

**PENERAPAN ASAS-ASAS PEMERINTAHAN YANG BAIK  
MENUJU *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

Oleh :  
**Abdurrohman Fikri**  
**NIM : S20173078**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
2024**

**PENERAPAN ASAS-ASAS PEMERINTAHAN YANG BAIK  
MENUJU *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

Oleh :  
**Abdurrohman Fikri**  
NIM : S20173078

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
2024**

**PENERAPAN ASAS-ASAS PEMERINTAHAN YANG BAIK  
MENUJU *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**

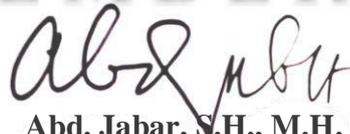
Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh :

**Abdurrohman Fikri**  
NIM : S20173078

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

Disetujui Pembimbing  
JEMBER



**Abd. Jabar, S.H., M.H.**  
NIP : 19710924 201411 1 001

**PENERAPAN ASAS-ASAS PEMERINTAHAN YANG BAIK  
MENUJU *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**

Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu  
persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)

Fakultas Syariah

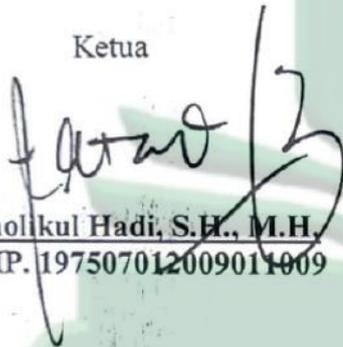
Program Studi Hukum Tata Negara

Hari : Jum'at

Tanggal : 14 Juni 2024

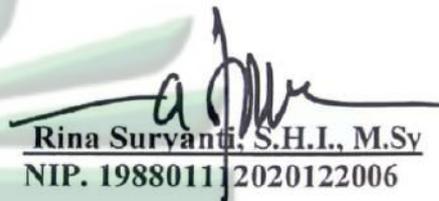
Tim Penguji

Ketua



Sholikhul Hadi, S.H., M.H.  
NIP. 197507012009011009

Sekretaris



Rina Suryanti, S.H.I., M.Sy  
NIP. 19880112020122006

Anggota

1. Prof. Dr. H. Miftah Arifin, M.Ag.

2. Abdul Jabar, S.H., M.H.

Menyetujui

Dean Fakultas Syariah



Dr. Wildani Hefni, MA.  
NIP. 19911107 2018011004

## MOTTO

ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

Kemudian kami jadikan engkau (Muhammad) mengikuti syariat (peraturan) dari agama itu, maka ikutilah (syariat itu) dan janganlah engkau ikuti keinginan orang-orang yang tidak mengetahui. (QS. Al-Jaziyah : 18)<sup>1</sup>

*Salus Populi Supreme Lex Esto : Kesejahteraan Rakyat adalah Hukum Tertinggi (Adagium Hukum).*



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

---

<sup>1</sup> Kementerian Agama (KEMENAG) RI, Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Batu Ampar Jawa Timur : Pustaka Al-Mubin, 2013), 28

## PERSEMBAHAN

### *BISMILLAHIRROHMANIRRHIM*

Segala puji bagi Allah SWT dan atas dukungan dan do'a dari orang-orang terkasih, yang telah membantu saya melalu perjalanan panjang yang dimulai dengan banyak kesulitan, keikhlasan, serta keyakinan dan ucapan rasa syukur yang begitu besar akhirnya kupersembahkan karya sederhana ini sebagai tanda bakti, hormat dan rasa terima kasih yang tiada terhingga kepada:

1. Kepada Bapak Agus Salim dan Ibu Yuliana yang telah mencurahkan segenap cinta, jiwa, raga dan segala doanya yang telah memberikan dan mengantarkan anaknya ini meraih keberhasilan dalam pendidikan.
2. Istriku Dewi Andriyana yang telah menyemangati, membersamai, membantu ayah dan ibu dalam segala hal perjuangan penyelesaian pendidikan ini.
3. Kakak, adik dan Kakak Iparku, Paman dan Tante yang telah mendukung dan menyemangati, Kakek dan Nenek dari Ayah dan Ibu yang telah teramat sangat membantu.
4. Bapak Sunarto dan Ibu Suti yang telah mendidik pun juga doa yang telah dipanjatkan untuk keberhasilan menantunya ini.
5. Kepada seluruh Kawan, Rekan, Sahabat dan teman dekat baik itu Kawan Kelas, PMII, RC dan seluruh kolega dan kerabat terdekat.
6. Keluarga Besar Ma'had Al-Cadikaiyyah 93 Sempusari, Kaliwates, Jember.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah penulis ucapkan untuk Allah SWT sebab rahmah serta inayah-Nya, segala sesuatu yang sudah direncanakan, dan sudah di dilaksanakan dapat berjalan lancar sebagaimana mestinya, sholawat beserta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita sang nabi agung nabi Muhammad SAW.

Perjuangan dan kerja keras yang sudah penulis lakukan, mengantarkan pada sebuah kesuksesan sehingga skripsi yang berjudul *Penerapan Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik Menuju Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah*. Adapun tugas akhir ini diajukan kepada Fakultas Syariah UIN KHAS Jember untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Starata Satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum Program Studi Hukum Tata Negara.

Keberhasilan dan kesuksesan ini penulis menyadari bahwa didapat karena dukungan banyak pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Hefni Zain, S.Ag., M.M., CPEM., selaku Rektor UIN KHAS Jember.
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, MA. selaku Dekan Fakultas Syariah UIN KHAS Jember.
3. Bapak Sholikul Hadi, S.H., M.H., selaku Koordinator Prodi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syariah UIN KHAS Jember.

4. Bapak Abdul Jabar, S.H., M.H., selaku Pembimbing Skripsi yang telah banyak membantu menyelesaikan dan juga menyempurnakan.
5. Ibu Rina Suryanti, M.Sy, selaku Sekretaris Sidang Skripsi saya yang telah membantu penyelesaian Skripsi saya dan Revisi Skripsi saya.
6. Bapak Dr. Ishaq, M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA)
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syariah UIN KHAS Jember yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Bapak dan Ibu TU (Tata Usaha) Fakultas Syariah UIN KHAS Jember yang telah mengajar saya dari Semester awal sampai bisa menyelesaikan tugas akhir ini dengan penuh bangga.
9. Semua Pengarang Buku-buku/Refrensi yang telah saya gunakan dalam penyusunan penulisan Skripsi ini.
10. Teman-teman dan sahabat-sahabat saya di HTN 2 angkatan 2017 yang banyak sekali membantu saya tanpa terhitung oleh apapun.

