

MODUL PERKULIAHAN SESI 8

1. Sejarah dan pengertian AUPB.

A. Sejarah Singkat AUPB

Dengan adanya kewenangan bagi administrasi negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan administrasi negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Oleh sebab itu untuk meningkatkan perlindungan hukum secara lebih baik bagi warga masyarakat pada tahun 1950 panitia de Monchy di Nederland telah membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the general principles of good administration*). (Muchsan dalam Marbun57 : 2011)

Jadi **lahirnya istilah azas umum pemerintahan yang baik ini dapat ditunjuk secara tepat yaitu dari laporan panitia de Monchy. Istilah itu dipakai dalam pekerjaan-pekerjaan atau tulisan-tulisan Comissie den Monchy (1946-1950) untuk mempertinggi perlindungan hukum terhadap administrabele.** (Philippus M. Hadjon dalam Marbun 57 : 2011).

Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah. Kemudian muncul komisi van de Greenten, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang samadengan de Monchy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama.

Pemerintah Belanda waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dan tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian de Monchy ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan Raad van State dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidaklah dengan mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan para pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Sejarah perkembangan AUPB di Indonesia, dapat dilihat dari perkembangan prinsip AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktikpenerapan AUPB dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi serta doktrin. Perkembangan AUPB dari prinsip yang tidak

tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung cukup lambat. Sejak UU PTUN 1986, AUPB tidak diatur secara eksplisit. Pasal 53 ayat (2) UU PTUN 1986 tidak secara eksplisit menyebut AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan Keputusan TUN. Pada saat pembentukan UU PTUN 1986, risalah UU menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AUPB. Namun usulan itu ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dengan alasan praktik ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di Indonesia, belum mempunyai kriteria "*algemene beginselen van behoerlijk bestuur*" (asas-asas umum pemerintahan yang baik), seperti halnya di Belanda dan di negara-negara Eropa Kontinental. (Van Wijk dalam <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf> hlm 27)

Sebagaimana dikemukakan oleh Adriaan Bedner, pada awal pembentukan Hukum PTUN di Indonesia, Pemerintah dalam perdebatan di parlemen telah menyepakati bahwa peradilan administrasi akan menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik sebagaimana yang berlaku di Belanda (AROB). Tetapi, dengan **alasan politik**, pada akhirnya hal ini **tidak dilakukan**. (Adriaan Bedner, <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf> 27-28)

Sekalipun demikian, AUPB diterapkan oleh hakim dalam memeriksa perkara TUN. Adriaan Bedner mencatat bahwa beberapa asas yang diterapkan oleh Mahkamah Agung adalah asas kehati-hatian dan asas keseimbangan. Dari hasil penelitian Adriaan Bedner, semua hakim menyatakan setuju jika pengadilan menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik yang ada dalam buku Indroharto. (Adriaan Bedner, <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>, 28)

Setelah UU PTUN 1986 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sudah ada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sahnyakeputusan TUN dengan alasan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik. (Cekli Setya Pratiwi dkk <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>, hlm 28).

Pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam sistem pemerintahan Indonesia akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung oleh adanya administrasi yang baik dan mantap. Administrasi berkaitan erat dengan pengurusan dan pelaksanaan organisasi secara menyeluruh. Administrasi akan memberi warna bagi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan. (M. Azhar : Jurnal Notarius Edisi 8 No 2 Sept 2015, hlm 278).

B. Pengertian AUPB

a. Istilah AUPB.

Tabel berikut ini menyajikan keragaman penggunaan istilah AUPB yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan beberapa literatur yang ditulis oleh para pakar Hukum Administrasi Negara. (Cekli Setya Pratiwi dkk <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>, hlm31).

ISTILAH	UNDANG-UNDANG	PAKAR
Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)/(AUPB)	UU AP 2014 dan UU Ombudsman 2009 menggunakan istilah yang sama, dengan kata "Asas"	Kuntjoro Purbopranoto, Indroharto, Amrah Muslimin, M. Solly Lubis, Muchsan, Paulus Effendi Lotulung, Moh. Mahfud Md, SF. Marbun
Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL)	-	Jazim Hamidi
Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN)	UU Anti KKN 2009	-
Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (APPD)	UU Pemda 2014	-
Asas Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara	UU ASN 2014	-

b. Pengertian AUPB.

