

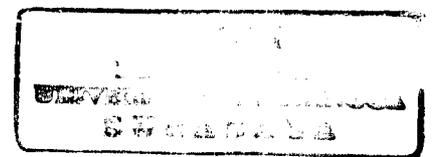
BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.

Jatuhnya pemerintahan Soeharto pada bulan Mei tahun 1998, karena desakan gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa merupakan tonggak sejarah diakhirinya suatu pemerintahan yang otoriter dengan pendekatan represif. Tuntutan reformasi yang dikumandangkan antara lain perbaikan ekonomi, reformasi dalam bidang: politik dan hukum, pemberantasan praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

Pemerintahan Soeharto meninggalkan berbagai masalah dalam segi kehidupan bangsa, antara lain merosotnya kehidupan ekonomi ditandai dengan merosotnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang dollar yang dikenal dengan istilah krismon (Krisis moneter). Praktek KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme) terjadi hampir di seluruh jajaran dan tingkat pemerintahan antara lain disebabkan karena dilembagakannya praktik kenegaraan otoriter oleh pemerintahan Soeharto yang oleh **Chalmers** dikategorikan sebagai negara korporatis¹. Dalam praktik kenegaraan seperti ini peranan pemerintah sebagai penyelenggara negara cenderung sangat dominan, sedangkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara cenderung berubah menjadi sekedar pengerahan atau mobilisasi² Krisis ini kemudian menjadi krisis multidimensional mendorong menguatnya tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan



Tuntutan reformasi mendapat tanggapan positif oleh pemerintahan pengganti Soeharto, yaitu pemerintahan B.J.Habibie yang mulai membuka saluran demokrasi, seperti dikatakan oleh **R.William Liddle**³ sebagai berikut:

“President B.J. Habibie made perhaps the key choice when he pledge, shortly after Suharto stepped down in May 1998, to hold genuinely democratic elections, the first since 1955, within a year. He also announced the lifting of decades-long restrictions on press freedom and on the right of Indonesian to form political parties, two key requirement for democratic regimes. In addition, Habibie offered new laws that would substantially decentralize authority from the central government to the regions”.

Di samping itu dibentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehidupan demokrasi dan HAM serta penyelenggaraan pemerintahan yang berkeadilan diantaranya adalah Undang – undang No. 28 Tahun 1999 LNRI Tahun 1999 No. 75 TLN-RI No. 3851 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 LNRI Tahun 1999 No. 60 TLN-RI No. 3839 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang – undang No.32 Tahun 2004 LNRI Tahun 2004 TLN-RI No. 125 TLN-RI No. 4437 tentang Pemerintahan Daerah.

Semua Undang undang tersebut merupakan tindak lanjut amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat antara lain: Tap MPR No.X/MPR/1998, tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara; Tap MPR No. XI/MPR/1998, tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Tap MPR No.XV/MPR/1998, tentang Penyelenggaraan

Otonomi Daerah, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dibentuknya undang-undang tersebut di atas mengindikasikan adanya tekad yang kuat dari penyelenggara negara untuk menciptakan suatu pemerintahan yang demokratis, bersih dari unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Hal itu dipertegas dengan diundangkannya Undang-Undang RI No 25 Th 2000, tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) khususnya dalam bab III Pembangunan Hukum huruf A Umum dinyatakan: “Berbagai kebijakan dan program yang diuraikan dalam bab ini adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan prioritas pembangunan nasional yang kedua, yaitu mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Hal ini kiranya sesuai dengan pendapat Philipus M. Hadjon bahwa:

“Accordingly, with reformation movement the principle of democracy and the rule of law should be the basis of the state. Constitutional and Administrative law approach should be one of the options in effort to create good governance in Indonesia”⁴

yang diperkuat oleh pernyataan Moh Mahfud MD bahwa ketiadaan *good governance* dan *clean government* merupakan sebab suburnya KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme) di jaman Orde Baru⁵

Istilah *Good Governance* diberikan makna yang berbeda antara para pakar. Dari hasil bacaan sementara paling tidak, ada 7 (tujuh) istilah yang dipergunakan untuk memaknai konsep *Good Governance*. **Pertama:** “Sistem Pemerintahan Layak” istilah ini dipergunakan oleh Panitia Seminar Hukum Nasional ke VII “Reformasi

Hukum Menuju Masyarakat Madani” yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 12 - 15 Oktober 1999, dalam laporannya pada halaman 6 (enam) dinyatakan: “Sistem pemerintahan layak (*good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis”⁶

Kedua: Mitfah Toha dengan berpijak pada pengertian *governance* menurut World Bank yang diartikan sebagai “tata pemerintahan” (yaitu suatu sikap dimana kekuasaan atau power itu digunakan untuk mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial dalam rangka melakukan pembangunan) mempergunakan istilah “ Tata pemerintahan yang baik dan berwibawa” untuk istilah *good governance*.⁷

Ketiga: Soewoto Mulyosudarmo mempergunakan istilah “ Pemerintahan yang baik”, dikatakannya pemerintahan yang bersih (*clean government*) akan melahirkan pemerintahan yang baik (*good governance*) pemerintahan yang baik hanya bisa terwujud bila diselenggarakan oleh pemerintah yang baik (*good governmen*), pemerintah yang baik harus berlandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Keempat: Bintoro Tjokroamidjojo⁸ **Mahfud MD** mempergunakan istilah “pengelolaan yang baik” untuk mengartikan *good governance* ⁹

Kelima: Emil Salim dalam tulisannya yang berjudul “ Dari Rio melalui Jakarta ke Johannesburg” di harian Tempo tanggal 17 Juni 2001 mempergunakan istilah “ Penadbiran yang baik”.

Keenam. APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) dan **APEKSI** (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia) mempergunakan istilah “Tata

Pemerintahan Yang Baik”¹⁰. **Ketujuh** para penulis dari disiplin ilmu pemerintahan atau administrasi negara cenderung mempergunakan istilah “kepemerintahan yang baik” misalnya :**Moestapadidjaja AR,**¹¹ **Sedarmayanti** mempergunakan istilah ini bertolak dari pendekatan aspek fungsional dari kata *governance* yaitu apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien¹²

Dari tujuh peristilahan tersebut di atas, tulisan ini mengikuti istilah “kepemerintahan yang baik” yang diberikan oleh Mustopadidjaja dan Sedarmayanti dengan pertimbangan domein *good governance* lebih condong berada dalam disipiin ilmu pemerintahan dan juga administrasi negara. Di samping itu istilah tersebut mengandung makna fungsional artinya dalam kata kepemerintahan yang baik tersebut menunjukkan aktivitas pemerintah dalam penyelenggaraan fungsinya, dan lebih mudah membedakannya dengan konsep - konsep lain seperti *clean government* (pemerintahan yang bersih) dan *good government* (pemerintah yang baik). Sebelum masuk dalam pengertian *good governance* ada baiknya dikaji pengertian *governance* itu sendiri.

Konsep *governance* merupakan pengertian yang luas seperti rumusan yang diberikan oleh **Carolina G Hernandez:**

*“Simply put, governance refers to the way in which organizations, whether in form of family, the community, the civil society, corporations, the state or regional and global organization run or managed”*¹³

Pengertian *governance* dalam konteks dengan kegiatan pemerintahan disampaikan oleh *IMF* dan *World Bank*. *Governance* diartikan sebagai:

*“governance as encompassing the state institutional arrangement; the processes for formulating policy, decision making, and implementation; information flows within government; and the overall relationship between citizen and government”*¹⁴

Dari uraian di atas pengertian *governance* tidak hanya ada dalam organisasi negara tetapi juga organisasi informal bahkan keluarga dan masyarakat. Dalam konteksnya dengan negara maka *governance* meliputi seluruh lembaga negara yang bertugas untuk merancang kebijaksanaan, pembuatan keputusan dan penerapannya, serta adanya arus informasi di dalam pemerintahan dan juga meliputi seluruh hubungan baik antara pemerintah dan warganegara, dengan kata lain bila kita kaitkan dengan istilah pemerintah, maka *governance* bermakna sebagai pemerintahan karena di dalamnya jelas ada unsur aktifitas untuk menyelenggarakan urusan. Pertanyaan yang timbul adalah apa perbedaan antara *governance* dan *government* ?

Perbedaan secara rinci antara kata *government* dengan *governance* diberikan oleh **Sadu Wasistiono** dalam bukunya yang berjudul “*Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*” sebagai berikut:

Tabel 1.1. Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance*

No	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata Governance
1	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan.
2.	Sifat hubungan	Hierarkhis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada di bawah	Heterarkhis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintahan	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu: 1. sektor publik 2. sektor swasta

			3. masyarakat
4.	Pemegang Peran Dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing – masing.
5.	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat. ¹⁵

Dari perbedaan tersebut dengan jelas terlihat bahwa kata *governance* mengandung pengertian aktif (action), sesuai dengan pengertian pemerintahan dalam Pasal 1 angka 2 Undang – Undang No.32 Tahun 2004. Dari ketentuan Undang – Undang Pemerintahan Daerah ini penyelenggara pemerintahan daerah tidak hanya dilakukan oleh unsur pemerintah (eksekutif), tetapi juga oleh DPRD (legislatif) dengan kata lain, pengertian pemerintahan lebih luas maknanya dari pemerintah. Bila dilihat dari dikotomi pengertian pemerintah dalam arti sempit dan pemerintah dalam arti luas, maka pengertian pemerintahan mengacu pada pengertian pemerintah dalam arti luas, yaitu meliputi seluruh fungsi atau kegiatan kenegaraan¹⁶ Persoalan yang kemudian timbul, apakah ruang lingkup *governance* dalam *good governance* itu sama dengan pengertian pemerintah dalam arti luas?

Ketepatan penggunaan istilah dalam memaknai pengertian *governance* sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam arti luas kiranya akan jelas terjawab dari pengertian *good governance*.

Seperti halnya *governance*, *good governance* juga dimaknai dalam berbagai pengertian. Dari bervariasinya pengertian *good governance* dilihat dari sudut masalah

yang ditekankan paling tidak dapat dibedakan atas 3 kelompok. *Pertama* kelompok yang menekankan pada supremasi hukum atau rule of law diwakili oleh para ahli hukum dalam Seminar Hukum Nasional ke VII dengan tema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani" memberi pengertian *good governance* sebagai "supremasi hukum dan berfungsinya semua lembaga pemerintahan di tingkat pusat dan daerah (infra dan supra struktur) sesuai dengan aturan hukum yang dibuat secara demokratis".¹⁷ Pengertian ini hampir sama dengan pengertian yang diberikan oleh **Jusuf Wanandi** tentang *good governance* sebagai berikut:

*"good governance means that authority based on the rule of law, its policy are transparent, and its accountable to the society. It also has to be based on institution and not on the wishes of men or personalities. It should also adhere to principle that all men (and women) are equal before the law"*¹⁸

Pengertian tersebut di atas menekankan, bahwa kekuasaan itu didasarkan pada hukum dan segala kebijaksanaan yang diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warganegara itu mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum.