Penulis tidak bisa menyebutkan satu persatu orang-orang yang berperan dalam penyusunan skripsi ini, dan mohon maaf penulis tidak bisa membalas kebaikan sebagaimana yang beliau dan teman-teman berikan. Namun penulis selalu berharap semoga Allah memberikan kesehatan serta memberikan kemudahan dalam setiap langkah yang menuju kebaikan. Amien allahumma amien.

Penyusunan Skripsi penulis tidaklah sempurna, karenanya, kritik serta saran begitu diperlukan demi perbaikan-perbaikan penulisan-penulisan selanjutnya.

Akhirnya, harapan terakhir penulis adalah semoga skripsi ini sangat bermanfaat dan barakah. Amien allahumma amien....

Jember, 01 Desember 2023

Penulis



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## ABSTRAK

### **Abdurrohman Fikri, 2024 : Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.**

**Kata Kunci :** Good Governance, dan Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini berhubungan dengan pemerintahan daerah supaya nantinya lembaga pemerintah daerah bisa melaksanakan tugas dan fungsinya dengan menerapkan asas-asas maupun *prinsip-prinsip good governance* itu sendiri. Kita ketahui bersama bahwa pemerintah daerah adalah salah satu lembaga yang menjalankan segala pemerintahan di daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah adalah salah satu perangkat dalam sistem pemerintahan, yang merujuk pada otoritas administrasi di wilayah yang lebih kecil dari suatu negara, yang wilayahnya terbagi atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota, dimana hal tersebut diatur oleh undang-undang

Fokus masalah yang diteliti ialah : 1) Bagaimana Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance? 2) Bagaimana Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah?

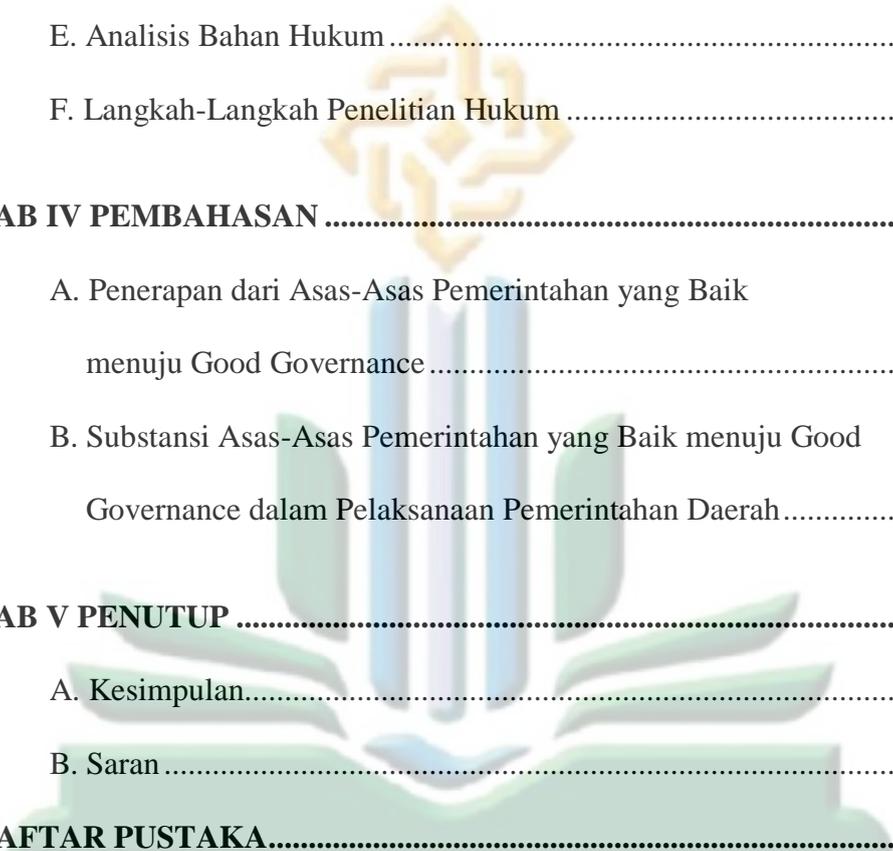
Tujuan penelitian ialah 1) Untuk mengetahui Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance. 2) Untuk mengetahui Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

Jenis penelitian yang dipakai ialah *library research* (kepuustakaan) yang penelitiannya terpusat dalam perpustakaan guna mendapatkan data dengan tidak melaksanakan penelitian lapang. Sehingga sumber data didapatkan memakai literatur-literatur ataupun peraturan-peraturan serta norma-norma yang berkaitan akan permasalahan yang hendak diteliti yakni berupa buku-buku yang menelaah tentang Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

Hasil penelitian ialah 1) Bahwa Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance adalah diletakkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih (*Good and Clean Governance*). Kemudian, peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan ini. Pemerintahan baik dan bersih dapat terlaksana dengan baik sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang saat pemerintah memahami hukum. Undang-Undang telah memberikan dasar proses pemerintahan yaitu dengan memberikan AAUPB. 2) Bahwa Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah adalah memiliki kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam pemerintahan yang demokratis tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan menuju *good governance*.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iv
MOTTO .....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
ABSTRAK .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Fokus Kajian .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Definisi Istilah .....	11
F. Sistematika Pembahasan .....	16
<b>BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>18</b>
A. Penelitian Terdahulu .....	18
B. Kajian Teori .....	23
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>50</b>
A. Jenis Penelitian .....	50
B. Pendekatan Penelitian .....	51
C. Sumber Bahan Hukum .....	51



D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	53
E. Analisis Bahan Hukum .....	53
F. Langkah-Langkah Penelitian Hukum .....	53
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>55</b>
A. Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance .....	55
B. Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah .....	68
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>84</b>
A. Kesimpulan .....	84
B. Saran .....	85
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>86</b>

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, sehingga dalam kedaulatan legitimasi konstitusi terpaku kepada titik kesejahteraan rakyat. Dalam penerapan konstitusi maka dibutuhkan adanya konstitusionalisme sebagai pentasan dari kekuasaan sang penguasa agar jaminan kedaulatan pemerintahan dapat terealisasi dengan baik dan tidak disalah gunakan oleh aparat negara.<sup>2</sup>

Pasca runtuhnya kekuasaan pemerintahan orde baru, membawa perubahan baik dalam sandi pemerintahan maupun politik. Isu desentralisasi dalam demokrasi makin keras disuarakan. Hal ini kemudian berdampak pada pemerintahan (*Legislatif* dan *Eksekutif*) yang telah menghasilkan tiga produk perundang-undangan yang mengubah wajah sistem pemerintahan di Indonesia.<sup>3</sup> Produk Pertama adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dengan fokus utama pada pemberian wewenang yang lebih besar kepada Daerah Kabupaten dan Kota dalam mengelola Pemerintahan dan Pembangunan.