Jazim Hamidy berdasarkan penelitiannya menemukan pengertian AAUPB sebagai berikut : (Jazim H dalam Ridwan HR)

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan bermasyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

c. Kedudukan AUPB dalam sistem Hukum.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini secara utuh lebih mengikat secara moral atau sebagai sumber hukum ia lebih bersifat doktrinal. Kenyataan yang demikian ini bukan hanya ada di negeri Belanda (tempat lahirnya istilah itu) tetapi berlaku juga di Indonesia dengan arti bahwa secara formal di Indonesia pun belum ada peraturan perundang-undangan tentang asas- asas umum pemerintahan yang baik. Ketika dalam rangka pembahasan RUU Peradilan TUN fraksi ABRI mengusulkan dimasukkannya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sebagai salah satu alasan gugatan atas tindakan administrasi negara. (Marbun)

Berdasarkan pendapat van Wijk/Willem Konjinenbelt dan ten Berge kedudukan AAUPB dalam sistem hukum adalah sebagai **hukum tidak tertulis**. Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh Pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, AAUPB adalah asas-asas hukum yang tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. (Ridwan HR)

Marbun mengatakan bahwa norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogyanya berbuat. Karena itu pengertian norma ialah suatu sistem yang berhubungan satu sama lainnya. (Marbun dalam Ridwan HR).

Berdasarkan telaah atas 7 (tujuh) UU, doktrin hukum, dan yurisprudensi perkara TUN, dapat disimpulkan: (Cekli Setya Pratiwi dkk <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>, hlm 14)

1. Kedudukan AUPB sebagai norma hukum positif telah menempatkan AUPB sebagai asas yang mengikat kuat.
2. AUPB sebagian besar telah menjadi norma hukum tertulis dan sebagian lainnya merupakan prinsip yang tidak tertulis.

3. AUPB telah memiliki kedudukan sebagai dasar atau alasan bagi Penggugat untuk mendalilkan gugatan dalam perkara TUN di pengadilan.
4. AUPB merupakan alat uji bagi hakim TUN untuk menguji keabsahan atau pembatalan sebuah Keputusan TUN, sehingga, konsekuensinya, pelanggaran terhadap AUPB dapat disebutkan secara tegas oleh hakim dalam amar putusan.
5. AUPB dapat dijadikan dasar bagi hakim dalam memaknai kekaburan hukum di bidang Hukum Administrasi Negara, asalkan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat, dengan indikator-indikator yang jelas, serta didukung oleh fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan

d. Fungsi dan arti penting AUPB

Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi **Administrasi Negara**, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas.
2. Bagi, **warga masyarakat**, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi **Hakim TUN**, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau pejabat TUN.
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut berguna bagi **badan legilsatif** dalam merancang suatu undang-undang.

e. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia.

Tidak dicantumkannya AUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata-seperti yang terjadi di Belanda-AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN, sebagaimana akan terlihat nanti pada sebagian contoh putusan-putusan PTUN. Kalaupun AAUPB ini tidak diakomodir dalam UU PTUN, tetapi sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman.

Asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yg Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dengan format yang berbeda dengan AAUPB dari negeri Belanda, dalam pasal **3 UU No. 28 Tahun 1999** disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut :

1. **Asas Kepastian Hukum**, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara**, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. **Asas kepentingan umum**, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif
4. **Asas Keterbukaan**, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. **Asas proporsionalitas**, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. **Asas profesionalitas**, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. **Asas akuntabilitas**, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pasal 53 ayat (2) point a disebutkan : **“Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik” dan dalam penjelasan disebutkan, “Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, asas proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas”** sebagaimana dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas sebagaimana dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme”.

Disamping itu, dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Saat ini diganti dengan UU No. 9 Tahun 2015), asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam pasal 20 (1) yang berbunyi : *“Penyelenggaraan Pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas efisiensi dan asas efektivitas”*.

f. Pembagian dan Macam-Macam AUPB.

1) Pembagian AUPB.

Berkenaan dengan Keputusan (*Beschikking*), AAUPB terbagi dalam 2 bagian yaitu asas yang bersifat **formal/prosedural** dan asas yang bersifat **material/ substansial**. Menurut Indroharto, asas-asas yang bersifat **formal** yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan **susunan dan motivasi** dari suatu *beschikking*. Asas –asas yang bersifat **material** tampak pada **isi** dari keputusan pemerintah.

2) Macam-macam AUPB.

Kepustakaan berbahasa Indonesia belum banyak membahas asas ini. Dalam kepustakaan berbahasa Indonesia buku-buku yang membahas asas tersebut antara lain : G.A van Poelje terjemahan B. Mang Reng Say berjudul “Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan”, detakan kedua PT. Soeroengan, Jakarta, 1953 : Prof Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya berjudul “Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara” menguraikan asas-asas tersebut dalam Bab I Paragraf F dengan sub judul “ Dasar-dasar / asas-asas pemerintahan umum ,yang baik (*general principle of good administration*)”. (Philippus M Hadjon 279 : 2005).