Kelompok kedua menekankan pada aspek ekonomi khususnya manajemen pembangunan diwakili oleh *World Bank* yang memberikan definisi *good governance* sebagai:

"penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien. Juga penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka

serta pencegahan korupsi secara politik maupun administratif, menjalankan **disiplin anggaran** berikut penciptaan kerangka politik dan hukum yang kondusif bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan “¹⁹

Kelompok ketiga yang menekankan pada sinergi tiga pilar *good governance* yang diwakili oleh UNDP (*United Nation Development Programme*) dan **Bintoro Tjokroamidjojo**. UNDP (*United Nations Development Programme*) memberikan pengertian sebagai berikut:

“ *good governance* adalah suatu hubungan sinergis antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik yakni: partisipasi; rule of law; transparansi, sikap responsif; berorientasi konsesus; kesejahteraan/kebersamaan; efektif dan efisien; akuntabilitas ; dan visi strategis”²⁰

Pengertian tersebut mirip dengan pengertian yang diberikan **Bintoro Tjokroamidjojo**, dalam bukunya yang berjudul “ Reformasi Nasional Penyelenggaraan *Good Governance* Dan Perwujudan Masyarakat Madani” dinyatakan bahwa *good governance* menyangkut sharing/partnership pengelolaan negara antara sektor publik yaitu pemerintah dengan sektor swasta/usaha dan sektor organisasi masyarakat²¹

Dari pengertian yang diberikan oleh **Bintoro Tjokroamidjojo** tersebut terlihat jelas bahwa dalam konsep *good governance* ada tiga unsur yang turut serta dalam pengelolaan negara yaitu pihak pemerintah, pihak swasta dan masyarakat. Ketiga unsur ini sering disebut dengan tiga tiang *good governance*. Selanjutnya **Bintoro** memberikan ciri – ciri *good governance* yaitu: 1) Akuntabilitas (*accountability*) yaitu tanggung gugat dari pengurusan / penyelenggaraan dari *governance* (pengelolaan)

yang dilakukan 2). *Transparansi (transparency)* yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai rumusan kebijaksanaan politik dari pemerintah, organisasi, badan usaha 3) *keterbukaan (openness)* yaitu pemberian informasi secara terbuka, untuk *open free suggestion* dan terbuka terhadap kritik yang dilihat sebagai partisipasi untuk perbaikan. 4) aturan hukum, *legalitas (rule of law)* artinya keputusan, kebijaksanaan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut masyarakat, pihak ketiga dilakukan berdasar hukum (peraturan yang sah). 5) adanya jaminan *fairness a level playing field* (perlakuan yang adil' perlakuan kesetaraan). Ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepada pelanggan²²

Dari pengertian *governance* dan *good governance* yang telah diuraikan di atas terlihat jelas bahwa *pertama*: masalah *good governance* bukan saja masalah yang ada dalam institusi yang disebut negara, melainkan juga dalam institusi - institusi lain di luar negara. *Kedua good governance* tidak saja berada di lembaga pemerintah (eksekutif) melainkan di seluruh lembaga negara. *Ketiga good governance* substansi intinya adalah penyelenggaraan atau aktivitas dari penyelenggara pemerintahan (pemerintah), Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh **G.H.Addink**²³, bahwa *good governance* menekankan pada aspek tindakan (action), sedangkan *good government* menekankan pada aspek institusi. Jadi *good governance* bersifat aktif. *Keempat*: Terdapat Keragaman karakteristik atau ciri *good governance* (keperintahan yang baik) tergantung dari sisi mana *good governance* (keperintahan yang baik) dilihat, apakah dari sisi ekonomi, politik, hukum, atau

administrasi²⁴ Beragamnya karakteristik *good governance* (keperintahan yang baik) disadari oleh G.H. Addink dengan pernyataannya bahwa:

*"More and more especially in the last decade of the passed century, the idea was growing that there were some universal principle which also should be more developed; promote and protected by collective international processes. Mostly the principle on democratitation; rule of law and human right are mentioned"*²⁵

Kelima: Dari keragaman prinsip - prinsip umum dari *good governance* (keperintahan yang baik) prinsip demokratisasi, rule of law dan hak asasi manusia hampir selalu disebutkan.

Dari ketiga kelompok pengertian *good governance* tersebut, yang lebih mengemuka dalam kehidupan politik dan pemerintahan dewasa ini adalah pengertian yang diberikan oleh UNDP dan Bintoro Tjokroamidjojo yang menempatkan kedudukan sejajar antara pemerintah, pihak swasta dan masyarakat yang bersinergi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan pendekatan consensus.

Kajian *good governance* dalam disertasi ini didekati dari perspektif hukum administrasi, dengan demikian lebih condong mempergunakan pengertian yang diberikan oleh kelompok pertama, yang menempatkan supremasi hukum dan demokrasi sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Seluruh prinsip *good governance* yang dikemukakan, baik oleh para pakar maupun oleh badan (IMF, UNDP) semuanya bersifat impersonal, tidak ada prinsip yang bersifat personal (mentalitas). Berangkat dari penekanan *good governace* pada aspek tindakan (*action*), maka peranan aparatur sebagai pelaksana, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan *good governance*.

Dalam kaitannya dengan masalah mentalitas penyelenggara pemerintahan, the founding father kita telah mengungkapkannya, yang dituangkan dalam penjelasan UUD 1945, antara lain disebutkan "... yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup negara adalah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan..." Ungkapan ini mengajarkan kepada kita bahwa selengkap dan sebaik apapun peraturan perundang – undangan, bila tidak dibarengi dengan semangat yang baik dari para penyelenggaranya, tidak akan dapat mencapai tujuan. Demikian sebaliknya, walaupun terdapat kekurangan dalam pengaturan, namun kalau dibarengi dengan semangat penyelenggara yang baik, tujuan itu dapat tercapai. Demikian pula dalam kaitannya dengan *good governance*, walaupun demikian baiknya prinsip – prinsip *good governance*, tetapi mentalitas penyelenggaranya tidak baik, maka sulit untuk terciptanya *good governance*.

Soerjono Soekanto²⁶ memasukkan unsur petugas yang menegakkan atau yang menerapkan sebagai salah satu faktor yang menentukan berfungsinya hukum. Dalam unsur ini substansi yang dikandung antara lain "keteladanan" artinya teladan macam apakah yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat ?

Aspek mentalitas pejabat ini juga mendapat perhatian **Djamaludin Ancok**, dalam tulisannya yang berjudul *Memacu SDM Menyongsong Indonesia Baru*, dikatakannya:

"Hancurnya bangsa ini karena tidak adanya sifat amanah, jujur, beretika yang baik, bisa dipercaya dan percaya pada orang lain, mampu menahan emosi, disiplin, pemaaf, penyabar, ikhlas dan selalu ingin menyenangkan orang lain. Sifat yang demikian ini sangat diperlukan



bagi upaya untuk membangun masyarakat yang beradab dan berkinerja tinggi²⁷

Uraian di atas menunjukkan bahwa unsur personal, dalam hal ini mentalitas pejabat merupakan unsur penting dalam *good governance*

Di Belanda prinsip-prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik) telah diatur dalam suatu undang-undang yang disebut dengan "*Algemene Wet Bestuursrecht*" yang selanjutnya disebut "Awb" diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan istilah GALA (*General Administrative Law Act*) UU ini memuat kodifikasi peraturan - peraturan umum hukum administrasi yang sebelumnya terletak dalam berbagai peraturan - peraturan bersifat khusus dan di dalam keputusan - keputusan hukum. yang mulai berlaku efektif pada tahun 1994.²⁸

G.H. Addink membagi *General Principles of good governance* (selanjutnya ditulis GPGG) di dalam *General Administrative Law Act* (selanjutnya ditulis GALA) atas 3 bagian yaitu:

- a. *Procedural and Substantive GPGG*
 - b. *GPGG Related to the phase of decision making*
 - c. *relative weight GPGG*
- Combination of those divisions:*
- *putting into perspective difference procedural and substantive GPGG*
 - *weight through putting the substantive GPGG in the first place*²⁹

Substantive GPGG terdiri dari:

1. *Prohibition of the misuse of power* (Larangan penyalahgunaan kekuasaan)
2. *The principle of prohibition of arbitrariness or principle of reasonableness* (Prinsip larangan bertindak sewenang-wenang atau prinsip kelayakan)
3. *The principle of legal certainty* (Prinsip kepastian hukum)
4. *The principle of confidence* (Prinsip kepercayaan)
5. *The principle of equality* (Prinsip persamaan)
6. *The principle of proportionality* (asas keseimbangan)

Procedural GPGG terdiri atas:

1. *Principle of carefulness* (prinsip kecermatan)
2. *Principle of reasoning* (prinsip alasan yang baik)³⁰

Dalam kaitannya dengan GPGG sebelumnya di Belanda telah ada apa yang disebut dengan "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik) yang mula-mula dirintis oleh komisi **de Monchy** (1950) dan disusul komisi **van der Grinten**. Kedua komisi tersebut menyetujui *behoorlijkheid* sebagai sarana untuk menguji segi *rechtmatigheid* penggunaan kekuasaan bebas.³¹

Seperti halnya GPGG, *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (selanjutnya ditulis a.a.u.p.b (asas - asas umum pemerintahan yang baik) pun sangat bervariasi³². Dari berbagai jenis a.a.u.p.b tersebut ada dua asas yang selalu disebut yaitu asas kepastian hukum dan asas kecermatan. Kalau di Belanda dikenal *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yang di Indonesia kemudian dikenal istilah a.a.u.p.b (asas –asas umum pemerintahan yang baik), maka di Inggris dikenal prinsip *Ultra Vires* suatu prinsip yang dipergunakan sebagai alat untuk mengontrol tindakan pemerintah agar tidak keluar dari apa yang telah ditetapkan oleh parlemen, seperti apa yang dikemukakan oleh **P.P.Craig** sebagai berikut:

“ this principle expresses two related idea,.One is that those to whom power been granted should only exercise that power within their designated area. In this narrow sense the ultra vires principle expresses the idea that the agency must have the legal capacity to act in relation to the topic in question. In a broader sense the ultra vires principle has connoted the existence of a number of constrain upon the way in which the power given to the administrative agency has been exercised: the agency must comply with rules of fair procedures, it must exercise its direction to attain only proper and not improper purposes,

*it must act on relevant and not irrelevant considerations and it must not act unreasonably.*³³

Pengertian prinsip *Ultra vires* tersebut di atas menekankan pada aspek kepastian hukum, dan adanya supremasi parlemen, karena semua kewenangan publik ditentukan melalui dan oleh parlemen dengan mempergunakan lembaga peradilan sebagai sarana penegakannya. Namun demikian di dalam perkembangannya prinsip *ultra Vires* ditinggalkan, karena mengandung kelemahan antara lain dalam prinsip seyogyanya parlemen mengontrol eksekutif tetapi daiam kenyataan sebaliknya. Pembuatan undang – undang yang seharusnya berada di tangan parlemen kemudian justru menjadi hak prerogatif eksekutif dan pihak parlemen secara diam – diam menyetujui kondisi ini. Di samping itu di dalam kenyataannya parlemen tidak memegang semua kekuasaan publik, karena banyak lembaga di luar parlemen yang melaksanakan sebagian kewenangan publik³⁴

Dalam perkembangannya diintrodusir “*A Rights Based Approach*” yang menekankan pada perlindungan hak asasi. Satu elemen umum “*A Right Based Approach*” adalah bahwa pengadilan kapanpun di dalam menafsirkan peraturan perundang – undangan dan pelaksanaan kebijaksanaan oleh eksekutif, harus sesuai dengan hak asasi. Dari perkembangan prinsip “*Ultra Vires*” ke “*A Right Based Approach*” terjadi pergeseran penekanan, dari penekanan kepastian hukum ke penekanan hak asasi, yang sudah barang tentu akan berdampak pada pendekatan dalam menciptakan suatu pemerintahan yang baik.

Dalam kaitannya dengan masalah asas - asas umum pemerintahan yang baik sebagai hasil desakan gerakan reformasi dan adanya tekad penyelenggara negara untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik, ditetapkan oleh MPR RI Tap No. XI/MPR/1998, tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ada beberapa hal yang dikemukakan sebagai pertimbangan, antara lain bahwa: dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktek-praktek usaha yang menyebabkan tumbuh suburnya korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan pejabat negara dengan para pengusaha negara yang menyebabkan rusaknya sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan. Hal itu disebabkan karena telah terjadi pemusatan kekuasaan pada Presiden (Soeharto) yang menyebabkan lembaga negara yang ada tidak berfungsi secara maksimal. Tujuan dari Tap tersebut adalah untuk rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan. Untuk itu maka diperlukan penyelenggara negara yang dapat dipercaya, dengan cara memeriksa kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat yang diperkirakan dari hasil KKN.