Implikasi dari Undang-Undang ini terhadap pembangunan Daerah mempunyai kewenangan dalam menetapkan kebijakan dalam perencanaan dan

---

<sup>2</sup> Moh Anwar Nuris & Abdul Jabar, *Implementasi Asas Good Governance*, Jurnal Rechtenstudent , Vol: 1 No. 1, Desember 2020, 23

<sup>3</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), 2

pembangunan Daerah. Melalui desentralisasi kebijakan Daerah mempunyai kewenangan dalam menetapkan kebijakan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Daerah.

Sedangkan kewenangan Pemerintahan Pusat dalam pelaksanaan pembangunan hanya meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan Nasional dan pengendalian pembangunan Nasional secara makro. Kedua, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, mengatur tentang Pelaksanaan Pemerintahan yang baik, yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 dengan fokus pada pelaksanaan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Ketiga, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, dengan fokus utama pada pengalokasian dana dan wewenang untuk mengelolanya yang lebih besar kepada Daerah Kabupaten/Kota. Dengan ketiga undang-undang ini menjadi landasan digunakannya konsep *Good Governance* sebagai landasan nilai penyelenggaraan Pemerintah, yang berorientasi pada pengembalian harga diri rakyat demi membangun kembali citra Pemerintahan sebagai pelayan yang adil. Hal ini di tambah dengan semakin kuatnya tuntutan demokrasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia yang melahirkan tuntutan terhadap manajemen yang berkualitas, yang bercirikan Pemerintahan yang baik (*good Governance*).

Demokrasi<sup>4</sup> sebagai suatu sistem Pemerintahan yang berdasarkan

---

<sup>4</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (jakarta : Rajawali Pers, 2008), 8

kedaulatan rakyat. Sistem demokrasi Pancasila dalam pelaksanaan ketatanegaraan Republik Indonesia telah melembagakan diri dalam Lembaga Negara di Pusat sampai wujudnya yaitu:

- a. Rakyat yang menentukan bentuk dan isi Pemerintahan yang dikehendaknya sesuai dengan hati nuraninya;
- b. Pemerintahan harus memfokuskan perhatiannya kepada kepentingan rakyat dalam rangka tercapainya kemakmuran yang merata;
- c. Segala langkah kebijakan Pemerintah, haruslah berdasarkan atas hasil musyawarah;
- d. Dalam mengambil keputusan harus sesuai dengan jiwa Pancasila;
- e. Kestabilan Pemerintah sebagai suatu syarat dapat terlaksananya program-program, haruslah tetap dapat menampung adanya perbedaan pendapat yang berkembang dalam masyarakat luas;
- f. Perbedaan pendapat itu wajar, asal dalam penyelesaiannya menurut aturan alam demokrasi dengan mentaati bersama sistem kelembagaan dan musyawarah serta terus berpijak pada kepentingan rakyat sebagai keseluruhan.

Akan tetapi pemberian otonomi Daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi Daerah tersebut harus diikuti dengan serangkaian reformasi disektor publik.<sup>5</sup> Dimensi sektor publik tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup perubahan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga tersebut

---

<sup>5</sup> Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2002), 109

secara *ekonomis, efisien, efektif, transparan* dan *akuntabel* sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekarto<sup>6</sup> antara lain:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang akan dibatasi oleh undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum;
3. Faktor sarana dan fasilitas, yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakatnya, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
5. Faktor budaya, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor yang dikemukakan Soekarto tersebut, tidaklah disebutkan faktor mana yang sangat dominan berpengaruh, semua faktor tersebut harus saling mendukung untuk membentuk *efektivitas* hukum.

Menurut Ari Dwipayana<sup>7</sup> secara normatif desentralisasi bisa mendorong *good governance*, karena ia hendak mendekatkan diri ke masyarakat dan sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam urusan lokal yang bakal mendorong *transparasi, akuntabilitas, dan responsivitas* pemerintah lokal.

UNDP mengajukan 9 karakteristik *good governance*<sup>8</sup> sebagai berikut:

<sup>6</sup> Daim A. Nurhayanto, *Hukum Administrasi*, (Surabaya : Laskambang Justia, 2014), 8

<sup>7</sup> Ari Dwipayana, AAGN., Et,Al. *Membangun Good Governance Di Desa*, (IRE Press : Yogyakarta, 2003), 16

<sup>8</sup> Sirajuddin, Sukriano Didik, Dan Winardi. *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi Dan Keterbukaan Informasi)*, (Jakarta : Press, 2012), 39

- a. *Partisipasi* menuntut setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara;
- b. Penegakan hukum, salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang dilaksanakan dengan adil dan tanpa pandang bulu;
- c. *Transparasi*, adanya keterbukaan yang mencakup aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi;
- d. Daya tangkap, yaitu proses yang dilakukan disetiap Institusi harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan;
- e. *Berorientasi konsenses*, yaitu bertindak sebagai mediator bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai kesepakatan;
- f. Berkeadilan, yaitu memberikan kesempatan yang sama terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
- g. *Efektifitas dan efesieensi*, yaitu segala proses dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya terhadap sumber yang ada;
- h. *Akuntabilitas*, yaitu para pengambil keputusan harus bertanggung jawab kepada publik sesuai dengan jenis keputusan, baik internal maupun eksternal;
- i. Visi *strategis*, yaitu para pemimpin dan masyarakat memiliki *perfektif* yang luas dan jangka panjang dalam penyelenggaraan Pemerintahan dan

pembangunan manusia dengan memahami aspek-aspek *historis, kultural,* dan *kompleksitas sosial* yang mendasari *perfektif* mereka.

Yasin Syahrul Limpo<sup>9</sup> menjelaskan bahwa. Prinsip-prinsip *good governance* belum diterapkan sepenuhnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di Daerah, khususnya terhadap pelayanan publik. Disebabkan lemahnya dukungan *subtansi* produk hukum, *partisipasi sosial, transparansi, akuntabilitas* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kurangnya tanggung jawab penyelenggara Pemerintah Daerah, serta belum jelasnya *mekanisme* penerapan prinsip-prinsip tersebut.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah seperti yang tertuang didalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (UU Pemda), penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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, Peraturan Pemerintah Nomer 21 Tahun 2004 tentang penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintahan (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksana Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Kedua peraturan tersebut mengamatkan bahwa perencanaan pembangunan

---

<sup>9</sup> Limpo Yasin Syahrul, "*Jurnal Ilmu Hukum ammana gappa*" Vol 15 No 2, (Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanuddun), 131

daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing *stakeholders* guna mewujudkan *integritas, sinkronisasi, dan sinergitas* pembangunan, antar pemangku kepentingan.<sup>10</sup>

Dalam pelaksanaannya, keterlibatan lembaga yang di amatkan oleh Undang-Undang sangatlah menentukan karena akan terciptanya suatu tatanan yang lebih baik. Maka perlu adanya kerjasama atau koordinasi membuat suatu pemerintahan akan berjalan dengan baik sesuai dengan *prinsip-prinsip good governance*.