Prof Kuntjoro menguraikan asas-asas tersebut sebagai berikut :

- a. **Asas kepastian hukum** memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal.
- b. **Asas keseimbangan**, menghendaki keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian/kealpaan seorang pegawai.
- c. **Asas kesamaan dalam mengambil keputusan**, menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, agaknya dalam kenyataan sehari-hari sukar ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus.
- d. **Asas bertindak cermat** atau asas kecermatan, menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara.
- e. **Asas Motivasi** untuk Setiap Keputusan, menghendaki agar keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan/motivasi itu tercantum dalam keputusan.

- f. **Asas tidak mencampuradukkan kewenangan**, setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas.
- g. **Asas permainan yang layak (fair play)**, menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan Administrasi.
- h. **Asas keadilan dan kewajaran**, menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional,sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.
- i. **Asas kepercayaan dan menanggapi pernghargaan yang wajar**, menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan baru bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.A
- j. **Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal**, berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan surat keputusan (beschikking). Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan di pengadilan, ternyata pegawai tersebut tidak bersalah.
- k. **Asas perlindungan atas pandangan/cara hidup pribadi**, menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara. Dengan kata lain asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip negara hukum, yakni perlindungan hak asasi.
- l. **Asas kebijaksanaan**, menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal.
- m. **Asas penyelenggaraan kepentingan umum**, menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan

kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi diadanya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum) warga negaranya.

2. Good Government.

a. Istilah *Government* dan *Governance*

Pemerintahan atau “government” dalam bahasa Inggris diartikan sebagai: “*the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.*” Atau dalam bahasa Indonesia berarti “pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya”. Sedangkan istilah “pemerintahan” atau dalam bahasa Indonesia “*governance*”.

Badan Perancangan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Bappenas RI) mencoba untuk mengidentifikasi perbedaan definisi antara *governance* dan *government* sebagai berikut :

1. *Government*

Secara umum istilah ***government*** lebih mudah dipahami sebagai “pemerintah” yaitu ***lembaga beserta aparaturnya*** yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus Negara dan menjalankan kehendak rakyat.

2. *Governance*

Governance merupakan **seluruh rangkaian proses** pembuatan keputusan/ kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasi.

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa menjadi cita - cita dan harapan setiap bangsa. Konsep “*governance*” dalam “*clean and good governance*” seringkali terjadi kerancuan pemahaman dengan konsep “*government*”. Menurut Sadu Wasistiono, perbedaan antara *government* dan *governance* yaitu konsep *government* lebih merujuk pada suatu badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu Negara, sedangkan *governance* merupakan suatu cara, penggunaan atau pelaksanaan (Syarif Makhya, 2004 : 64).

Pada sekitar tahun 1990-an menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia beberapa lembaga internasional, seperti UNDP dan World Bank, memperkenalkan terminologi baru yang disebut sebagai *good public governance* atau *good governance*. Saat ini istilah *good governance* merupakan kata yang sering diucapkan dalam berbagai ruang

diskusi di Indonesia. Konsep ini memandang kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki pemerintah, melainkan merupakan *networking* yang *balance* dan multi-arah (partisipatif). antara lembaga pemerintah, semi pemerintah, non-pemerintah dan swasta. Bahkan dapat saja terjadi suatu "*governance without government*", meskipun seringkali lembaga pemerintah tidak dapat ditinggalkan begitu saja. (Samudra Wibawa 2005 : 359-360)

Menurut Ganie Rochman, konsep *Government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan wewenang tertinggi (negara dan pemerintah), sedangkan konsep *Governance* menunjukkan tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak - pihak yang terlibat juga sangat luas. (Joko Widodo, 2001 : 41)

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah asas tata pemerintahan yang baik, yang pada dasarnya bertumpu pada dua landasan utama yaitu : Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, yaitu negara hukum dan demokrasi. (Muin Fahmal 2008: 19-20)

Konsep pemerintahan yang baik, dalam makna pemerintahan, akan mengikat pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Konsep pemerintahan yang bersih bukan konsep normatif tentang suatu pemerintahan yang bersih. Dalam bahasa hukum (normatif), konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep perbuatan pemerintah yang sesuai hukum (*rechmatigheid van bestuur*). (Muin Fahmal 2008: 20).

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dinyatakan bahwa *Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and services*. Praktek terbaiknya disebut *good governance*. (Joko Widodo, 2001 : 18)

Prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP adalah : partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, kepastian hukum, *responsive*, *consensus oriented* dan *equity and inclusiveness*. Dinilai dengan prinsip-prinsip ini Indonesia termasuk negara di Asia yang kualitas *good governance* terburuk. Memang setiap negara yang menjalani masa transisi –dari sistem otoriter menuju demokratis, dari sentralistis ke desentralistis- menghadapi kesulitan menata dirinya. Mengharapkan terwujudnya *good governance* dalam waktu dekat mungkin agak kurang rasional. Namun sebenarnya otonomi daerah yang telah bergulir sejak 2001 merupakan kesempatan yang bagus untuk melakukan pembaruan-pembaruan di dalam sistem politik dan administrasi kabupaten/kota. Tapi sayang tidak banyak elit politik dan administrative di kabupaten/kota yang memanfaatkannya untuk menciptakan *good (local) governance*. (Samudra Wibawa 2005 : 360).

