.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqi E, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005; hlm. 31.

⁵⁹ *Ibid.* hlm.vii.

UUD 1945 menggunakan istilah lembaga negara di dalam Pasal II Aturan Peralihan. Ditentukan bahwa “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk menjalankan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Namun tidak ditentukan lembaga negara yang dimaksud. Selain istilah tersebut, digunakan pula sebutan lain, seperti istilah:

1. Majelis untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dewan pertimbangan;
3. Komisi untuk Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Yudisial;
4. Mahkamah untuk Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi;
5. Badan untuk Badan Pemeriksa Keuangan; dan lain-lain.

Istilah lembaga negara terdapat pula di dalam peraturan perundang-undangan pembentuk lembaga negara yang bersangkutan, misalnya:

1. Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelim atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 2 menentukan bahwa “Majelis adalah lembaga negara, pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”
2. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 2 menentukan bahwa “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka”
3. UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa “Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dengan demikian, lembaga negara merupakan institusi-institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual. Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya mencakup mengenai kewenangan dan hubungan antarlembaga negara.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara actual.⁶⁰ Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara dan fungsi pemerintahan.

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut:

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e. Mahkamah Konstitusi (MK);

⁶⁰ Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi (MKRI), Jakarta, 2005, hlm.31.

- f. Mahkamah Agung (MA);
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
- a. Komisi Yudisial (KY);
 - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki constitutional importance yang sama dengan kepolisian;
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
 - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat constitutional importance.
3. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:
- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
4. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);

- b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional;
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
 - j. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - k. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a. Menteri dan Kementerian Negara;
 - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e. Komisi Kepolisian;
 - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - d. BHMN Perguruan Tinggi;
 - e. BHMN Rumah Sakit;
 - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KOR-PRI);
 - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI); dan
 - h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Jimly Asshiddiqie berpandangan kedudukan suatu lembaga atau organ negara, terdapat 3 kelompok lembaga negara berdasarkan dasar hukum pembentukan lembaga negara, yaitu:⁶¹

1. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UUDNRI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*);
2. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*);
3. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari keputusan presiden (*executively entrusted power*).

Banyaknya lembaga-lembaga negara baru yang terbentuk pasca amandement UUD 1945, secara otomatis telah mengubah hubungan antar lembaga negara. Jika mengacu pada pengaturan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945, maka hubungan antar kelembagaan dapat dijabarkan berdasarkan hubungan fungsional, hubungan pengawasan, hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa, dan hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban.⁶²

1. Hubungan Fungsional.

Adalah merupakan hubungan antar lembaga negara dengan melihat pada fungsi dari lembaga-lembaga negara tersebut. Secara fungsional hubungan antar lembaga nampak antara :

- a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat UU dan APBN dan juga untuk menyampaikan usul, pendapat, serta imunitas.
- b. Hubungan antara Komisi Yudisial, DPR dan Presiden dalam hal pengangkatan hakim agung. Hubungan disini dalam konteks memberikan rekomendasi, dimana KY mempunyai kewenangan dalam mengusulkan

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 37.

⁶² Firmansyah Arifin, *Op.Cit*, hlm. 70-72.

calon hakim agung, DPR memberikan persetujuan dan Presiden dalam konteks mengangkat dan memberhentikan hakim agung (Pasal.24B). UU yang mengatur tentang KY adalah UU No.22 Tahun 2004.

- c. Hubungan antara BPK dengan Presiden dan menteri-menterinya, adalah dalam kerangka penyelenggaraan keuangan negara. Sedangkan hubungan BPK dengan DPR adalah dalam rangka pemilihan anggota BPK oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD serta pengesahannya oleh Presiden (Pasal 23F ayat 1).
- d. Hubungan antara MA dengan Presiden adalah dalam kerangka pemberian “pertimbangan” berkaitan dengan Grasi dan Rehabilitasi (Pasal 14 ayat.1).
- e. Hubungan antara MA dengan MK, yakni bahwa kedua-duanya adalah merupakan pelaksana dari kekuasaan kehakiman di Indonesia (Pasal 24 Ayat 2). Kedua lembaga tersebut mempunyai tugas dan wewenang masing-masing. Menurut Jimly Assidique jika MA lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan MK lebih merupakan lembaga pengadilan hokum (*court of law*). Meskipun perbedaan itu tidak 100 %, karena MA tetap diberi kewenangan sebagai “*court of law*” disamping fungsi utamanya sebagai “*court of justice*”. Demikian pula halnya dengan MK.⁶³
- f. Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan pemerintah adalah dalam menyelenggarakan Pemilu. Sedangkan hubungan antara KPU dengan DPR, DPD, dan Presiden adalah bahwa KPU disertai tugas untuk menyelenggarakan pemilu guna memilih anggota DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden dan memilih anggota DPRD (Pasal 22E).