Hubungannya dengan pemerintahan daerah adalah supaya nantinya lembaga pemerintah daerah bisa melaksanakan tugas dan fungsinya dengan menerapkan asas-asas maupun *prinsip-prinsip good governance* itu sendiri. Kita ketahui bersama bahwa pemerintah daerah adalah salah satu lembaga yang menjalankan segala pemerintahan di daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah adalah salah satu perangkat dalam sistem pemerintahan, yang merujuk pada otoritas administrasi di wilayah yang lebih kecil dari suatu negara, yang wilayahnya terbagi atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota, dimana hal tersebut diatur oleh undang-undang.<sup>11</sup>

Ada beberapa definisi yang berbeda tentang pemerintahan daerah, menurut beberapa tokoh. *Pertama*, Mashuri Maschab sendiri menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah yaitu sebuah aparatur negara yang berwenang mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat, undang-undang dengan batas-batas wilayah

---

<sup>10</sup> Masjudin Ashari, Wahyunadi, Dan Hailuddin, “*Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik*” Vol. 6, No. 2, (Mataram : Fakultas Ekonomi, Universitas Mataram), 163

<sup>11</sup> Nuraeni, *Kewenangann Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian* (Tesis, Universitas Hasanuddin, 2016), h. 24

tertentu, serta hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.<sup>12</sup> *Kedua*, yakni Thea Liang Gie berpendapat Pemerintah Daerah adalah satuan pemerintahan yang berwenang menjalankan segala kepentingan daerah dari golongan penduduk suatu daerah dan dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>13</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi beberapa provinsi, dan provinsi-provinsi itu dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup> *Pertama*, Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan asas otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mengarahkan pelaksanaan urusan otonomi daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.<sup>15</sup>

Good governance merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat

---

<sup>12</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Interpena, 2012), h. 55

<sup>13</sup> Kansil dkk, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta: 2011), h. 144.

<sup>14</sup> Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

<sup>15</sup> Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2 dan 3

ideal diterapkan di hampir seluruh negara di dunia termasuk di Indonesia. Keseimbangan antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan suatu negara akan terlihat apabila good governance berhasil diselenggarakan dengan baik. Menurut Fitri Andalus dan Mohamad Ichana Good Governance adalah tata kelola yang baik yang dalam upaya mewujudkannya diperlukan sinergi yang seimbang antar pemerintah, civil society, dan private sector. Dwi Payana berpendapat bahwa definisi dari good governance merupakan hal yang sulit untuk didefinisikan. Hal ini dikarenakan banyaknya makna etis yang terkandung dalam Good Governance. Sesuatu yang “baik” tergantung dari sudut mana kita memandang karena bisa saja baik untuk suatu masyarakat namun bermakna berbeda bagi masyarakat lain.<sup>16</sup>

Sampai saat ini, upaya penyelenggaraan good governance di Indonesia belum menemui titik keberhasilan. Berbagai faktor yang mempengaruhi adalah masih banyaknya oknum di pemerintahan yang tidak bisa menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan prinsip-prinsip good governance. Maraknya korupsi, nepotisme yang merajalela, masih adanya diskriminasi dalam pelayanan publik, penegakan hukum yang masih tajam ke bawah tumpul ke atas, dan berbagai masalah lain menjadi cermin evaluasi bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.<sup>17</sup>

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang di masyarakat Indonesia memberi dorongan tersendiri dalam penyelenggaraan

---

<sup>16</sup> Handayani, Fitri Andalus, & Nur, Mohamad Ichana, Implementasi Good Governance Di Indonesia. *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 11(1) (2022), 1- 11.

<sup>17</sup> Prasodjo, Eko dan Kurniawan, Teguh. Reformasi Birokrasi dan Good Governance : Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *Jurnal FISIP Universitas Indonesia* (2008). h. 2-9

Good Governance karena seiring dengan berjalannya waktu yang diiringi dengan kemajuan ilmu pengetahuan maka mengakibatkan masyarakat menjadi lebih melek terhadap politik dan pemerintahan.<sup>18</sup>

Selain itu, masyarakat juga menuntut adanya transparansi, akuntabilitas dari pemerintahan. Penyuaran aspirasi tentang penyelenggaraan pemerintah juga lebih aktif jika dibandingkan dengan zaman sebelum teknologi berkembang. Masyarakat lebih mudah menyampaikan aspirasinya melalui media sosial yang tentu lebih cepat dalam menyebarkan informasi. Hal ini tentu menuntut pemerintah untuk lebih cepat menerima aspirasi masyarakat serta melakukan perbaikan pada sistem yang menuai kritikan. Pemerintah Indonesia dalam upayanya menyelenggarakan good governance telah menerapkan berbagai kebijakan. Kebijakan itu bertitik tolak pada prinsip-prinsip good governance yang ada.<sup>19</sup>

Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) telah menjadi salah satu hambatan utama dalam upaya menciptakan good governance di Indonesia. KKN telah merasuk dalam berbagai sektor pemerintahan dan masyarakat. Catatan hitam korupsi di Indonesia telah menjadi rahasia umum, yang merusak kepercayaan masyarakat terhadap lembaga lembaga pemerintah. Praktik korupsi ini merugikan negara dan warganya, serta menghambat pembangunan yang berkelanjutan.<sup>20</sup>

Korupsi di Indonesia tidak hanya terbatas pada tingkat pemerintahan pusat,

---

<sup>18</sup> Mohamad Ichana, Implementasi Good Governance Di Indonesia..., 11

<sup>19</sup> Mohamad Ichana, Implementasi Good Governance Di Indonesia..., 11

<sup>20</sup> Rosana, Ellya, Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat, Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam, Vol 10, No 1 2014, h. 56.

tetapi juga melibatkan pemegang jabatan di tingkat daerah. Selain itu, yang lebih mengkhawatirkan adalah bahwa korupsi bahkan dapat merasuki penegak hukum, yang seharusnya menjadi penegak keadilan. Fakta ini menunjukkan bahwa masalah korupsi di Indonesia sangat meluas dan memerlukan tindakan nyata untuk memberantasnya.<sup>21</sup>

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) menunjukkan sejauh mana korupsi dipandang sebagai masalah dalam suatu negara. Posisi Indonesia di peringkat 110 dalam IPK adalah refleksi dari sejauh mana masyarakat dan pihak luar melihat korupsi sebagai permasalahan serius di negara ini. Untuk meningkatkan posisi ini, Indonesia perlu melanjutkan upaya pemberantasan korupsi, meningkatkan transparansi, dan membangun good governance yang kuat. Hanya dengan tindakan tegas dan konsisten, Indonesia dapat mengatasi permasalahan korupsi dan menciptakan lingkungan yang lebih adil dan berkeadilan bagi seluruh masyarakatnya.<sup>22</sup>