Berdasarkan amanat Tap MPR No.XI/MPR/1998 diundangkanlah UU RI No. 28 Th. 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme yang dilengkapi kemudian dengan peraturan pelaksanaannya³⁵

Di dalam UU ini penyelenggara negara adalah pejabat negara, baik itu yang melaksanakan fungsi legislatif, eksekutif maupun yudisial dan juga termasuk pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara

sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (Pasal 1 angka 1). Yang termasuk dalam penyelenggara negara adalah:

1. Pejabat negara pada Lembaga Tertinggi Negara ;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan;
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 2)

Di dalam penjelasan pasal 2 angka 6 yang dimaksud dengan “pejabat negara yang lain “ adalah kepala perwakilan RI di luar negeri (Duta besar Luar biasa dan Berkuasa Penuh) Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota/madya. Yang dimaksud dengan “Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya di dalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, yang meliputi:

1. Direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.
2. Pimpinan Bank Indonesia dan Pemimpin Badan Penyehatan Perbankan Nasional;
3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri
4. Pejabat eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer dan Kepolisian Republik Indonesia;
5. Jaksa;
6. Penyidik;
7. Panitera Pengadilan; dan
8. Pemimpin dan Bendaharawan proyek

Dari pengertian penyelenggara negara tersebut, cakupannya cukup luas walaupun sebenarnya KKN bisa saja dilakukan oleh penyelenggara negara yang

kedudukannya di bawah dari apa yang diatur dalam UU ini, mengapa tidak ditentukan saja untuk semua pegawai negeri sipil, militer dan kepolisian, sedangkan pejabat yang dimaksud dalam UU ini adalah pejabat yang wajib diperiksa kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat.

UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN bertujuan antara lain untuk mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, dengan kata lain ingin mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN. Yang dimaksud dengan penyelenggara negara yang bersih menurut pasal 1 angka 2 adalah:

“Penyelenggara negara yang mentaati asas-asas penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan tercela lainnya.”

Sedangkan yang dimaksud dengan asas - asas umum penyelenggaraan negara menurut ketentuan pasal 3 meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Administrasi;
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas;
7. Asas Akuntabilitas.

Asas – asas umum penyelenggaraan negara tersebut di atas kemudian diadopsi ke dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) b Undang – undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang – Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara. Dilihat dari asas- asas tersebut hampir sama dengan prinsip-prinsip atau

karakter umum *good governance*. dan jika dilihat dari kata “penyelenggaraan” menunjukkan adanya aktivitas (action) sama dengan makna *good governance*. Dengan kata lain dilihat dari sudut hukum positif Indonesia, maka prinsip – prinsip *good governance* adalah 7 (tujuh) prinsip yang diatur di dalam Undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme³⁶

Dari pengertian penyelenggara negara yang diatur di dalam undang-undang ini maka asas- asas ini berlaku juga untuk penyelenggara negara di daerah, itu berarti asas-asas umum penyelenggaraan negara ini berlaku juga untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintah Daerah, dalam hal ini pemerintah kabupaten dan pemerintah kota yang tergabung dalam APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) dan APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia) yang akan terlibat langsung dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah telah membuat kesepakatan bersama tentang prinsip - prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang terdiri atas: Prinsip partisipasi; prinsip penegakan hukum; prinsip transparansi; prinsip kesetaraan; prinsip daya tanggap; prinsip wawasan kedepan; prinsip akuntabilitas; prinsip pengawasan; prinsip efisiensi & efektifitas dan prinsip profesionalisme³⁷

Prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh APKASI dan APEKSI tersebut di atas, lebih mendekati prinsip – prinsip yang ditentukan oleh UNDP (United Nation Development Program) dari pada dengan asas- asas penyelenggaraan negara yang

baik menurut UU No.28 Tahun 1999. Prinsip-prinsip *good governance* yang ditetapkan APKASI dan APEKSI lebih luas. Dari pengertian *good governance* yang diuraikan di atas maka paling tidak ada 3 aspek yang terlibat dalam penciptaan makna yang terkandung dalam konsep *good governance* yaitu: 1). aspek kelembagaan/Institusi; 2) aspek prinsip; 3) aspek perilaku aparatur pemerintah. Karena ruang lingkup penelitian ini adalah pemerintah daerah maka aspek kelembagaan dan aspek perilaku aparatur pemerintah yang dimaksud di atas adalah aparatur pemerintah daerah. Aspek kelembagaan menyangkut masalah struktur; organisasi; dan pengawasan/pengendalian. Aspek Struktur itu sendiri menyangkut: kewenangan; Aspek Prinsip menyangkut ciri – ciri yang ada dalam suatu *good governance*. Dari hasil kompilasi terdapat 28 ciri *good governance*³⁸ yang dapat dikelompokkan menjadi 8 prinsip yaitu: Prinsip *The rule of law* (negara hukum); prinsip demokrasi; prinsip akuntabilitas; prinsip efisiensi/efektif; prinsip adanya visi strategis; prinsip kepercayaan; proporsionalitas/keseimbangan; pengawasan.³⁹ Aspek perilaku aparatur pemerintah sangat penting dalam pencapaian suatu pemerintahan daerah yang memenuhi kualifikasi *good governance*, karena bagaimanapun baiknya norma atau prinsip yang ada, keberhasilannya sangat ditentukan oleh faktor pelaksana dalam hal ini aparatur pemerintah.

Dari beragamnya unsur atau ciri serta ruang lingkup *good governance* yang demikian luas, tulisan ini membatasi kajian *good governance* dari perspektif Hukum Administrasi, dengan mengkolaborasikan prinsip – prinsip otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, asas – asas umum penyelenggaraan negara

sesuai dengan ketentuan pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 dan prinsip – prinsip *good governance* berdasarkan *Awb (Algemene Wet Bestuursrecht)* atau yang disebut juga dengan istilah *GALA (General Administrative Law Act)* sebagai bahan pembanding untuk memperkuat konsep prinsip – prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia.

Pengkajian dari aspek hukum administrasi berangkat dari hakekat hukum administrasi dan landasan hukum administrasi. Menurut **Philipus M Hadjon** dalam konsep negara hukum kemasyarakatan (*sosiale rechtsstaat*) hukum administrasi didefinisikan sebagai instrumen yuridis yang memungkinkan pemerintah mengendalikan kehidupan masyarakat dan pada sisi lain memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian (pemerintahan) tersebut⁴⁰.

Dari pengertian tersebut, maka unsur-unsur pokok hukum administrasi adalah:

1. *sturen (sturing)*
2. partisipasi (peran serta)
3. perlindungan hukum bagi masyarakat⁴¹.

Ketiga unsur pokok hukum administrasi tersebut sekaligus merupakan dimensi normatif hukum administrasi, yang meliputi: (1).Hukum mengenai kekuasaan pemerintah; (2). Hukum mengenai organisasi publik; (3). Hukum mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan.Hukum administrasi sebagai hukum publik berlandaskan pada prinsip-prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), prinsip demokrasi, karakter instrumental⁴²

Pengertian dan hakekat hukum administrasi yang diuraikan oleh Philip M Hadjon di atas sejalan dengan pendapat **P.P.Craig**, dalam bukunya yang berjudul “*Administrative Law*” bahwa pengertian hukum administrasi bervariasi, untuk itu dia tidak memberikan pengertian hukum administrasi secara pasti, namun secara diskriptif yang menunjukkan variasi penekanan dalam mengartikan hukum administrasi, dikatakannya:

“For some it is the law relating to the control of government power, the main object of which is to protect individual right. Others place greater emphasis up on rules which are designed to ensure that the administration effectively performs the task assigned to it. Yet other see the principal objectif of administrative law as ensuring governmental accountability, and fostering participation by interested parties in the decision making proses”⁴³

Dari pengertian yang diberikan oleh **P.P. Craig** tersebut di atas tampak bahwa hukum administrasi adalah hukum yang mengontrol kewenangan pemerintah, dan juga hukum yang dibentuk untuk menjamin agar pemerintah dapat bekerja secara efektif sesuai dengan tugas yang telah ditentukan, dengan tujuan untuk melindungi hak – hak individu. Hal menarik dari apa yang diuraikan di atas adalah tampak ada nya perkembangan tujuan hukum administrasi, dari perlindungan hak – hak individu dalam pengertian individu disini dalam posisi pasif ke arah mendorong partisipasi individu melalui kelompok – kepentingan dalam proses pembuatan keputusan, jadi individu diharapkan aktif. Dengan demikian penulis berpendapat telah terjadi perubahan paradigma hukum administrasi khususnya dalam tujuan, dari perlindungan pasif ke arah partisipatif (aktif). Hal ini mengandung konsekuensi terhadap pendekatan hukum administrasi, terutama dalam pengambilan keputusan

yang dilakukan oleh administrasi negara, artinya tidak harus dari atas ke bawah (top down) yang sifatnya sepihak (*eenzijdige publiek rechtelijke handeling*) semata, tetapi harus memperhatikan aspirasi masyarakat (Bottom up), yang sifatnya dua arah. Kajian dari aspek hukum administrasi seperti diuraikan di atas, maka *good governance* akan dikaji utamanya dari prinsip – prinsip **negara hukum** dan **demokrasi**, yang pada intinya bermuara pada **perlindungan hukum** bagi masyarakat dari tindak pemerintahan yang sewenang – wenang.

Dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, maka masalah penerapan *good governance* di daerah menjadi penting, karena nantinya terjadi perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Arti penting *good governance* disadari oleh APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) dan APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia) dalam rekomendasi Seminar Nasional Otonomi Indonesia 2001 angka 5 dinyatakan: “bahwa untuk mendukung suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah, maka seluruh pemerintahan daerah berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*)⁴⁴

Juniarto⁴⁵ mempergunakan istilah Pemerintahan Lokal untuk menyebut pemerintahan Daerah. Menurutnya Pemerintahan lokal ada dua jenis yaitu: (1) Pemerintahan Lokal Administrasi (*local state government*) dan (2) Pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri (*local autonomous government*). **Benyamin Hoessein**⁴⁶ memberikan 3 (tiga) pengertian mengenai *local government* (1) *Local government*



berarti pemerintah lokal. Dalam arti ini istilah *local government* sering dipertukarkan penggunaannya dengan istilah *local authority*; (2) *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal; (3) *local government* berarti daerah otonom. Dari pengertian yang diberikan oleh kedua pakar tersebut, maka pengertian Pemerintah Daerah dalam tulisan ini mempergunakan jenis kedua dari pembagian Juniarto dan pengertian kedua yang diberikan oleh Bhenyamin Hoessein. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1 huruf d UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan: “ Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD”. Ketentuan ini kemudian diganti dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang – undang No.32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertimbangan diundangkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, antara lain berpijak pada UUD 1945 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dan sudah waktunya untuk memberikan otonomi yang seluas - luasnya, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional dengan menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi daerah dan keanekaragaman daerah.