⁶³ Ni.Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal.203.

- g. Komisi Hukum Nasional dengan Presiden untuk memberikan pendapat tentang kebijakan hukum dan masalah-masalah hukum serta membantu Presiden sebagai panitia pengarah dalam mendisain pembaharuan hukum.
- h. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung (pemerintah) dalam melakukan penyelidikan atas dugaan kasus korupsi.

2. Hubungan Pengawasan.

Hubungan pengawasan antara lembaga negara tampak dalam:

- a. Hubungan antara DPR dengan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 20A ayat 1 UUD 1945.
- b. Hubungan antara DPD dengan Pemerintah Pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi. Dalam UUD 1945 ditentukan bahwa kewenangan DPD adalah berkaitan dengan otonomi daerah baik dalam kerangka pembentukan UU maupun pengawasannya.
- c. Hubungan pengawasan juga terjadi antara MA dengan Presiden, yakni untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU (Ps.24A Ayat 1).
- d. Hubungan antara MK dengan badan pembentuk UU (DPR, DPD, dan Presiden), dalam rangka untuk menguji konstitusionalitas UU (Ps.24C Ayat 1).
- e. KPK dengan Pemerintah, yakni dalam rangka melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara (Ps. 6 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemeberantasan Tindak Pidana Korupsi). Status hokum KPK adalah sebagai lembaga negara (Ps. 3), yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan tugasnya KPK bertanggungjawab kepada public dan menyampaikan pelaporannya kepada Presiden, DPR, dan BPK.

- f. Komisi Ombudsman Nasional dengan Pemerintah dan aparatur pemerintah , aparat lembaga negara, serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (good governance).

3. Hubungan Yang Berkaitan Dengan Penyelesaian Sengketa.

Dalam kaitan dengan masalah penyelesaian sengketa, maka hubungan kelembagaan yang terjadi yakni antara :

- a. MK dengan lembaga-lembaga negara lain yang ditentukan baik secara eksplisit maupun implicit dalam UUD 1945, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara.
- b. MK dengan penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu.

4. Hubungan Pelaporan atau Pertanggungjawaban.

Hubungan pelaporan atau peranggung jawaban diatur dalam UUD 1945 dan juga UU. Hubungan pelaporan/pertanggungjawaban Nampak dalam hubungan antara:

- a. DPR, MPR dengan Presiden, dalam UUD 1945 Pasal 7A & 7B, telah ditentukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya jika terbukti melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres. Usul pemberhentian berasal dari DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR.
- b. DPR dengan Komisi-komisi negara seperti Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Keberadaan Komisi-komisi tersebut ditentukan dalam UU,

dan pada prinsipnya harus memberikan pelaporan kepada DPR dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.

- c. Presiden dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). KPPU adalah merupakan lembaga independen yang dibentuk dalam rangka melarang praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Keanggotaan KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 31 Ayat 2 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).

5. Hubungan Keanggotaan.

Hubungan antara MPR, DPR dan DPD. MPR keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan DPD (Pasal 2 Ayat 1 UUD 1945). DPR adalah merupakan perwakilan politik, sedangkan DPD adalah merupakan perwakilan daerah. Ketentuan ini telah menimbulkan persoalan dan perbedaan penafsiran mengenai sistem perwakilan yang dianut, yakni apakah UUD 1945 menganut sistem perwakilan *unicameral*, *bikameral* ataukah *tricameral*.

C. Teori Good Governance

Secara epistemologi *Good Governance* dapat didefinisikan sebagai pengelolaan yang baik, penyelenggaraan yang baik, atau tata pemerintahan yang baik.⁶⁴ Istilah *Governance* sendiri berasal dari bahasa Eropa Latin yaitu *Gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *Govern* yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct*

⁶⁴ Sadjijono, *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance*, Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 234.