Kepercayaan masyarakat merupakan unsur yang sangat penting dalam menyelenggarakan good governance. Dalam konteks good governance, kepercayaan publik memainkan peran kunci karena ia menciptakan dasar yang kuat untuk pembangunan yang berkelanjutan. Kepercayaan masyarakat memungkinkan pemerintah untuk lebih efektif dan responsif terhadap kebutuhan rakyat, sehingga dapat membawa dampak positif pada kemajuan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, mempertahankan dan memperkuat kepercayaan masyarakat menjadi prioritas dalam memastikan tata kelola yang

---

<sup>21</sup> Ellya, *Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat*, h. 56

<sup>22</sup> Ellya, *Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat*, h. 57

baik dalam pemerintahan. Salah satu prinsip good governance yang relevan dalam konteks ini adalah "partisipasi masyarakat." Masyarakat yang percaya dan berpartisipasi aktif dalam proses pemerintahan akan membantu menciptakan lingkungan yang lebih terbuka, transparan, dan akuntabel. Dengan demikian, hasil survey tentang tingkat kepercayaan publik dapat menjadi panduan bagi pemerintah dalam memperbaiki hubungan dengan masyarakat, memperkuat good governance, dan meningkatkan kemajuan negara secara keseluruhan.<sup>23</sup>

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk skripsi dengan judul *Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.*

## **B. Fokus Kajian**

1. Bagaimana Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance*?
2. Bagaimana Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance*
2. Mendeskripsikan Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

---

<sup>23</sup> transparency.org, 2022, Corruption Perceptions Index, diakses 20 Juni 2024, dari <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/idn>, h. 70

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian berisi tentang kontribusi apa yang akan diberikan setelah selesai melakukan penelitian. Kegunaan dapat bersifat teoritis, dan praktis, seperti kegunaan bagi penulis, instansi, dan masyarakat secara keseluruhan.<sup>24</sup>

Penelitian ini berjudul **Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah** adalah wujud rasa ingin tahu dan memahami peneliti tentang Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Menuju *Good Governance* terutama tentang pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Setiap penelitian yang dilakukan pasti akan membawa manfaat bagi keseluruhan orang yang membaca dan membutuhkannya, Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat baik secara teoritis dan praktis terhadap khalayak terutama bagi peneliti, besarnya manfaat yang diberikan menunjukkan nilai dan kualitas dari penelitian tersebut, manfaat penelitian ini antara lain:

##### 1. Manfaat Teoretis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan serta memperkaya keilmuan tentang bagaimana Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Menuju *Good Governance*, dan penekanannya bagi ketatanegaraan indonesia terutama dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>24</sup>Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 101

- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan untuk penelitian selanjutnya, sehingga penelitian mengenai Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam menuju *Good Governance* mengalami perkembangan dan penerapan yang lebih baik.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam mengembangkan kompetensi peneliti dan dapat menambah wawasan pengetahuan terkait Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

### b. Bagi almamater UIN KHAS Jember

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi ilmu pengetahuan, dan menambah referensi bagi kepentingan para akademisi, dan praktisi hukum, sebagai daftar rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang mungkin makna substansi yang sama dengan penelitian ini.

### c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan informasi aktual dan dapat menambah wawasan kita bersama.

### d. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam terutama pemahaman tentang Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Menuju *Good Governance* itu sendiri.

## E. Definisi Istilah

Definisi istilah berisi tentang pengertian istilah-istilah penting yang menjadi titik perhatian peneliti di dalam judul penelitian. Tujuannya agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap makna istilah sebagaimana dimaksud oleh peneliti.<sup>25</sup>

### 1. Asas

Asas itu merupakan dasar sesuatu, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan.

Menurut The Liang Gie bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.

### 2. Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata perintah yang setelah ditambah awalan pe menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran an menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara pemerintah dengan pemerintahan adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan

---

<sup>25</sup>Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 101

dan kesejahteraan rakyat dan negara.

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

1. Otoritas memerintah dari sebuah unit politik;
2. Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (political);
3. Aparatur yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan;
4. Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin; *gubernare*, greek *kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security*, *internal order*, *justice*, *general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, *government is the organization of men under authority... how men can be governed*. Maksudnya,

pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusiamanusia dapat diperintah (a science of how men are governed).

### 3. *Good Governance*

*Good governance*, pada dasarnya merupakan suatu konsep pemerintahan yang membangun serta menerapkan prinsip profesionalitas, demokrasi, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, efektivitas, pelayanan prima, serta bisa diterima oleh seluruh masyarakat

Dalam pengertian lain *Good governance* adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal.

Sementara itu, World Bank mengartikan *good governance* sebagai manajemen pemerintah yang solid, akuntabel, berdasarkan pada prinsip pasar yang efisien, mampu mencegah korupsi baik secara politis maupun administratif.

*Good governance* juga dapat diartikan sebagai nilai yang menjunjung keinginan rakyat dan mampu meningkatkan kemampuan rakyat untuk mencapai keadilan sosial, tujuan kemandirian, dan pembangunan berkelanjutan.

Dengan kata lain, *good governance* dapat dianggap sebagai pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, mendahulukan kepentingan

masyarakat, dan berkomitmen untuk memberikan pelayanan terbaik serta bersih dari praktik korupsi.

#### 4. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah pada dasarnya memiliki tiga pengertian yang berasal dari terjemahan konsep *Local Government*<sup>26</sup>. **Pertama**, pengertian pemerintahan lokal yang menggambarkan tentang lembaga/organisasi/badan yang bekerja untuk mendirikan pemerintahan daerah. Dalam hal ini organisasi yang mengawasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah disebut sebagai pemerintah daerah atau pemerintahan daerah. Di Indonesia organisasi ini disebut sebagai kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kedua lembaga ini dimaknai sebagai pemerintahan daerah sehari-hari. Akibatnya, organisasi ini dianggap sebagai pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).<sup>27</sup>

**Kedua**, pengertian pemerintahan lokal yang menyinggung fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah terlibat dalam tindakan pengaturan ketika mengelola administrasi daerah yang pada hakekatnya kegiatan ini berfungsi sebagai landasan atau arah penyelenggaraan pemerintahan dan merupakan fungsi pengambilan kebijakan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah adalah salah satu perangkat dalam sistem pemerintahan, yang merujuk pada otoritas administrasi di wilayah yang lebih kecil dari suatu negara, yang wilayahnya terbagi atas wilayah provinsi,

<sup>26</sup> Khoirul Muluk, *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara, 2009), h. 53