Perbedaan paradigma antara "*government*" dan "*governance*", berikut ini ditampilkan tabel perbedaan istilah *government* dan *governance*.

TABEL 2.1

No	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata Governance
1	Pengertian - pengertian badan / lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara, cara, penggunaan atau pelaksana	Badan / Lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara	Cara, penggunaan atau pelaksana
2	Hubungan	Hirarkis yang memerintah diatas, yang diperintah dibawah	Hierarkis, kesetaraan keudukan dan hanya berada dalam fungs
3	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu instansi pemerintah	Komponen yang terlibat : sektor publik, sektor swasta dan masyarakat.
4	Pemegang peran Dominan	Sektor pemerintah	Semua komponen memegang peranan sesuai fungsi masing - masing
5	Efek inpact yang Diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara

6	Hasil (output) yang Diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi warga negara dan warga masyarakat.
---	---------------------------------	--	---

b. Indikator Prinsip *Good Governance*.

Menurut I Wayan Gede Suacana dalam Ringkasan Disertasi ProgramDoktor Kajian Budaya Universitas Udayana, 2008 mengemukakan bahwa :

”dalam pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dalam era transisi demokrasi terdapat tiga aspek dasar yang perlu dikembangkan yaitu : prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi”.
<http://iwayan-gedesuacana.blogspot.com>.

Indikator Prinsip *Good Governance* Berikut merupakan beberapa indikator untuk mengukur prinsip-prinsip *good governance* :

a. Partisipasi

Yang merupakan indikator untuk mengukur prinsip partisipasi :

1. Keterlibatan aparat melalui terciptanya nilai dan komitmen diantara aparat.
2. Adanya forum untuk menampung partisipasi masyarakat yang representatif, jelas arahnya dan dapat dikontrol, bersifat terbuka dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginan.
3. Kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
4. Fokus pemerintah adalah memberikan arahan dan mendukung orang lain untuk berpartisipasi.
5. Visi dan pengembangan berdasarkan pada konsensus antara pemerintah dan masyarakat.
6. Akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan.

b. Transparansi

Prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti :

1. Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik.

2. 2.Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.
3. 3.Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik.

c. Akuntabilitas

Prinsip Akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholderyang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :

1. Pada Tahap **proses pembuatan** suatu keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
 - a. Pembuatan suatu keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
 - b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di stakeholders (pemilik kepentingan)
 - c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
 - d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggung jawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
 - e. Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
2. Pada tahap **sosialisasi kebijakan**, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
 - a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, maupun komunikasi personal.
 - b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program.
 - c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.
 - d. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

c. Tujuan Good Governance

Tujuan *Good Governance* menurut Kurniawan (2005 : 12), sebagai berikut :

“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”.

d. Pilar -Pilar Good Governance

Prinsip-prinsip *good governance* tidak akan bermakna ketika tidak ditopang oleh pilar-pilar yang menjadi pendukungnya. Yakni **negara, masyarakat, dan sektor swasta**. Kolaborasi antara ketiganya akan menyempurnakan pelaksanaan konsep *good governance*. Pada praktek pemerintahan terdapat banyak pelaku atau aktor yang dapat diidentifikasi, mencakup individual, organisasi, institusi, dan kelompok-kelompok sosial yang keberadaannya sangat penting bagi terciptanya pemerintahan yang efektif. Secara garis besar dapat dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu : (Idup Suhadi dan Desi Fernanda (2001 : 27-28).

1. Negara / Pemerintah

Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*Civil Society Organization*). Pengertian negara (*state*) atau pemerintahan dalam hal ini secara umum mencakup keseluruhan lembaga politik dan sektor publik. Peranan dan tanggung jawab negara atau pemerintah adalah meliputi penyelenggaraan kekuasaan untuk memerintah, dan membangun lingkungan yang kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan baik pada level local, nasional, maupun internasional dan global.

2. Sektor Swasta

Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti : industri pengelolaan, perdagangan, perbankan, dan koperasi termasuk juga sebagai kegiatan informal. Peran swasta sangat penting dalam pola pemerintahan dan pembangunan, karena perannya sebagai sumber peluang untuk meningkatkan produktifitas, penyerapan tenaga kerja, sumber penerimaan, investasi publik, mengembangkan usaha dan pertumbuhan ekonomi.

3. Masyarakat Madani (*civil society*)

Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintahan dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Kelembagaan masyarakat sipil tersebut pada umumnya dapat dirasakan oleh masyarakat, melalui kegiatan fasilitasi partisipasi masyarakat melalui mobilisasi.

Diagram 2.b.d