(mengarah), atau *rule* (memerintah). Penggunaan Istilah tersebut utamanya adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan.

Pemerintah dalam konsep *governance* berperan sebagai aktor namun tidak selalu menjadi yang menentukan. Peran pemerintah berimplikasi sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Maka, *governance* menuntut redefinisi peran negara menuntut adanya peran warga untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.⁶⁵

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

United Nations Development Program (UNDP) dalam “*Governance for sustainable human development*” mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antar negara, sektor swasta, dan society.⁶⁶ UNDP mendefinisikan *governance* menjadi tiga model tata pemerintahan yang baik, sebagai berikut :⁶⁷

1. *Political Governance* yang mengacu pada proses pembuatan keputusan untuk merumuskan kebijakan (*policy/strategy formulation*).

⁶⁵ Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, hal 1-2.

⁶⁶ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 82.

⁶⁷ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003. hlm. 5.

2. *Economic Governance* yang meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi terhadap *equity* (kekayaan), *proverty* (properti), serta *quality of life* (kualitas hidup).
3. *Administrative Governance* adalah proses implementasi sistem kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu: State (negara atau pemerintahan), *Private Sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *Society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, di dalam ini termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik, sektor swasta menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, di dalam sektor swasta ini meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar, sedangkan *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, ekonomi dan politik.

Menurut Sadjijono, *good governance* mengandung arti: “Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara”.⁶⁸ Disisi lain *good governance* dapat dijelaskan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal selama ini, birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten.⁶⁹ *Good governance* menghendaki pemerintah dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti

⁶⁸ Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, 6(1), 2016, hlm 1- 18.

⁶⁹ M. Oktarina, K. Raharjo, dan R. Andini, *Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah dan Good Governance terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Kota Semarang*, Journal Of Accounting, 2(2), 2016, hlm. 1-15.

transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian, sehingga sumber daya negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan negara.⁷⁰

Sedarmayanti menjelaskan, bahwa *good governance* dapat didefinisikan sebagai sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.⁷¹ Berdasarkan pengertian di atas, mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada:⁷²

1. Orientasi ideal, negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitiktolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituenya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights*, *autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*.
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi kedua ini tergantung pada sejauhmana pemerintah mempunyai kompetensi, dan selanjutnya struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Sedangkan menurut Kooiman mengungkapkan bahwa: “*Governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang berkaitan dengan kepentingan masyarakat intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut*”.⁷³

⁷⁰ E. Zeyn, *Pengaruh Penerapan Good Governance dan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Akuntabilitas Keuangan*, Trikonomika, 10(1), 2011, hlm. 52-62.

⁷¹ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik)*, PT. Refika Aditama Bandung, Bandung, 2013, hlm. 67.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Jan. Kooiman, *Modern Governance: New Government Society Interactions*. London: Sage Publications, 2010, hlm. 87.

Berdasarkan beberapa penjelasan mengenai definisi *good governance* diatas, maka segi aspek pemerintahan dalam *good governance* dapat dilihat melalui tiga aspek:⁷⁴

1. Hukum/kebijakan, ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
2. Kompetensi administrasi dan transparansi. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen/kementerian.

Good governance dianggap sebagai kriteria negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan, bahkan dijadikan semacam kriteria untuk memperoleh kemampuan bantuan optimal dan *good governance* dianggap sebagai istilah standar untuk organisasi publik hanya dalam arti pemerintahan. Pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai bagian dari agenda reformasi dengan tujuan agar terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*good clean governance*), meliputi profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi dan partisipasi, efisiensi dan efektivitas, supremasi hukum, bervisi strategis. Melihat kompleksitas masalah dan implikasinya terhadap pengembangan praktik *good governance*, maka pemberian prioritas pada pembenahan kinerja birokrasi pemerintah dalam pelayanan publik menjadi langkah awal yang sangat strategis.⁷⁵

⁷⁴ Sedarmayanti, *Op.Cit*, hlm. 282.

⁷⁵ Nubatonis, E. Sondil, Sugeng Rusmiwari dan Son Suwasono, *Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 3(1), 2014, hlm. 16-20.