Dari pertimbangan pembentukan UU ini tampak jelas bahwa pembentuk UU berkeinginan untuk mewujudkan pemerintahan daerah menuju kepada *good governance* (pemerintahan yang baik) melalui pemberian otonomi yang seluas-luasnya nyata dan bertanggung jawab.⁴⁷

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya nyata dan bertanggungjawab justru menimbulkan kekhawatiran. Paling tidak ada dua kekhawatiran yang berkembang yaitu: pertama akan mendorong disintegrasi bangsa, dan berpindahnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dari pemerintah pusat ke daerah. Kekhawatiran terjadinya disintegrasi bangsa antara lain disampaikan oleh **Junjungan** dan **Soetarto**, dikatakannya bahwa dalam masa reformasi tuntutan akan otonomi semakin menguat dan bahkan membuka peluang bagi terjadinya disintegrasi nasional. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke daerah akan mengandung konsekuensi yang cukup serius dimana akan memungkinkan berkembangnya semangat kedaerahan yang berlebihan. Kekhawatiran ini secara empirik memang mengkhawatirkan terbukti dengan maraknya tuntutan daerah untuk merdeka seperti yang terjadi di Aceh, Irian Jaya, bahkan Riau. Kekhawatiran ini akan bertambah kuat bilamana pemerintah dan masyarakat daerah salah dalam memaknai arti otonomi, hanya melihat secara parsial tidak secara utuh menyeluruh

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri⁴⁸. Sesuai dengan pendapat **Bagir Manan** tersebut adalah pendapat **Ateng Syafruddin** yang memberikan arti istilah otonomi sebagai kebebasan, atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

Kebebasan yang terbatas atas kemandirian itu adalah wujud pemberian kewenangan yang harus dipertanggungjawabkan.⁴⁹ Jawaban yang jelas dan tegas untuk menjawab kekhawatiran adanya disintegrasi nasional adalah pengertian otonomi yang diberikan oleh **Philipus M. Hadjon**, dinyatakan: Pengertian otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus **sebagian urusan pemerintahan**, oleh karena itu hakekat otonomi daerah dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan: *Indipendence; onafhankelijkheid*) otonomi merupakan **sub sistem dari negara kesatuan**.⁵⁰

Dua kata kunci tersebut (sebagian urusan pemerintahan dan sub sistem dari negara kesatuan) menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi tidak akan menimbulkan disintegrasi nasional, karena pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk mempercepat proses pembangunan di daerah dan bukan untuk memperkuat daerah agar pada saatnya nanti dapat melepaskan diri dari pusat. Karena itulah konsepsi otonomi daerah lebih mengarah pada persatuan dan kesatuan bangsa. Beberapa anggapan bahwa pemberian otonomi yang luas kepada daerah akan membawa konsekuensi pada masalah disintegrasi bangsa kurang mempunyai landasan yang kuat.⁵¹ Hal itu diperkuat oleh Bagir Manan, dinyatakan bahwa ditinjau dari dasar kemajemukan atau dasar-dasar yang lain desentralisasi di Indonesia bukan sekedar alat atau sarana pencegah disintegrasi. Desentralisasi tidak terlepas dari tujuan membentuk Pemerintah Negara Indonesia yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia⁵², dengan catatan bahwa adanya pemahaman arti otonomi dari semua pihak yang terlibat dalam

pelaksanaan otonomi, dan pemerintahan daerah diselenggarakan sesuai dengan rambu-rambu hukum serta menerapkan prinsip - prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Persoalannya adalah apakah pengertian otonomi menurut Undang – undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang – Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut telah sesuai dengan pendapat para pakar hukum tersebut di atas? Undang- Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian otonomi di dalam Pasal 1 angka 5 ditentukan:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan “

Rumusan Pasal 1 angka 5 Undang – undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sedikit berbeda dengan rumusan pasal 1 huruf h Undang – Undang No.22 Tahun 1999 dinyatakan:

“Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku”

Dari pengertian yang diberikan oleh kedua undang – undang tentang Otonomi Daerah, walaupun ada perbedaan rumusan, namun ada dua kata kunci yang dapat kita lihat yaitu pertama adanya kemandirian pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat, kedua kemandirian tersebut dibatasi oleh peraturan perundang - undangan. Kata kunci kedua ini erat kaitannya dengan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kaitannya dengan kemandirian, **Bagir Manan** menyatakan bahwa: sistem rumah tangga daerah harus memberi tempat bagi prakarsa atau inisiatif sendiri dari daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus berbagai kepentingan atau hal-hal yang dianggap penting bagi daerah mereka⁵³. Ini berarti bahwa nantinya terdapat keanekaragaman kepentingan dari masing - masing daerah, dan akan ada perbedaan percepatan pencapaian tujuan antara satu daerah dengan daerah yang lain , seperti apa yang dikatakan Bung Hatta bahwa : kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan dan bahkan ekonomi akan menimbulkan perbedaan dalam kebutuhan di masing-masing daerah.⁵⁴

Dalam kaitan pembuktian bahwa pemberian otonomi itu bukan untuk kemerdekaan kiranya tidak salah kalau kita melihat kebelakang yaitu pada salah satu dasar hukum pembentukan Undang – Undang No.22 Tahun 1999 sebagai undang – undang tentang pemerintahan daerah yang pertama kali sebagai hasil gerakan reformasi. Walaupun kemudian di dalam Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Ketentuan MPR tersebut tidak dipakai landasan hukum lagi, karena terjadinya perubahan dalam jenis dan tata urutan peraturan perundang – undangan berdasarkan atas Undang – Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan. Ketentuan MPR-RI yang dimaksud adalah Tap MPR No.XV/MPR/1998, tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan melihat judul dari Ketentuan MPR

XV/MPR/1998 tersebut jelas bahwa pemberian otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab itu adalah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan untuk memisahkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, jelas bahwa kemandirian yang melekat pada pengertian otonomi adalah keleluasaan daerah untuk memajukan daerah atas prakarsa sendiri, namun dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia

Untuk lebih meyakinkan kita bahwa pemberian otonomi daerah bukanlah dalam rangka kemerdekaan daerah tersebut, melainkan tetap dalam konteks negara kesatuan ada baiknya kita mengungkap kembali pemikiran anggota BPUPKI dalam sidang pembahasan UUD 1945, antara lain anggota Soepomo menyatakan:

“Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah, Daerah – daerah istimewa diindahkan dan dihormati susunan aslinya, tetapi hanya sebagai daerah bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah “*zelfbesturendelandschappen*” itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi “*zelfbesturendelandschappen*” hanyalah daerah saja, tetapi mempunyai sifat istimewa.⁵⁵

Dari pandangan Soepomo tersebut jelas adanya konsep desentralisasi teritorial dan bentuk negara kesatuan, dengan menghormati daerah yang bersifat istimewa dengan susunannya yang asli.

Anggota Ratulangie yang mendukung pernyataan anggota Amir menyatakan:

“ Saya setuju dengan ucapan anggota Amir. Saya tidak akan mengucapkan perkataan *deconcentrasi* dan *decentralisatie*, tetapi artinya supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau – pulau besar diberi hak seluas – luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan

memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah – daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia dari suatu negara”⁵⁶

Masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bayang - bayang yang selalu mengikuti penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terlebih lagi dengan diberikannya otonomi seluas - luasnya nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Secara logika kekhawatiran itu dapat diterima, karena dengan diberikannya otonomi yang luas berarti urusan dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah semakin besar. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah berdasarkan atas Pasal 10 ayat (3) Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan adalah dalam enam bidang yaitu: a) politik luar negeri b). pertahanan c).keamanan, d). Peradilan, e) Moneter dan fiskal, f) Agama, sedangkan urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Berdasarkan kriteria tersebut urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 11 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004) dan urusan pemerintahan wajib yang dalam penyelenggaraannya tidak berpedoman pada standar baku pelayanan minimal sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 13 ayat (1) untuk urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi, dan Pasal 14 ayat (1) untuk urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota⁵⁷

Dalam menyelenggarakan otonomi Daerah, pemerintah Daerah memiliki sumber- sumber pendapat daerah. Dalam Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sumber pendapatan Daerah diatur dalam pasal 157, ditentukan:

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah yaitu:
 - 1) Hasil pajak daerah
 - 2) Hasil retribusi daerah
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
- b. Dana perimbangan
- c. lain-lain pendapat daerah yang sah.

Dari sumber-sumber penerimaan daerah yang disebutkan di atas hampir semuanya potensial untuk KKN (Baca korupsi). Namun demikian , ada beberapa sumber yang diperkirakan akan cukup besar dan potensial yakni yang berasal dari hasil dana perimbangan .⁵⁸ dan tentunya juga dari perusahaan daerah.

Untuk dapat terhindarnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dari unsur KKN dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka hal itu hanya dapat dicapai dengan baik, jika diselenggarakan pemerintahan yang baik (*good governance*)⁵⁹ Dengan kata lain penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mentaati asas - asas yang terkandung dalam UU No.28 Th 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Fenomena yang terjadi di dalam pemerintahan Indonesia sekarang ini justru meratanya praktek – praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, ke seluruh lembaga negara yang ada, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudisial, yang sebelumnya

cenderung terjadi di lembaga eksekutif. Kasus Korupsi yang sedang hangat dibicarakan saat ini adalah kasus korupsi yang terjadi di lembaga legislatif. Pengakuan adanya praktek suap oleh anggota DPR Meilono Suwondo, yang kemudian didukung oleh pernyataan AM Fatwa menguatkan pernyataan ketua BPK Satrio B. Judono, bahwa korupsi sudah menyebar ke legislatif.⁶⁰ Kasus dugaan penggelapan dan pemalsuan tanda tangan anggota DPRD Buleleng⁶¹ merupakan salah satu contoh praktek korupsi yang terjadi di lembaga legislatif daerah

Fenomena yang disampaikan di atas menambah kuatnya arti penting pelaksanaan *good governance* dalam pelaksanaan pemerintahan, khususnya pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah menurut Undang – Undang No.32 Tahun 2004 adalah: Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal. 1 angka 3). Di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 5). Ketentuan ini berbeda dengan Undang – Undang No.22 Tahun 1999, karena di dalam ketentuan Pasal 1 huruf b yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislative daerah sedangkan menurut UU No.22 Tahun 1999 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdiri sendiri sebagai badan legislatif daerah. Dengan ditetapkannya DPRD sebagai badan legislatif daerah kekuasaan tidak lagi tersentralisasi pada pemerintahan pusat. Ketentuan ini diharapkan dapat memberikan keseimbangan kedudukan antara Kepala

Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah sehingga dapat tercipta keseimbangan dalam pemerintahan daerah melalui kontrol pelaksanaan pemerintahan daerah oleh DPRD sebagai badan Legislatif Daerah. Akan tetapi di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang demikian kuat (legislative heavy) terjadi banyak konflik antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebabkan diberhentikannya kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa berjalan secara efektif. Fenomena ini merupakan salah satu pertimbangan mengapa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak didudukkan lagi sebagai badan legislatif daerah, melainkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedemikian itu pembentuk Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengharapkan akan terjadi kesetaraan kedudukan yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang – Undang No.32 Tahun 2004 pemerintahan daerah terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Berbeda dengan ketentuan dalam Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, masing – masing daerah berdiri sendiri (Pasal 4), di dalam Undang – Undang No.32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang – undang No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa: pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi

hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya (Pasal 2 ayat (4) dan (5)).

Salah satu hal baru di dalam Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah diaturnya mengenai asas umum penyelenggaraan negara dalam Pasal 20 ayat (1) yang terdiri atas

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas

Pembahasan Pemerintahan Daerah dalam tulisan ini adalah daerah Provinsi, Kabupaten atau Daerah Kota, namun titik berat penelitian pada daerah kabupaten dan daerah kota dengan pertimbangan bahwa daerah kabupaten dan daerah kota dalam penyelenggaraan pemerintahannya berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat, sehingga dapat dikaji dengan jelas apakah pelaksanaan pemerintahan telah sesuai dengan prinsip -prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik)

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas, ada beberapa hal yang dapat ditarik:

Pertama: Unsur – unsur *good governance* sangat bervariasi, secara normatif unsur-unsur tersebut diatur di dalam undang – undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN (Korupsi Kolusi dan

Nepotisme), namun Apkasi dan Apeksi, menentukan unsur – unsur yang lain dari apa yang diatur dalam Undang – undang No. 28 tahun 1999.