<sup>27</sup> Muluk, *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah...*, h.53

kabupaten dan kota, dimana hal tersebut diatur oleh undang-undang.<sup>28</sup>

Ada beberapa definisi yang berbeda tentang pemerintahan daerah, menurut beberapa tokoh. *Pertama*, Mashuri Maschab sendiri menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah yaitu sebuah aparatur negara yang berwenang mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat, undang-undang dengan batas-batas wilayah tertentu, serta hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.<sup>29</sup> *Kedua*, yakni Thea Liang Gie berpendapat Pemerintah Daerah adalah satuan pemerintahan yang berwenang menjalankan segala kepentingan daerah dari golongan penduduk suatu daerah dan dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>30</sup>

## F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ini berisikan alur pembahasan yang diawali dari pendahuluan sampai penutup, guna mendapatkan gambaran yang utuh maupun tersusun dan menciptakan komposisi karya tulis yang berkualitas, maka pada perihal ini peneliti mengemukakan gambaran umum sistematika pembahasan seperti dibawah ini.<sup>31</sup>

**Bab I Pendahuluan**, mencakup atas latar belakang masalah, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi istilah dan diakhiri oleh sistematika pembahasan. Fungsi bab ini ialah guna memperoleh pandangan secara umum terkait pembahasan dalam skripsi.

<sup>28</sup>Nuraeni, *Kewenangann Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian* (Tesis, Universitas Hasanuddin, 2016), h. 24

<sup>29</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Interpena, 2012), h. 55

<sup>30</sup>Kansil dkk, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta: 2011), h. 144.

<sup>31</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Jember: UIN KHAS Jember Press), 100

**Bab II Kajian Kepustakaan**, Pada bagian ini berisi kajian kepustakaan yang mencakup atas penelitian terdahulu yang berisikan informasi terkait riset terdahulu yang masih dapat berhubungan atau kemiripan terhadap penelitian yang dilaksanakan sementara itu kajian teori berisi landasan Hukum maupun sejumlah teori mengenai penelitian yang akan diteliti yakni *Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju Good Governance dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah*.

**Bab III Metode Penelitian**, berisi mengenai metode penelitian yang meliputi atas pendekatan serta jenis penelitian, subjek penelitian, teknik pengumpulan data, keabsahan data serta tahap-tahap penelitian.

**Bab IV Pembahasan**, yakni pembahasan yang ada fokus kajian, fokus kajian yang *pertama* yakni Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance*, *kedua* yakni tentang Penerapan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

**Bab V Penutup**, ialah bagian akhir ataupun penutup dari penelitian atau penyusunan karya ilmiah yang berisikan kesimpulan maupun saran, peneliti akan melakukan penarikan kesimpulan dari apa yang sudah dikaji pada bab.

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### A. Penelitian Terdahulu

1. Skripsi yang ditulis oleh A. Muh Ikhsan W R Jurusan Hukum Administrasi Negara (HAN) Universitas Hasanuddin Makasar tahun 2017 yang berjudul Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Desa Pesse, Kecamatan Donri-Donri, Kabupaten Soppeng). Dalam skripsi ini menjelaskan bahwa bagaimana proses pelaksanaan prinsip-prinsip good governance dalam Pemerintahan Desa Pesse Kecamatan Donri-donri Kabupaten Soppeng. Persamaan penelitian terdahulu ini dengan penulis adalah sama-sama membahas tentang prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan. Adapun perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penulis adalah, dalam penelitian terdahulu hanya fokus pada prinsip hukum dan transparansi Pemerintah Desa terhadap masyarakat. Sedangkan penelitian milik penulis lebih fokus pada Pemerintahan di Kabupaten dengan melihat beberapa prinsip-prinsip *good governance* dalam Pemerintahan yang baik.<sup>32</sup>
2. Skripsi yang ditulis oleh Diana Fajarwati Jurusan Administrasi Negara (AN) Universitas Indonesia tahun 2011 yang berjudul Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dilingkungan Internal Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) Jakarta Dalam skripsi Dalam skripsi ini menjelaskan tentang penerapan prinsip-prinsip good corporate

---

<sup>32</sup> A. Muh Ikhsan W R, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Desa Pesse, Kecamatan Donri-Donri, Kabupaten Soppeng)*, (Skripsi : Universitas Hasanuddin Makasar tahun 2017), h. 1

governance di lingkungan internal Perum Bulog. Persamaan penelitian terdahulu ini dengan penulis adalah sama-sama membahas tentang prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan. Adapun perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penulis adalah, dalam penelitian terdahulu fokus pada lingkungan internal Perum Bulog. Sedangkan penelitian milik penulis lebih fokus pada Pemerintahan dengan melihat beberapa prinsip-prinsip good governance dalam memajukan suatu Kabupaten.<sup>33</sup>

3. Skripsi yang ditulis oleh Lestari Kuniati Jurusan Administrasi Negara (AN) Universitas Indonesia tahun 2014 yang berjudul Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Provinsi DKI Jakarta Studi Rusunawa Pulo Gebang Dalam skripsi ini menjelaskan tentang penerapan prinsip-prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Provinsi DKI Jakarta. Persamaan penelitian terdahulu ini dengan penulis adalah sama-sama membahas tentang prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan. Adapun perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penulis adalah, dalam penelitian terdahulu fokus pada pelayanan rumah susun sederhana sewa di Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan penelitian milik penulis lebih fokus pada Pemerintahan di kota dengan melihat beberapa prinsip-prinsip good governance dalam memajukan suatu

---

<sup>33</sup> Diana Fajarwati, *Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dilingkungan Internal Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) Jakarta*, (Skripsi : Universitas Indonesia tahun 2011), h. 1

Kabupaten.<sup>34</sup>

**Tabel 1.1**  
Persamaan & Perbedaan Penelitian

No	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Skripsi yang ditulis oleh A. Muh Ikhsan W R Jurusan Hukum Administrasi Negara (HAN) Universitas Hasanuddin Makasar tahun 2017 yang berjudul <i>Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Desa Pesse, Kecamatan Donri-Donri, Kabupaten Soppeng.</i>	Skripsi ini sama-sama membahas mengenai prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan.	Terletak dalam hukum positif. Tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif, sedangkan pendekatan masalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual, dengan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum. dalam penelitian terdahulu hanya fokus pada prinsip hukum dan transparasi Pemerintah Desa terhadap masyarakat. Sedangkan penelitian milik penulis lebih fokus pada Pemerintahan di Kabupaten dengan melihat beberapa prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam Pemerintahan yang baik.
2	Skripsi yang ditulis oleh Diana Fajarwati Jurusan Administrasi Negara (AN) Universitas Indonesia tahun 2011 yang	Skripsi ini sama-sama membahas mengenai prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan.	Terletak pada dalam penelitian terdahulu fokus pada lingkungan internal Perum Bulog. Sedangkan penelitian milik penulis lebih

<sup>34</sup> Lestari Kuniati, Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Provinsi DKI Jakarta Studi Rusunnawa Pulo Gebang (Skripsi : Universitas Indonesia tahun 2014), h. 1

	berjudul <i>Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dilingkungan Internal Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) Jakarta</i>		fokus pada Pemerintahan dengan melihat beberapa prinsip-prinsip good governance dalam memajukan suatu Kabupaten.
3	Skripsi yang ditulis oleh Lestari Kuniati Jurusan Administrasi Negara (AN) Universitas Indonesia tahun 2014 yang berjudul <i>Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Provinsi DKI Jakarta Studi Rusunawa Pulo Gebang</i>	Skripsi ini sama-sama membahas mengenai prinsip-prinsip good governance yang ada di Pemerintahan.	Adapun perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penulis adalah, dalam penelitian terdahulu fokus pada pelayanan rumah susun sederhana sewa di Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan penelitian milik penulis lebih fokus pada Pemerintahan di kota dengan melihat beberapa prinsip-prinsip good governance dalam memajukan suatu Kabupaten.