Dalam melaksanakan pemerintahan perlu adanya penerapan *good governance*. Konsep *good governance* muncul dikarenakan kurang efektifnya kinerja aparaturnya pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik.⁷⁶

Tujuan penerapan *good governance* dalam pemerintahan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisiensi dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.⁷⁷ Maka dari itu tujuan *good governance* dapat tercapai di suatu negara bila dilihat dari rakyatnya yang sejahtera dan makmur. Untuk mengimplementasikan *good governance* bukanlah perkara yang mudah, karena banyaknya kendala-kendala yang melanda suatu negara untuk bisa mewujudkan tata pemerintahan yang baik diantaranya penyimpangan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh orang internal sendiri yang membuat suatu permainan yang dibuat untuk menguntungkan dan mementingkan kepentingan mereka sendiri. Pemerintah maupun masyarakatnya sendiri harus bekerja sama untuk sadar dan menanamkan rasa peduli kepada negara agar terwujudnya pemerintahan yang baik untuk selalu mematuhi peraturan atau standar yang telah ditetapkan.

Penerapan *good governance* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah. Hal ini karena implementasi *good governance* memiliki fungsi untuk mengarahkan dan memberikan pedoman bagi organisasi dalam melaksanakan segala aktivitasnya. Hal tersebut jelas akan meningkatkan kinerja pemerintah. Implementasi *good governance* juga akan memoderasi pengaruh gaya kepemimpinan seseorang terhadap kinerja sebuah organisasi pemerintah. *Good governance* dapat menentukan gaya memimpin seseorang dalam menyempurnakan sistem manajemen organisasi. Selain itu, *good*

⁷⁶ A. A. Rosyada, *Analisis Penerapan Prinsip Good Governance dalam Rangka Pelayanan Publik di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kota Samarinda*, eJournal Ilmu Pemerintah, 4(1), 2016, hlm. 102-114.

⁷⁷ Kurniawan Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaharuan, Yogyakarta, hlm.12.

governance juga memiliki fungsi pengendali manajemen dan monitoring, sehingga dapat meningkatkan kinerja.⁷⁸

Pelaksanaan *good governance* harus melibatkan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik itu pemerintah ataupun masyarakat. *Good governance* memiliki ciri melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik karena akan memberi indikasi bahwa kinerja manajemen pemerintah telah membaik dan terdapat perubahan dalam pola pikir yang kemudian memiliki pengaruh terhadap perubahan yang lebih baik akan sikap mental serta perilaku aparat pemerintah. Untuk memperbaiki pelayanan publik terdapat lima hal yang harus dilakukan, di antaranya: akselerasi pembentukan undang-undang pelayanan publik, membentuk *one stop service*, biaya yang menyangkut urusan pelayanan publik dilakukan secara transparan, dan melakukan reformasi pegawai yang merupakan bagian dari pelayanan publik.⁷⁹

Adapun prinsip yang dipegang dalam menjalankan *good governance* sebagai berikut:⁸⁰

1. *Participation* (Partisipasi). Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasanberasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law* (Penegakan hukum). Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia (HAM)
3. *Transparency* (Transparansi). Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Prosesproses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

⁷⁸ B. Anggiriawan & M. G. Wirakusuma, *Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi Dengan Penerapan Good Governance Sebagai Variabel Moderasi*, E-Jurnal Akuntansi, 2015, hlm. 311–325.

⁷⁹ N. Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, JIPSI-Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi UNIKOM, 2017, hlm. 6.

⁸⁰ Nasrullah Nazsir, *Good Governance*, MEDIATOR, Vol. 4 No.1 2003, hlm. 139.

4. *Responsiveness* (Responsif). Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Concensus Orientation* (Konsensus). Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedurprosedur.
6. *Equity* (Kesetaraan dan keadilan). Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and Efficiency* (Efektifitas dan Efisien). Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability* (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic Vision* (Visi Strategi). Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Kesembilan karakteristik saling memperkuat dan tidak dapat berarti sendiri, maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggara pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Konsep *good governance* erat kaitannya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Safri Nugroho dkk, mengartikan *good governance* sebagai

“kepemerintahan yang baik”.⁸¹ Kepemerintahan yang baik atau *good governance* menurut Safri Nugroho dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu pemerintahan yang baik atau label konsep khususnya pada konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan *good governance*. Di dalam perkembangannya prinsip-prinsip *good governance* bergeser ke arah atau diperkaya oleh penerapan atau best practice berbagai prinsip manajemen. Gejala ini menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara memang selalu berkembang pada setiap waktu untuk dapat dipakai sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Di Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang telah berkembang di Belanda ini mulai diperkenalkan oleh G.A.van Poelje pada tahun 1953. Namun pada waktu itu konsep AUPB belum mendapat perhatian di lingkungan para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Baru pada tahun 1978 AUPB mulai diperhatikan di lingkungan ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia tatkala Crince Le Roy seorang ahli Hukum Administrasi Belanda, memberikan kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.⁸²