Kedua: Dengan berlakunya Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, *good governance* menjadi sangat penting dilaksanakan di Daerah, karena akan terjadi pergeseran kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah

Ketiga: Otonomi yang dianut dalam Undang – Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi seluas – luasnya di samping nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian kewenangan daerah untuk berkreasi sangat luas, hanya dibatasi oleh konsep negara kesatuan

Keempat: Kajian *good governance* dari perspektif hukum administrasi dititikberatkan pada aspek demokrasi dan negara hukum

1.2. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang masalah, nampak jelas bahwa penyelenggara negara berkeinginan kuat untuk menciptakan suatu pemerintahan yang benar - benar bersih dan bebas dari unsur Korupsi. Kolusi dan Nepotisme atau yang populer disebut dengan istilah *good governance*. Tekad itu terlihat dengan ditetapkannya beberapa Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan yang mengarah pada terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) Untuk dapat terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) maka perlu pemahaman dan penerapannya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Berkaitan dengan

pelaksanaan otonomi seluas - luasnya nyata dan bertanggung jawab berdasarkan Undang – Undang No.32 Taun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka penerapan pemerintahan yang baik (*good governance*) sesuai dengan asas- asas penyelenggaraan negara yang diatur dalam UU No.28 Th 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang kemudian diadopsi oleh Undang – undang No.32 Tahun 2004 dengan sedikit perubahan dengan menambahkan asas efisiensi dan efektivitas menjadi suatu hal yang mutlak perlu. Berdasarkan pemikiran tersebut maka tema sentral (permasalahan pokok) yang dikedepankan adalah bagaimana asas -asas umum penyelenggaraan negara yang baik diterapkan di Pemerintahan Daerah. Isu sentral (main issue) dalam penelitian ini adalah “IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* (KEPEMERINTAHAN YANG BAIK) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH ”

Ruang lingkup penelitian adalah Pemerintah Provinsi Bali, Pemerintah Kabupaten Badung dan Pemerintah Kota Denpasar. Dipilihnya ketiga jenis pemerintahan ini dengan pertimbangan sebagai berikut: Pertama, di dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal ada 3 jenis pemerintahan daerah yaitu Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kedua Dilihat dari kompleksitas masalah yang ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Badung dan Pemerintah Kota Denpasar dalam pelayanan kepada masyarakat menduduki ranking teratas, dari 8 Pemerintah Kabupaten dan 1 (satu)

Pemerintah Kota yang ada dalam wilayah Propinsi Bali. Dengan pertimbangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Badung dianggap mewakili pemerintah Daerah Kabupaten dan pemerintah Daerah Kota Denpasar mewakili pemerintah Daerah Kota.

Dari tema sentral (permasalahan pokok) tersebut dimunculkan 3 (tiga) sub isu hukum yang berangkat dari pemikiran bahwa dalam negara hukum pelaksanaan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah harus didasarkan atas peraturan perundang – undangan yang berlaku, baik pada tataran legislasi (dalam hal ini Perda), maupun pada tataran pengaturan (regulasi) sebagai dasar dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik (good governance), acuan normatif yang ada adalah Undang – Undang No. 28 Tahun 1999, tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ini berarti bahwa dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik harus didasarkan atas undang – undang tersebut. Ketiga sub isu tersebut adalah:

- 1). Prinsip prinsip *good governance* dalam tataran legislasi (Peraturan Daerah) dan regulasi daerah, dapat diajukan permasalahan : Adakah penjabaran lebih lanjut penerapan prinsip – prinsip *good governance* yang diatur di dalam Undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme dalam legislasi dan regulasi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah .Penjabaran lebih lanjut diartikan apakah ada legislasi dan atau regulasi yang mengatur lebih lanjut asas –

asas *good governance* yang terkandung dalam Undang – undang No.28 Tahun 1999

- 2). Penegakan hukum (*law enforcement*), apakah prosedur penegakan hukum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah telah memenuhi prinsip – prinsip *good governance* sebagaimana diatur di dalam pasal 3 Undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme
- 3) Norma- norma perilaku yang patut bagi aparatur pemerintah. Masalahnya adalah apakah norma – norma perilaku aparat yang bersikap melayani (*dientsbaarheid servitute*); terpercaya (*betrouwbaarheid reliability*) yang meliputi keterbukaan (*openheid*), kehati-hatian/kecermatan (*nauwgeztheid*), integritas (*integriteit*) bebas KKN, kesederhanaan (*soberheid*), kehormatan (*eerlijkheid-honesty*) telah dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas, khususnya dalam pelayanan publik dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*)

Dalam rangka menjawab permasalahan yang diajukan, substansi kajian meliputi beberapa aspek yaitu:

- 1). Aspek legislasi dan regulasi yang menyangkut wewenang pembentukan, prosedur dan substansi serta penegakannya
2. Prinsip- prinsip *good governance*. Prinsip – prinsip yang dikaji adalah
 - a) Prinsip *the rule of law* (negara hukum) yang menekankan pada asas kepastian hukum (*legal certainty*)

b) Prinsip demokrasi yang menekankan pada asas keterbukaan (*openness*); peranserta/partisipasi (*participation*); asas kecermatan (*principles of carefulness*) dan asas alasan yang rasional (*carefulness of reasoning*)

3. Perilaku aparatur pemerintah daerah. Perilaku aparatur pemerintah daerah sangat penting untuk dikaji, karena merupakan faktor penentu keberhasilan penciptaan suatu pemerintahan daerah yang *good governance*. Ukuran perilaku disini adalah: sikap melayani (*dienstbaarheid servitude*) dan terpercaya (*betrouwbaarheid reliability*) dari aparatur pemerintah daerah.

Dengan pengkajian terhadap ketiga aspek tersebut di atas diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diajukan dan sekaligus mengukur pelaksanaan Pemerintahan Daerah Bali yang sesuai dengan prinsip – prinsip *good governance*

1.3. Tujuan Penelitian.

1.3.1. Tujuan umum.

Berdasarkan pada permasalahan yang diajukan di dalam penelitian ini, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menemukan bentuk produk legislasi (Perda) yang tepat dalam rangka pelaksanaan prinsip – prinsip “good governance” sebagaimana diatur di dalam Pasal 3 Undang – Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan menemukan implementasi prinsip -

prinsip “good governance” sebagaimana diatur di dalam Pasal 3 Undang – Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Keputusan – keputusan Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Bali

2. Menemukan implementasi prinsip - prinsip “good governance” sebagaimana diatur di dalam Pasal 3 Undang – Undang No. 28 Tahun 1999 dalam pelaksanaan penegakan hukum oleh Pemerintah Daerah Bali.
3. Menemukan perilaku administrasi negara yang patut untuk dinormakan, sebagai panduan dalam pelaksanaan fungsinya sebagai pelayan masyarakat (public service) dalam rangka terwujudnya pemerintahan yang baik (good governance)

1.3.2 Tujuan khusus.

Tujuan khusus penelitian ini adalah mengumpulkan bahan – bahan hukum untuk penulisan sebuah disertasi Ilmu Hukum, Sebagaimana diketahui penulisan sebuah disertasi merupakan persyaratan formal bagi seorang mahasiswa S3 untuk dapat menamatkan studi program Doktor pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk kepentingan teoritik yaitu bagi pengembangan ilmu hukum administrasi berupa temuan – temuan baru seperti bentuk produk legislasi daerah (Perda) yang tepat untuk pelaksanaan prinsip –

prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, prinsip – prinsip *good governance* dalam implementasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan penegakan hukum yang sesuai dengan prinsip – prinsip *good governance*, serta norma perilaku administrasi negara (etika pemerintahan) dalam bentuk produk legislasi khusus, sebagai panduan dalam pelaksanaan fungsinya sebagai pelayan masyarakat, (*public service*) untuk terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*)

Di samping tujuan teoritik tersebut di atas, tujuan praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah memberikan landasan, pedoman dan rambu – rambu bagi para badan/pejabat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip – prinsip *good governance* sebagaimana diatur di dalam Undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Bagi kalangan masyarakat ilmiah dan para pembaca lainnya diharapkan akan mendapatkan manfaat berupa informasi baru tentang implementasi prinsip – prinsip “good governance” dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bagi penulis sendiri, tentunya penelitian ini memberikan manfaat yang sangat besar terutama dalam memperluas wawasan keilmuan, khususnya dalam bidang hukum administrasi.

perlindungan HAM dalam rangka penciptaan suatu pemerintahan yang baik untuk dapat menghantarkan rakyat Indonesia kepintu gerbang masyarakat yang adil dan makmur. Usaha – usaha itu antara lain dapat dilihat dengan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara yang telah direncanakan sejak tahun 1948, yang dikenal dengan “konsep Wirjono Prodjodikoro”, namun hal itu baru terwujud pada tahun 1986, dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 1986 LNRI 1986 No. 77 TLN-RI No.3344 tentang Peratun, yang merupakan salah satu pilar negara hukum, pelaksanaan pemilu yang diusahakan secara berkala merupakan salah satu pilar demokrasi, dibentuknya Komisi Hak Asasi Manusia merupakan wujud kesungguhan pemerintah dari sisi perlindungan hak asasi. Pengawasan Melekat yang dikenal dengan waskat, pelaksanaan penataran P4, serta dibentuknya PP No.30 tahun 1980, LNRI Th.1980 No.50. tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil merupakan usaha dari sisi management pemerintahan dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945, yaitu suatu pemerintahan yang melindungi segenap warga negara dan tumpah darah Indonesia dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, dengan kata lain semua usaha itu adalah dalam rangka penciptaan pemerintahan yang baik, (good governance), karena hanya pemerintahan yang baik dapat menciptakan itu semua.

Arah penciptaan pemerintahan yang baik semakin jelas tampak pada era reformasi, dengan dibentuknya berbagai undang – undang dan institusi yang mengarah pada penciptaan suatu pemerintahan yang baik (good governance), seperti telah diuraikan di dalam latar belakang masalah. Undang – undang yang berkaitan langsung dengan tujuan pembentukan pemerintahan yang baik adalah

undang – undang No. 28 Tahun 1999 LNRI Th.1999 No.75 TLN-RI No.3851. tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dalam realita, ternyata semua yang telah diusahakan tersebut belum mencapai hasil seperti apa yang diharapkan, hal ini terbukti masih maraknya praktik – praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di kalangan aparatur pemerintah, dan bahkan sekarang meluas ke lingkungan legislatif. Secara teoritik pemerintahan yang baik (good governance) seharusnya telah tercapai, mengingat hal itu telah diamanatkan di dalam pembukaan UUD 1945. Realita ini dapat diartikan bahwa semua peraturan perundangan tersebut tidak efektif, sehingga pengkajian tentang faktor penghambat penegakan hukum nya sangat perlu dilakukan

Diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 LNRI Tahun 2004 No. 125 TLN-RI No. 4437 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan cukup luas bagi pemerintah daerah, sebagai konsekuensi pemberlakuan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Pemberian otonomi yang seluas - luasnya, nyata dan bertanggung jawab membawa konsekuensi teoritis bergesernya bobot kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini berarti pencapaian tujuan negara yang diamanatkan di dalam Pembukaan UUD 1945, yang hingga kini belum tercapai, tanggung jawabnya bergeser dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dalam artian bahwa keberhasilan pemerintahan daerah akan mewujudkan tercapainya tujuan secara nasional, dengan demikian peranan pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) menjadi sangat menentukan

Tugas pemerintah daerah untuk menciptakan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip – prinsip yang ada di dalam UU No. 28 Tahun 1999 LNRI Th.1999 No.75 TLN-RI No.3851 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi.Kolusi dan Nepotisme, yang merupakan dasar hukum penciptaan pemerintahan yang baik kiranya sulit untuk dilakukan, karena ketentuan normatif tentang prinsip – prinsip pemerintahan yang baik di dalam undang – undang tersebut masih sangat umum, dan dalam bentuk asas – asas yang secara normatif tidak melahirkan konsekuensi yuridis bilamana ketentuan itu tidak dilaksanakan, karena di dalam UU tersebut jelas tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi hukum.

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap tindakan pemerintah haruslah didasarkan pada aturan hukum yang jelas dan kongkrit, sehingga dengan mudah menentukan perilaku mana yang dapat dikatakan melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi. Dengan demikian maka implementasi lebih lanjut asas – asas yang terdapat di dalam UU No. 28 Tahun 1999 LNRI Th.1999 No.75 TLN-RI No.3851 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi.Kolusi dan Nepotisme mutlak perlu. Di dalam tingkatan Pemerintah Daerah maka implementasi itu dapat pada tataran legislasi (Perda), maupun dalam tataran regulasi (pengaturan). Hal ini dimungkinkan, karena dengan pemberian otonomi yang seluas – luasnya nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang dimiliki dapat melakukannya. Dengan demikian permasalahan

bentuk produk legilasi tingkat pemerintah daerah sebagai implementasi prinsip – prinsip pemerintahan yang baik menjadi penting untuk dikaji.