## B. Kajian Teori

### 1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata nomos yang artinya norma, dan cratos yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara<sup>35</sup> yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara

<sup>35</sup> Muhammad Iqrom, *Memahami konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal IJLIL, Vol: 1 No. 1, Juli Dseember 2019, h. 55

hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>36</sup>

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* .

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *Rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:

1. *Supremacy of law*.

---

<sup>36</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, h. 153- 154

2. *Equality before the law.*

3. *Due process of law.*<sup>37</sup>

Keempat prinsip *Rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang.

Di negara Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari berikut ini:

Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah : a) Pancasila. b) Majelis Permusyawaratan Rakyat. c) Sistem Konstitusi. d) Persamaan. e) Peradilan Bebas.<sup>38</sup>

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi

<sup>37</sup> Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1962, h. 9.

<sup>38</sup> M. Tahir Azhari, Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 2005, h. 83-84.

setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian, dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

## 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah suatu hal yang berhubungan erat dengan aspek hukum khususnya norma hukum tertulis hukum dengan tidak mempunyai unsur kepastian di dalamnya akan membuat hukum tersebut kehilangan makna dan tidak lagi menjadi Pedoman tingkah laku masyarakat. Kepastian itu sendiri diartikan menjadi salah satu tujuan hukum. Berdasarkan sejarah maka diskusi terkait kepastian hukum adalah suatu topik yang sudah ada semenjak era Montesquieu yang membahas tentang pemisahan kekuasaan.

Terciptanya ketertiban sosial juga berhubungan terhadap adanya kepastian hukum sebab ketertiban dan juga keteraturan adalah inti kepastian hukum itu sendiri. Ketertiban akan menjadikan masyarakat hidup dengan berkepastian dan berdampak dengan kelancaran Aktivitas keseharian masyarakat. Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif terkait kepastian hukum tanda komam peneliti menguraikan Beberapa definisi kepastian hukum menurut para ahli hukum.<sup>40</sup>

Berdasarkan penjelasan dari Gustav radbruch, maka kepastian hukum memiliki empat unsur pokok yaitu:1) hukum bersifat positif atau undang-

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, e-book Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, h. 55-56.

<sup>40</sup> L.j Van Apeldoorn dalam Shidarta, Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir, PT.REVIKA Aditama, Bandung, 2006, h.82-83

undang itu sendiri, 2) hukum berangkat dari fakta atau kenyataan, 3) fakta wajib dirumuskan secara jelas agar tidak salah dalam memberikan makna, 4) hukum positif sifatnya tidak bisa dirubah dengan mudah

Definisi tersebut berangkat dari perspektif bahwasanya kepastian hukum merupakan produk dari hukum yang di dalamnya berisi undang-undang. Melalui pandangan itu, gustaf menyatakan bahwasanya hukum positif yang memberikan aturan bagi kepentingan masyarakat wajib dipatuhi walaupun sifatnya terkadang kurang adil.<sup>41</sup>

Berdasarkan pendapat dari Jan M Otto yang menjelaskan bahwasanya kepastian hukum memiliki beberapa syarat yaitu:

1. Adanya regulasi atau ketentuan, yang sifatnya jelas, konsisten dan aksesibel dari lembaga negara
2. Diimplementasikan oleh lembaga-lembaga kenegaraan secara konsisten serta patuh dan taat terhadap hukum tersebut
3. Terdapat persetujuan dari mayoritas masyarakat tentang hukum atau regulasi tersebut sebab sesuai dengan kebiasaan maupun tingkah laku keseharian mereka
4. Hakim memiliki independensi dan tidak berpihak dalam mengimplementasikan regulasi yang ada terutama dalam memutuskan suatu permasalahan
5. Keputusan dari lembaga peradilan Harus dipatuhi dengan konkrit.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Manullang E.fernando M, menggapai hukum berkeadilan, buku Kompas, Jakarta, 2007, h.57

<sup>42</sup> M. fernando, menggapai hukum berkeadilan, 58

Beberapa syarat yang dijelaskan di atas dapat mewujudkan kepastian hukum apabila substansi dari ketentuan atau hukum tersebut sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kepastian hukum tersebut diistilahkan sebagai kepastian hukum yang sebenarnya di mana merepresentasikan kesinambungan rakyat dan juga negara terkait pemahaman akan sistem hukum

Berdasarkan penjelasan dari sudikno mertokusumo yang menjelaskan bahwasanya kepastian hukum merupakan jaminan dalam menjalankan hukum sehingga memberikan hak bagi mereka yang berhak dan setiap putusan hukum bisa dijalankan. Meskipun kepastian hukum berhubungan erat dengan terciptanya keadilan akan tetapi hukum tersebut bukan berarti keadilan. Hukum sendiri sifatnya general dan memaksa setiap masyarakat dan dianggap sama sementara keadilan bisa saja sifatnya subjektif, dan individualistis

Kepastian hukum adalah implementasi hukum berdasarkan rumusan regulasi di mana hal tersebut bertujuan agar masyarakat bisa memastikan bahwasanya hukum tersebut telah dijalankan. Kepastian hukum juga berhubungan erat dengan fungsi serta peran dari negara untuk seoptimal mungkin mengimplementasikan hukum positif melalui instrumen-instrumen hukum yang ada di dalamnya.

Berdasarkan penjelasan dari Ismail yang menyatakan bahwasanya kepastian hukum terutama dalam undang-undang membutuhkan syarat-syarat tertentu yang berhubungan dengan struktur-struktur internal pada

norma hukum tersebut. Syarat internal tersebut diantaranya yaitu: 1) konsep yang jelas, dimana norma hukum memuat penjelasan tentang suatu tingkah laku yang selanjutnya diintegrasikan ke dalam suatu konsep 2) hierarki yang jelas tentang kewenangan institusional lembaga pembentuk undang-undang, di mana hal tersebut berhubungan erat dengan dan mengikatnya suatu undang-undang dan memberikan petunjuk bagi badan yang berwenang untuk menciptakan hukum dan undang-undang. 3) terdapat konsistensi dari norma hukum undang-undang, atau ketentuan dalam regulasi tersebut dengan regulasi lainnya maupun subjek hukum tidak saling berlawanan.