Crince Le Roy menyetengahkan 11 butir asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yang sudah diterima di lingkungan ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) Belanda. Sebelas (11) asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah:⁸³

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);

⁸¹ Muhammad Tanzil Aziz Rahimallah, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aupb) Dan Kaitannya Dengan Good Governance (Gg)*, Sekolah Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri, hlm 7-8.

⁸² Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara*, UNY Press, Yogyakarta, hlm 4

⁸³ *Ibid*, hlm. 5.

4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
- b. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- c. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- d. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- e. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decicion*); dan
- f. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kesebelas asas yang dikemukakan oleh Crince Le Roytersebut di Indonesia oleh Kuntjoro Purbopranoto dikembangkan menjadi 13 asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁸⁴ Kuntjoro menambahkan asas:

1. Asas kebijaksanaan (*principle of sapientia*); dan
2. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Perkembangan konsep *good governance* sebetulnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara pada setiap saat yang selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan di bidang administrasi negara utamanya pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan. Pada konsep ini terkandung makna ditinggalkannya monopoli pemerintah terhadap penyelenggaraan negara. Di sini ada makna “*partnership*” atau kerja sama antara sektor publik yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah/ negara, dengan sektor swasta atau dunia usaha dan masyarakat.

⁸⁴ Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 1 (2015), hlm. 61

Penerapan konsep *good governance* pada hakikatnya dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang solid, efisien dan efektif. Dalam konsep “*good governance*” terkandung makna ditinggalkannya monopoli Pemerintah, dan diikembangkannya partnership pengelolaan negara antar sektor publik, yaitu oleh: 1) Negara/Pemerintah, dengan b) swasta dan c) masyarakat. Jadi, *good governance* ditandai dengan hubungan yang sinergis dan konstruktif antara ketiga pihak tersebut, yang oleh kalangan pakar disebut sebagai pilar-pilar *good governance*.

Seiring berkembangnya konsep *good governance*, AAUPB juga diberlakukan bagi sektor swasta dan masyarakat. Hal ini dikarenakan pada dasarnya wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Ada tiga aktor yang terkait di dalam konsep *governance*, yakni negara, sektor swasta dan masyarakat. Adapun yang dimaksudkan dengan *good governance* adalah hubungan sinergis dan konstruktif antara ketiga sektor tersebut. Dengan demikian, yang disebut dengan *good governance* sesungguhnya adalah koordinasi bahkan sinergis kepengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat, terutama swasta, sehingga dapat dihasilkan transaksional output melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu, dalam *good governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *good governance* pada sektor swasta yang efisien dan kompetitif.

Dalam sistem pemerintahan yang baik, sinergi tersebut mengusung prasyarat nilai-nilai dasar atau prinsip yang bersifat universal maupun kondisional. Karakteristik universal meliputi antara lain meliputi supremasi hukum, transparansi, profesionalitas, partisipasi, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun karakteristik kondisional nasional disesuaikan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Perpaduan antara karakteristik tersebut, dalam konteks Indonesia antara lain disebut sebagai asas-

asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas: (1) kepastian hukum; (2) kepentingan umum; (3) keterbukaan; (4) proporsionalitas; (5) profesionalitas; dan (6) akuntabilitas.⁸⁵

AUPB secara prinsipil identik dengan nilai-nilai dasar *good governance*. Meski demikian, terdapat perbedaan di antara keduanya yang terletak pada rentetan kehadirannya. Kalau prinsip-prinsip *good governance* menjadi prasyarat bagi terciptanya tata pengelolaan negara yang sinergik dan konstruktif, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik/AUPB merupakan prasyarat bagi terwujud/terformulasikannya Keputusan Administrasi Negara termasuk terwujudnya kebijakan publik/peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan demikian, tantangannya adalah bagaimana keberadaan prinsip-prinsip *good governance* diakui secara yuridis formal, agar memiliki kekuatan hukum secara formal.

⁸⁵ *Ibid.*