Fenomena masih tingginya praktik – praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di negeri ini, menunjukkan bahwa perangkat hukum yang mengatur tentang kewenangan aparatur pemerintah untuk bertindak dalam rangka menciptakan suatu pemerintahan yang baik ternyata belumlah cukup seperti apa yang dinyatakan oleh **Ryaas Rasyid**, “ Saya sebenarnya sejak dulu sudah melihat adanya kevakuman etik dalam praktik politik dan pemerintahan .Tingkah laku kekuasaan kita hanya dikontrol oleh hukum yang tidak lengkap”⁶² Hal ini dapat diasumsikan bahwa hukum semata tidak cukup untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik, tetapi juga ditentukan oleh faktor manusia (penguasa) dalam arti perilaku yang baik dari penguasa, seperti apa yang dinyatakan oleh **Leonard D.White** “⁶³ *Many elements combine to make good administration: leadership, organization, finance, morale, methods and procedures, but greater than any of these is manpower*” Dari sisi hukum administrasi masalah manpower (aparatur pemerintah) juga merupakan hal yang penting, sesuai pendapat **Philipus M.Hadjou** yang dikutip dalam “Laporan Kajian Strategi Pengembangan Etika Pemerintahan” oleh Lembaga Administrasi Negara Tahun 2002 dinyatakan: “ Dewan kehormatan etika tidaklah cukup untuk mengawasi perilaku dalam hukum administrasi (perilaku penguasa)”⁶⁴ Dari pernyataan tersebut terlihat jelas bahwa dalam hukum administrasi terdapat unsur manpower (aparatur pemerintah). Dari unsur aparatur pemerintah ini faktor perilaku penguasa sangat penting peranannya. Perilaku dalam konteks ini adalah etika

pemerintahan agar tercipta suatu kualitas pelayanan publik yang baik, oleh karenanya diusulkan agar dibentuk suatu kontrol eksternal (ombudsman) agar pengawasan terhadap perilaku aparatur pemerintah dapat berjalan efektif.⁶⁵

Dari pendapat ketiga pakar tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor yang juga menentukan terciptanya suatu pemerintahan yang baik adalah **etika pemerintahan**. Dari sisi normatif, ini berarti perlu adanya suatu norma hukum yang mengatur prinsip – prinsip perilaku aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dalam melayani publik. Hal ini penting karena sekarang ini telah terjadi pergeseran paradigma kedudukan pegawai negeri sipil yang dulunya kedudukannya lebih condong kepada ketaatannya kepada pemerintah, sekarang berdasarkan Undang – Undang No.43 tahun 1999 LNRI Th. 1999 No.169 TLN-RI No.3890. tentang Perubahan Atas Undang – undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian lebih ditekankan pada pelayanan kepada masyarakat, hal ini dapat dilihat di dalam ketentuan pasal 3 ayat (1), dinyatakan:

“Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan”

Fenomena masih maraknya praktik KKN di negara ini dapat diasumsikan bahwa niat aparatur pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik tidak sungguh – sungguh, padahal tekad aparatur pemerintah memegang peran yang sangat penting setelah hukum, seperti apa yang dinyatakan di dalam penjelasan UUD 1945 “ Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah

semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan". Ini berarti adanya norma perilaku yang mengatur aparatur pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya (semacam etika profesi) merupakan suatu kebutuhan mutlak. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 30 ayat (1) dan (2) Undang – undang No. 43 tahun 1999, ditentukan bahwa: pembangunan **kode etik pegawai negeri sipil** akan diatur dalam peraturan pemerintah, akan tetapi sampai sekarang peraturan pemerintah yang dimaksud belum dibentuk. Untuk itu penelitian tentang norma-norma perilaku tersebut perlu dilakukan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Pendekatan masalah

Dilihat dari sudut materi yang akan dikaji, penelitian ini mempergunakan dua jenis kajian hukum yaitu: a.) kajian hukum normatif dan b.) kajian hukum empiris.

a). Kajian Hukum Normatif

Untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua didekati dengan mempergunakan kajian hukum normatif. Hal ini dilakukan karena dilihat dari sudut karakter obyek yang diteliti yang menghususkan pada aturan – aturan hukum positif tertentu dan tidak terbatas norma – norma hukum tetapi juga asas – asas hukum, maka karakter penelitian ini tergolong pada penelitian ilmu hukum dogmatik⁶⁶. Sifat dogmatik dari penelitian ini adalah mengkaji isi dari tataran hukum positif tertentu⁶⁷ dalam hal ini hukum positif yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pemerintahan Daerah Bali. Bila orang menonjolkan

karakter obyek dari ilmu hukum dogmatik seperti halnya yang dilakukan Hans Kelsen, maka ilmu hukum dogmatik sebagai ilmu hukum normatif.⁶⁸

Pendekatan yang dipergunakan dalam rangka mendiskripsi permasalahan hukum pertama dan kedua adalah pendekatan perundang – undangan (*statute approach*) dalam arti luas; pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan juga pendekatan kasus (*case approach*) Pendekatan perbandingan dipergunakan untuk menemukan norma – norma yang patut bagi aparaturnya pemerintah dalam melaksanakan tugas di dalam aturan – aturan hukum Negeri Belanda khususnya yang terdapat dalam *General Administrative Law Act (Algemene wet Bestuursrecht)* untuk menemukan dan mempertajam konsep tentang asas–asas umum penyelenggaraan negara yang ada. Pendekatan kasus dilakukan untuk mengkaji implementasi prinsip – prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penegakan hukum produk hukum daerah

a.1. Sumber bahan hukum

Pada umumnya bahan hukum bagi penelitian hukum normatif terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁶⁹. Bahan hukum primer (*authoritative records*) yang dipergunakan di dalam penelitian adalah semua peraturan perundang – undangan (legislasi) UUD 1945, TAP MPR dan undang – undang yang mengatur baik langsung maupun tidak langsung tentang pemerintahan yang baik (*good governance*), produk legislasi daerah (Perda) baik tingkat Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, (Badung) dan Pemerintahan Kota (Denpasar). Yang diteliti disini adalah implementasi asas –asas pemerintahan yang

baik yang diatur di dalam undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme di dalam Peraturan Daerah Bali. Di samping itu bahan hukum primer yang diteliti adalah produk hukum dalam bentuk regulasi (pengaturan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Dalam tataran inipun diteliti bagaimana implementasi asas – asas pemerintahan yang baik dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan dan juga dalam pelaksanaan penegakan hukumnya, apakah dalam pelaksanaannya telah mempertimbangkan asas – asas pemerintahan yang baik. Bahan hukum sekunder (*non authoritative records*) yang dipergunakan adalah hasil penelitian yang mendukung materi yang dibahas, literatur – literatur yang ditulis pakar dalam bidang hukum administrasi, dan juga Disertasi.

a.2. Prosedur pengumpulan bahan hukum

Bahan – bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan dan disistematisasi dengan mempergunakan system kartu (*card system*). Kartu – kartu disusun berdasarkan pada topik, bukan berdasarkan pada nama pengarang, hal ini dilakukan agar lebih mudah dalam penguraian, penganalisaan dan pembuatan kesimpulan dari konsep – konsep yang diteliti, karena satu kartu hanya memuat satu konsep masalah tertentu dari berbagai sumber sehingga dengan diletakkannya bahan tersebut dalam satu kartu, akan lebih cepat dan mudah untuk dilakukan analisa dan kesimpulan

a.3 Teknik analisis bahan hukum

Bahan - bahan hukum yang telah dikumpulkan, dianalisa dengan langkah – langkah deskripsi, sistematisasi dan eksplanasi. Deskripsi meliputi isi maupun struktur hukum positif⁷⁰ dengan tujuan untuk menemukan isi dan makna aturan hukum. Jadi pada tahap ini dilakukan pemaparan aturan hukum, dan pemaparan aturan hukum sangat tergantung pada teori interpretasi yang dianut⁷¹ Dalam kaitan dengan penelitian ini, dilakukan pemaparan segala bentuk aturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji dan juga hubungan hierarki antar aturan hukum tersebut. Jika ternyata terdapat norma yang kabur, dilakukan interpretasi.

Philipus M.Hadjon mengintrodusir metode interpretasi hukum sebagai berikut.⁷²

- (1) interpretasi gramatikal : mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari – hari atau bahasa hukum;
- (2) interpretasi sistematis: dengan titik tolak dari system aturan mengartikan suatu ketentuan hukum;
- (3) “wets – en rechtshistorische interpretatie” menelusuri maksud pembentukan undang – undang adalah suatu “wetshistorische interpretatie” dalam hal usaha menemukan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut “rechtshistorische interpretatie”;
- (4) interpretasi perbandingan hukum: mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum;
- (5) interpretasi antisipasi: menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku
- (6) interpretasi teleologis: setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis

Dalam penelitian ini interpretasi hukum yang dipergunakan adalah interpretasi gramatikal, interpretasi otentik, interpretasi sistematis dan wets – en rechthistorische interpretasi⁷³,

Langkah sistematisasi dilakukan untuk memaparkan isi dan struktur hukum atau hubungan hierarkhis antara aturan – aturan hukum, yang didasarkan atas dua asumsi yaitu:

1. aturan hukum disamakan dengan norma yang isinya adalah *an ought or a may*.
2. sistem hukum terdiri atas kumpulan norma yang diinterpretir oleh ilmuwan hukum sebagai suatu bidang pengertian yang non kontradiktor⁷⁴

Dalam tahapan sistematisasi ini dilakukan koherensi, rasionalisasi dan penyederhanaan aturan – aturan hukum. Koherensi dilakukan antar aturan – aturan hukum yang berkaitan agar dapat dipahami dengan baik. Rasionalisasi dan penyederhanaan dilakukan dengan mengkonstruksi aturan – aturan hukum umum dan pengertian – pengertian agar bahan hukum tertata lebih baik, lebih masuk akal (logis) dan lebih dapat ditangani (*hanteerbaar*).⁷⁵

Dalam tahap eksplanasi dilakukan penguraian secara jelas dan analisis terhadap makna yang terkandung dalam aturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini sehingga membentuk suatu pengertian yang terintegrasi dan logis. Analisis hukum merupakan suatu *open system*⁷⁶ artinya aturan hukum dan keputusan harus dipikirkan dalam suatu hubungan dan norma hukum bertumpu atas asas hukum, dan di balik asas hukum dapat disestimasikan gejala – gejala lainnya.

b). Kajian Hukum Empiris

Untuk menjawab permasalahan ketiga yaitu tentang norma – norma perilaku yang patut bagi aparatur pemerintah, dipergunakan jenis penelitian hukum empiris,

mengingat belum ada norma hukum khusus yang mengatur tentang hal tersebut, maka untuk mengetahui perilaku etika aparatur pemerintah perlu dilakukan studi lapangan, oleh karenanya pemakaian jenis penelitian hukum empiris tidak dapat dihindarkan.

Dalam mengkaji norma perilaku aparat dalam pelaksanaan pelayanan publik pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan hukum administrasi dalam hal ini pendekatan fungsionaris, yaitu suatu pendekatan yang melihat bagaimana perilaku aparat dalam pelayanan kepentingan masyarakat⁷⁷. Dalam mengkaji norma perilaku aparat dalam pelayanan publik, ada dua hal pokok yang diteliti seperti apa yang ditawarkan oleh Philipus M.Hadjon⁷⁸ yaitu: (1) sikap melayani (*dienstbaarheid – servitude*) dari aparat dan (2) terpercaya (*betrouwbaarheid reliability*) yang meliputi: keterbukaan (*openheid*); kehati – hatian/kecermatan (*nauwgeztheid*); integritas (*integriteit*) bebas KKN; kesederhanaan (*soberheid*); kehormatan (*eerlijkheid – honesty*) untuk memperoleh informasi perilaku aparat dalam pelayanan publik seperti norma di atas, penelitian dilakukan di lembaga Ombudsman Nasional, DPRD Propinsi Bali, dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dalam bidang ini, dengan cara mencatat pengaduan masyarakat daerah penelitian berkenaan dengan kualitas pelayanan aparat daerah penelitian dalam pelayanan publik kepada kedua institusi dan lembaga tersebut. Selanjutnya dilakukan penelusuran terhadap pelaksanaan rekomendasi yang diberikan oleh badan – badan tersebut (Ombudsman Nasional dan DPRD). Informasi yang diperoleh kemudian di sistematisasi, diklasifikasi dan selanjutnya dianalisa dengan menggunakan analisa induktif. guna

lebih mempermudah pendeskripsian konteks yang muncul dari bawah. Hasil analisa informasi yang diperoleh di institusi dan lembaga tersebut di atas diharapkan dapat memberikan jawaban tentang norma perilaku yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat dalam pelayanan publik.

Untuk melengkapi informasi yang diperoleh dari institusi dan lembaga tersebut di atas, dalam penelitian ini juga dilakukan wawancara. Untuk mewakili pihak pemerintah, wawancara dilakukan terhadap Sekretaris Daerah Pemerintah Propinsi Bali, Pemerintah Kabupaten Badung dan Sekretaris Daerah pemerintah kota Denpasar. Dipilihnya Sekretaris Daerah dengan pertimbangan bahwa pejabat inilah yang secara faktual menjalankan pemerintahan sehari – hari dilingkungan pemerintahan masing – masing, sehingga diasumsikan mengetahui secara detail masalah perilaku aparaturnya dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik. Disamping itu juga digali persepsi masyarakat terhadap aparat pemerintah daerah untuk mengetahui kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah

Di dalam penelitian juga digali nilai - nilai etika khas budaya Bali yang berkaitan dengan norma – norma yang berhubungan dengan perilaku aparat pemerintah. Hasil wawancara tersebut untuk melengkapi hasil kajian dari bahan hukum primer maupun sekunder yang berkenaan dengan norma perilaku aparat pemerintah.

Hasil kajian disajikan dalam bentuk deskripsi berupa uraian hasil analisa bahan hukum yang diperoleh di lapangan. Untuk hasil kajian persepsi masyarakat

terhadap perilaku aparaturnya pemerintah daerah ditampilkan dalam bentuk table prosentase yang kemudian diuraikan secara deskriptif analitis. Penelitian ini diarahkan untuk dapat melakukan kajian ilmu hukum dalam tiga lapisan hukum yakni lapisan Dogmatika hukum, Teori hukum dan Filsafat hukum. Pada lapisan dogmatika hukum akan mengkaji keterkaitan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tataran Teori hukum menganalisis dua masalah pokok yakni penjabaran asas – asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam produk legislasi dan regulasi daerah dan penjabaran asas – asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penegakan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tataran filsafat menganalisis hakekat *good governance* dan dua masalah pokok yaitu apakah perlu adanya norma perilaku aparaturnya pemerintah dalam pelayanan publik untuk menghindari terjadinya praktik *maladministrasi* dan norma perilaku yang bagaimana perlu diatur agar terwujud suatu pemerintahan yang baik (*good governance*)

Dengan mempergunakan metode yang diuraikan di atas diharapkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini dapat dijawab dengan hasil kebenaran yang diharapkan.

1.7. Pertanggungjawaban sistematika.

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, maka penelitian disertasi ini disusun atas 6 (enam) bab, dengan sistematika sebagai berikut: Bab I

Pendahuluan , bab isi dituangkan di dalam bab 2 sampai dengan 5, sedangkan bab 6 adalah bab penutup. Penyusunan bab didasarkan atas permasalahan yang diajukan. Bab 2 diberi judul “Kajian Teoritik *Good Governance*. Bab ini merupakan dasar dari pembahasan bab – bab berikutnya. Dilakukannya kajian teoritik tentang *good governance* adalah untuk mendiskripsikan secara utuh pengertian *good governance* mengingat luasnya ruang lingkup *good governance*. Oleh karena itu di dalam bab ini diuraikan kajian teoritik *good governance* dari perspektif Ilmu Politik; *good governance* dari perspektif Ilmu Manajemen; dan *good governance* dari perspektif Ilmu hukum. Disamping itu di dalam bab ini juga diuraikan tentang indikator – indikator *good governance* (keperintahan yang baik).Indikator – indikator tersebut adalah : pemerintahan demokrasi; negara hukum. Bab ini juga dimaksudkan untuk membatasi pengertian *good governance*. Bab tiga diberi judul *Good Governance* Dalam Aturan Hukum Republik Indonesia. Mengkaji keberadaan *good governance* dalam aturan hukum Republik Indonesia. Bab ini ingin menunjukkan bahwa penekanan bobot dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Untuk itu dikaji aturan hukum RI yang mengatur secara langsung prinsip – prinsip *good governance* yang terdiri atas : Undang – Undang Dasar 1945; Ketetapan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan Undang – undang , khususnya Undang – undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Bab 4 (empat) berdasarkan pada hasil kajian dalam bab 3 (tiga) menjawab permasalahan pertama dan kedua yang diberi judul “Implementasi *Good governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

“untuk itu bab ini disusun atas 3 (tiga) sub bab yaitu: (1) Implementasi *good governance* dalam Legislasi dan regulasi daerah yang dibagi atas dua anak sub bab yaitu: pertama Asas Keterbukaan Dalam Legislasi Daerah yang membahas aspek prosedur yang terdiri atas a) persiapan yang terbuka; b) badan pertimbangan; c). lembaga keberatan; d). pengumuman hasil keputusan yang sudah final. kedua adalah Asas legalitas yang menyangkut wewenang, prosedur dan substansi Sub-bab 2. Implementasi Undang – undang No.28 Tahun 1999 Dalam Legislasi dan Regulasi Daerah, dan sub – bab 3 diberi judul Implementasi prinsip – prinsip *good governance* dalam penegakan hukum di daerah yang disusun atas 3 anak sub bab yaitu :Prosedur (yang terdiri asas asas kecermatan dan asas alasan yang rasional); Asas Kepastian hukum (*legal certainty principle*) dan Kontrol terhadap penegakan hukum. Bab 5 (lima) menjawab permasalahan ketiga, dengan judul Norma Perilaku Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Perwujudan Kepemerintahan yang baik (*good governance*) yang terdiri atas dua anak sub bab yaitu: Pengertian norma perilaku dan Maladministrasi aparatur pemerintah daerah. Bab 6 (enam) merupakan bab penutup yang terdiri atas dua anak sub bab yaitu: (1) kesimpulan, dan (2) saran – saran. Kesimpulan merupakan hasil kajian dari permasalahan yang diajukan, sedangkan saran – saran berisi hal – hal yang perlu ditindaklanjuti baik dalam bentuk kajian lebih lanjut atau berupa tindakan kongkrit yang harus dilakukan oleh pihak terkait, dalam hal ini Pemerintah Daerah Bali, karena belum terjawab di dalam pembahasan di dalam bab – bab isi

Dengan sistematika seperti yang dipaparkan di atas diharapkan dapat menghasilkan kajian yang mendekati kebenaran tentang permasalahan yang dibahas.

¹ **Revidson Baswir**, *Kendala Kelembagaan dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, dalam (Pemerintahan Yang Bersih Perspektif Politik, Hukum, Ekonomi, Budaya dan Agama), Pusat Penerbitan UII Press, Yogyakarta, 2000, h. 28

² **ibid.**

³ **R. William Liddle**, *Crafting Indonesian Democracy*, Penerbit Mizan, Jakarta, 2001, hal. 1

⁴ **Philipus M. Hadjon**, *Workshop And Seminar On Good Governance (Reader)*, Utrecht University-Airlangga University, Surabaya 4,5,6, October 2001, h. 1

⁵ **Moh. Mahfud, MD.**, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi, dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, dalam (Pemerintahan Yang Bersih Perspektif Politik, Hukum, Ekonomi, Budaya dan Agama), Pusat Penerbitan UII Press, Yogyakarta, 2000, h. 28

⁶ **BPHN**, *Seminar Hukum Nasional ke-VII Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani*, Jakarta, 1999, h. 6

⁷ **Mitfah Toha**, *Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah*, paper dalam Seminar Hukum Nasional "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", BPHN, Jakarta, 1999:2.

⁸ **Bintoro Tjokroamidjojo**, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, LAN. Jakarta, 2002. Di dalam buku ini Bintoro mempergunakan istilah Pengelolaan yang baik untuk good governance

⁹ **Moh. Mahfud, MD.**, op.cit, h.vii

¹⁰ *Rekomendasi Hasil Seminar Nasional Otonomi Indonesia 2001*, Diselenggarakan oleh APKASI dan APEKSI, Hotel Borobudur Jakarta, tanggal 22-24 Oktober 2001.

¹¹ **Mustapadidjaja**, *Manajemen Proses Kebijakan Publik*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 1

¹² **Sedarmayanti**, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Daslam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Rekonstruksi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 4

¹³ **Carolina G. Hernandez**, *Governance Civil Society, and Democracy*, paper disampaikan dalam "Confrence on Good Governance In East Asia: Realities, Problem, And Challenges, diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Study bekerjasama dengan Konrad Adenauer Foundation Regional Office Manila, Kjakarta, 1999: 2.

¹⁴ **Ngair Wood**, *The Challenge of Good Governance for The IMF and World Bank* *Themselves*, paper diterbitkan International Monetary and Finacial Issues for The 1990, UNDP 1998: 824.

¹⁵ **Sadu Wasistiono**, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, hal. 32.

¹⁶ **A. Hamid Atamimi**, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pasca Sarjana UI, 1990, h. 114.

¹⁷ **BPHN**, op.cit, h. 10.

¹⁸ **Jusuf Wanandi**, *Good Governance, Domestic and Regional for Future*, paper disampaikan dalam The Twelfth Asia-Pacific Rountable, Kuala Lumpur, 1998: 1

¹⁹ **Center Public Policy Study**, *LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran untuk Demokrasi dan Good Governance*, dalam Reader Workshop and Seminar on Good Governance yang

diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya bekerjasama dengan Universitas Utrecht, disusun oleh Philipus M.Hajdon, Surabaya, 2001: 7

²⁰ Center Public Policy Study, ibid.

²¹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance Dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Cetakan ketiga. Lembaga Administrasi Negara, Jakarta 2004, hal 84

²² ibid, hal.130 - 135

²³ Disampaikan dalam Workshop And Seminar On Good Governance” yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya bekerjasama dengan Universitas Utrecht, hari kedua tanggal 5 Oktober 2001.

²⁴ Wibisono yang pendapatnya dikutip oleh CPPS dalam papernya yang berjudul *LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance* memerinci 9 (sembilan) ciri good governance yaitu: 1). Pengelolaan sumber daya alam; 2). integritas diri para politisi, penegak hukum dan elite intelektual; 3). Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif; 4) Media massa yang independen; 5) Independensi lembaga peradilan; 6) proses pelayanan politik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas ; 7) Adanya aturan anti korupsi. Mitfah Toha “ Transparansi dan Tanggung Jawab Publik Terhadap Tidakan Pemerintah “ Jakarta 1999: 2 , memberikan ciri Tata Pemerintahan yang Baik dan Berwibawa (good governance) : 1) Predictable; 2) Terbuka dan proses pengambilan kebijaksanaan nya yang bebas dari kecurigaan dan bisa dipertanggungjawabkan ; 3) akuntabilitas; 4) Transparansi; 5) terbuka; 6) menerima perbedaan dan kontrol masyarakat; 7) rule of law harus ditegakkan secara eksklusif. Suchit Bunbongkarn dalam “ *Governance and Civil Society with Special Emphasis on Thailand Experience* “ yang disampaikan pada *Conference On Good Governance In East Asia; Realities, Problems, And Challenges*, Jakarta, 1999 : 4. disebutkan 1) *Transparancy*; 2) *Accountability*; 3) *Responsibility*; 4) *Honesty and People partisipation* Mustari Pide; “ Partisipasi Masyarakat Sipil Dalam Otonomi Daerah Menurut UU NO.22 Th.1999 dalam Jurnal Hukum Quia Iustum, No.14 Vol 7 - 2000 Jogjakarta, h.143. Indikator *good governance* adalah: 1) melaksanakan HAM; 2) masyarakat berpartisipasi dalam mengambil keputusan ; 3) melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat; 4) mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; 5) orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

²⁵ G.H.Addink, *Principles of Good Governance In An International And Comparative Law Perspective*, loc.cit.

²⁶ Dalam bukunya yang berjudul “ *Sosiologi Hukum Dalam masyarakat* “ dikatakan agar suatu aturan hukum dapat berfungsi paling tidak diperlukan 4 (empat) faktor yaitu: (1) kaedah hukum atau aturan itu sendiri; (2) Petugas yang menegakkan atau yang menerapkan; (3) Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaedah hukum ; (4) warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

²⁷ Dalam Pemerintahan Yang Bersih, Perspektif Politik, Hukum, Ekonomi, Budaya dan Agama, Pusat Penerbitan UII Press, Yogyakarta, 1999, hal.200

²⁸ J.B.J.M.Ten Berge & A.J. Bok; *Codification Of Administrative Law In The Netherlands* dalam (G.H.Addink *General Principle of Good Governance Under GALA*) paper disampaikan dalam Workshop And Seminar On Good Governance , Kerjasama Utrecht University-Airlangga University, Surabaya, 2001: 102).

²⁹ G.H.Addink; *General Principle Of Good Governance Under GALA*, paper disampaikan dalam Workshop And Seminar On Good Governance , Kerjasama Utrecht University-Airlangga University, Surabaya, 2001 : 8)

³⁰ G.H.Addink; *General Principle Of Good Governance Under GALA* ibid. h.9-38

³¹ Philipus M.Hadjon; *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B.)* dalam (Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B) Paulus Effendie Lotulug) Pt.Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, h. 105

³² I.Gst.Ngr.Wairocana, *Problematik Yuridis Klausue Pengaman (Veiligheids Clausule) Dalam Keputusan Tata Usaha Negara (Tesis)* Dari hasil penelitian penulis ada 17 asas, dari 12 sumber.

Asas-asas tersebut adalah: 1) asas kepastian hukum; 2) asas keseimbangan; 3) asas bertindak cermat; 4) asas motivasi atau pemberian alasan; 5) *detournement de pouvoir*/ tidak boleh mencampuradukkan wewenang/penyalahgunaan wewenang; 6) asas kesamaan dalam mengambil keputusan; 7) asas permainan yang layak (*fair play*); 8) asas keadilan atau kewajaran; 9) asas menanggapi pengharapan yang wajar/ asas kepercayaan; 10) asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal; 11) asas perlindungan atas pandangan hidup; 12) asas kebijaksanaan; 13) asas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*); 14) asas larangan sewenang-wenang; 15) kaidah-kaidah berlaku umum; 16) *detournement de procedure*; 17) asas sasaran yang tepat. 17 asas - asas tersebut merupakan kompilasi dari 12 sumber yaitu : R.Crinle le Roy ; De Haan,Drupsteen, dan Fernhout; Kuntjoro purbopranoto; F.H.van der Burg dan G.J.M. Cartigny; J.B.J.M.Ten Berge dan AOC Tak; Willem Konijnenbelt; MJ.In't Veld dan NSJKoeman; HD.Van Wijk; Van den Burg dan Mc Burken; MJS Korteweg dan Wiers cs; Wiarda; Jurisprudensi Arob.

³³ P.P. Craig, op.cit. hal 5.

³⁴ Ibid, hal 12.

³⁵ Peraturan Pelaksana yang telah diundangkan adalah: PP No. 65 Th. 1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara; PP No 66 Th. 1999 Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa; PP No.67 Th. 1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa; PP No.68 Th.1999 Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara; Keppres No.81 Th.1999 Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.

³⁶ Menurut Pasal 1 angka 3,4 dan 5, mengartikan **Korupsi** adalah tidak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi; **Kolusi**, adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara; **Nepotisme** adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya, di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

³⁷ APKASI dan APEKSI *Kesepakatan Bersama Tata Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta 2001.

³⁸ Ke 28 prinsip tersebut adalah: (1) Prinsip the rule of law; (2) transparansi; (3) akuntabel; (4) persamaan dihadapan hukum (5) demokratis; (6) perlindungan hukum; (7) pasar yang efisien; (8) efisien dan efektif; (9) bebas korupsi; (10) disiplin anggaran; (11) partisipasi; (12) sikap responsive; (13) berorientasi konsensus; (14) kesejahteraan/kebersamaan; (15) visi strategis; (16) larangan penyalahgunaan kekuasaan; (17) larangan sewenang – wenang; (18) kepastian hukum; (19) prinsip kepercayaan; (20) persamaan; (21) keseimbangan/proporsionalitas; (22) kecermatan; (23) alasan yang baik ; (24) kepentingan umum; (25) keterbukaan; (26) profesionalitas ; (27) penegakan hukum; (28) pengawasan.

³⁹ Pengelompokan dilakukan berdasarkan kedekatan masing – masing prinsip yang ada. Pengelompokan tersebut adalah: (1) Prinsip the rule of law/negara hukum (terdiri atas: prinsip kepastian hukum; persamaan dihadapan hukum; penegakan hukum ; perlindungan HAM; larangan penyalahgunaan kekuasaan; larangan penyalahgunaan wewenang) ; (2) prinsip akuntabilitas ; (3) prinsip demokrasi (terdiri atas prinsip keterbukaan; peranserta/partisipasi; sikap responsive; orientasi consensus; kebersamaan/kesejahteraan; kepentingan umum; (4) prinsip efisien/efektif (terdiri atas : prinsip visi strtegis; pasar yang efisien; disiplin anggaran); (5) prinsip kepercayaan (terdiri atas :prinsip bebas KKN; profesionalitas; kecermatan; alasan yang baik); (6) prinsip proporsionalitas/keseimbangan; (7) prinsip pengawasan (tertib penyelenggara negara)

⁴⁰ Philipus M.Hadjon, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993:3)

⁴¹ ibid

⁴² ibid. *Asas negara hukum* yang langsung berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintah adalah: asas legalitas dalam pelaksanaan pemerintahan (*wetmatigheid van bestUUr* : asal kewenangan; prosedur dan substansi); perlindungan hak asasi (*grondrechten*: hak klasik dan hak sosial); pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan

(machtsverdeling a.l. melalui desentralisasi fungsional maupun teritorial. **Landasan demokrasi** terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata. Prinsip demokrasi yang melandasi hukum administrasi adalah: kedudukan badan perwakilan rakyat; asas bahwa tidak ada jabatan seumur hidup; asas keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahan (openbaarheid) ; peranserta. **Instrumen yuridis**. Merupakan penjelamaan dari konsep sturen , artinya bagaimanakah dengan instrumen tersebut tercapai tujuan pemerintahan yaitu : efektif (doeltrefendheid: hasil guna); efisiensi (doelmatigheid: daya guna)

⁴³ **P.P. Craig**, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell Limited of South Quay Plaza, London, hal.1.

⁴⁴ Seminar Nasional Otonomi Indonesia 2001, Hotel Borobudur-Jakarta, 22 Oktober-24 Oktober 2001

⁴⁵ **Juniarto**, *Pemerintahan Lokal*, Yayasan Peneerbit Gadjah Mada, Jogjakarta, 1967, hal.15.

⁴⁶ **Bhenyamin Hoessein**, *Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, (Makalah) dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema “ Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 14 – 18 Juli 2003, hal.3-4.

⁴⁷ **Otonomi luas** adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri , pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah **Otonomi nyata** keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah, **Otonomi Yang Bertanggung Jawab** berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemebrian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik , pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan serasi antara pusat dan daerah serta antar -daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁸ **Bagir Manan**, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 21

⁴⁹ **Ateng Syafruddin**, *Mempelajari Undang-undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Tahun 1974 dalam (Pemanfaatan Pelaksanaan Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah)* Sinar Baru Bandung, 1985, h. 18

⁵⁰ **Philipus M Hadjon**, *Analisis Hukum Tata Negara Atas Beberapa Ketentuan UU No.22 Tahun 1999* (paper) tth h.1

⁵¹ **S.H. Sarundajang**, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, h.151

⁵² **Bagir Manan**. op.cit h.166

⁵³ **ibid**, h. 172

⁵⁴ **ibid**, h. 166

⁵⁵ **Saafroedin Bahar, dkk**, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hal 429

⁵⁶ **ibid**. hal 427

⁵⁷ Pasal 13 ayat (1) menentukan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan, b). perencaaan pemanfaatan , dan pengawasan tata ruang, c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat d). penyediaan sarana dan prasarana umum; e). penanganan bidang kesehatan; f). penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g). penanganan masalah social lintas

kabupaten/kota; h). pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; I). Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j). pengendalian lingkungan hidup; k). pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l). pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m). pelayanan administrasi umum pemerintahan; n). pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan p). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang – undangan . **Pasal 14 ayat (1)** Urusan wajib yang menjadi kewenangan untuk kabupaten/kota meliputi : a). perencanaan dan pengendalian pembangunan; b). perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; c). penyelenggaraan ketertibatan umum dan ketentraman masyarakat; d). penyediaan sarana dan prasarana umum; e). penanganan bidang kesehatan; f) penyelenggaraan pendidikan; g). penanggulangan masalah sosial ; h). pelayanan bidang ketenagakerjaan ; I). Fasilitas pengembangan koperasi , usaha kecil dan menengah j). pengendalian lingkungan hidup; k). pelayanan pertanahan ; l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil ; m) pelayanan administrasi umum pemerintahan; n) pelayanan administrasi penanaman modal; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan p). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang – undangan

⁵⁸ **Lincolin Arsyad**, *Urgensi Lembaga Akuntabilitas dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, dalam *(Pemerintahan Yang Bersih Perspektif Politik, Hukum, Ekonomi, Budaya dan Agama)*, Pusat Penerbitan UII, Yogyakarta, 1999, h. 63

⁵⁹ **Soewoto Mulyosudarmo**; op cit h.2

⁶⁰ **Bali Post**, 21 September 2002, hal.1

⁶¹ **Bali Post**, 8 Oktober 2002, hal.3.

⁶² **Ryaas Rasyid**, *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*, Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan (Puskap), Jakarta 2001. Hal, 385.

⁶³ **Leonard D Hhite**, *Introduction to the Study of. Public Administration*, The Macmillan Company, New York. 1950, hal. 313.

⁶⁴ **Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia**, Laporan Kajian Strategi Pengembangan Etika Dalam Pemerintahan, Jakarta, Hal. 81.

⁶⁵ **Ibid.**

⁶⁶ **Jan Gijssels, Mark Van Hoecke**, *Apakah Teori Hukum Itu ?* (diterjemahkan oleh B Arief Sidharta) Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahyangan , Bandung, 2000, h. 109 -110

⁶⁷ **D.H.M. Meuwissen**, *Ilmu Hukum* dalam Pro Justisia Tahun XII No.1 Oktober 1994, h.25

⁶⁸ **ibid.**

⁶⁹ **Sunaryati Hartono**, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke- 20* , Alumni, Bandung, 1994, h.134.

⁷⁰ Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), dalam Yuridika No. 6 Tahun IX November – Desember, Surabaya, 1994, h.6

⁷¹ **Bernard Arief Sidharta**, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, cet. Pertama, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal 150.

⁷² **Philipus M.Hadjon**, Pengkajian, locit.

⁷³ **Ibid**, hal 15

⁷⁴ **Ibid**. hal.6

⁷⁵ **Bernard Arief Sidharta** , loc.cit

⁷⁶ **Philipus M.Hadjon**, Pengkajian, lo.cit.

⁷⁷ **Philipus M.Hadjon**, *Hukum Administrasi*, Hand Out dalam “ Seminar Pengembangan Konsepsi Hukum Pelayanan Publik Dalam Rangka Penyusunan RUU Tentang Pelayanan Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2003. Pendekatan Fungsionaris adalah suatu pendekatan yang melihat bagaimana perilaku aparat dalam pelayanan kepentingan masyarakat

⁷⁸ **Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia**, Op.cit. hal 63,