Kepastian hukum menuntut terdapatnya usaha untuk mengkodifikasi hukum melalui undang-undang di mana hal tersebut dibuat atau diciptakan oleh lembaga-lembaga yang memiliki wewenang dan kekuasaan agar regulasi tersebut secara yuridis bisa memberikan jaminan untuk terciptanya kepastian hukum.

Berdasarkan pendapat dari Lon Fuller yang dimuat di buku *The morality of law* menjelaskan bahwasanya hukum setidaknya memenuhi delapan asas agar tercipta kepastian hukum. Asas-asas itu diantaranya:

1. Adanya sistem hukum yang memuat aturan tertentu dan tidak didasarkan pada putusan sesat
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada masyarakat luas
3. Hukum tidak berlaku surut
4. Pembuatannya menggunakan rumusan yang mudah dipahami masyarakat
5. Setiap aturan tidak boleh bertentangan

6. Tidak diperbolehkan untuk menuntut perbuatan tertentu yang sifatnya melebihi batas
7. Tidak diperbolehkan untuk terlalu sering mengalami perubahan
8. Terdapat kesesuaian regulasi dengan implementasinya.

Berdasarkan beberapa pengertian terkait kepastian hukum, maka dapat diartikan bahwasanya kepastian hukum harus memiliki kejelasan, sifatnya tidak multi interpretasi, tidak saling bertentangan dan bisa diimplementasikan. Suatu hukum wajib diberlakukan dengan tegas dan sifatnya harus transparan agar setiap masyarakat bisa memperoleh pemahaman terhadap makna hukum itu sendiri. Hukum juga tidak boleh bertentangan dengan satu sama lain agar tidak tercipta keragu-raguan terhadapnya.<sup>43</sup>

### 3. Teori Keadilan

Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan *the search for justice*. Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> M. Fernando, menggapai hukum berkeadilan, 58-60

<sup>44</sup> Carl Joachim Friedrich, 2004. "Filsafat Hukum Perspektif Historis, Nuansa dan Nusamedia.

a. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.<sup>45</sup>

John Rawls yang dipandang sebagai perspektif *liberal-egalitarian of social justice*, berpendapat bahwa keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebijakan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.<sup>46</sup>

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan posisi asli (*original position*) dan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*).

Pandangan Rawls memosisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*),

---

Bandung. h. 24

<sup>45</sup> Mohamad Faiz, ....h. 139

<sup>46</sup> Mohamad Faiz, ....h 139

dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).<sup>47</sup>

Sementara konsep selubung ketidaktahuan diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai *Justice as fairness*.<sup>48</sup>

Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep *posisi asasi* terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompitabel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu.

Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal oppotunity principle*).

<sup>47</sup> Mohamad Faiz, .....h 139

<sup>48</sup> John Rawls, 2006. "A Theory of Justice, London: Oxford University press", yang sudah diterjemahkan dalam bahasa indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, , Pustaka Pelajar. Yogyakarta. H. 90

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.<sup>49</sup>

#### **4. Konsep *Good Governance***

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 120 tahun yang lalu. Tetapi,

---

<sup>49</sup> Hans Kelsen, 2011. *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media. h. 7

selama itu governance hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporasi dan lembaga pendidikan tinggi. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara di Indonesia, terminologi good governance telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit pemerintahan yang bersih.<sup>50</sup>

Dalam pengertiannya istilah governance tidak sama dengan government. Ganie Rochman mengemukakan bahwa konsep government merujuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan Pemerintah). Konsep governance melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Perbedaan paling pokok antara konsep government dan governance terletak pada bagaimana cara penyelenggara otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu Negara. Konsep pemerintahan berkonotasi dengan peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas kenegaraan tadi. Sedangkan dalam governance mengandung makna penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (good governance), meliputi partisipasi, penegakan hukum, transparansi, orientasi consensus, keadilan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis.<sup>51</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP) mendefinisikan

---

<sup>50</sup> Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi*, (Surabaya : Laskambang Justitia, 2014), h. 43

<sup>51</sup> Joko Widodo, *good governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan kontrol Birokrasi pada Pra Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta : PT Insan Cendekia. 2001), h. 18

governance sebagai berikut : governance adalah kewenangan atau kekuasaan dibidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola sebagian urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan Negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Lebih lanjut Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP) menegaskan, governance adalah suatu instansi, mekanisme, proses, dan hubungan yang complex melalui warga Negara (citizens) dan kelompok kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitas perbedaan-perbedaan diantara mereka.<sup>52</sup>

*Good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan baik. Lembaga Administrasi Negara mengartikan good governance adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan publik good and service. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi functional aspect, governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. Good dalam good governance, menurut LAN mengandung dua pengertian, Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan

---

<sup>52</sup> Rosyada, Dede dkk, HAM dan Masyarakat madani, Edisi revisi, (Jakarta : Tim ICCE UIN Sysrif Hidayatullah dan Prenada Media, 2003), h. 183

tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Wujud good governance menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara sektor swasta dan masyarakat.<sup>53</sup>

Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif pada kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan member peluang ketimbang mengontrol dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. World Bank memberi batasan good governance sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya.<sup>54</sup>

Sedarmayanti mengelompokkan governance stakeholder kedalam tiga kelompok :

- a. Negara/Pemerintahan, konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
- b. Sektor swasta, pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif interaksi dalam sistem pasar, seperti : industri pengelolaan, perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
- c. Masyarakat Madani, kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan

---

<sup>53</sup> Sedarmayanti, Good Governance (kepemerintahan yang baik) bagian kedua, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2004), h. 3

<sup>54</sup> Widodo, good governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan kontrol Birokrasi pada Pra Desentralisasi dan Otonomi Daerah..h. 19

pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi.<sup>55</sup>

Menurut Jimly Assidiq dalam sistem Negara modern yang berlandaskan pada supremasi hukum dan konstitusi, Negara, pasar, dan masyarakat Madani, harus berada dalam posisi yang seimbang, dan berada dalam hubungan sinergis dan secara fungsional saling menunjang. Akan tetapi, perbedaan diantara ketiganya dianggap penting, sehingga ketiganya tidak saling mengintervensi kedalam urusan masing-masing. Ketiga wilayah atau domain kekuasaan itu mempunyai logika dan hukum\_hukumnya sendiri. Ketiganya, diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Selanjutnya dijelaskan jika kekuasaan Negara jauh lebih besar melampaui masyarakat dan pasar, maka demokrasi tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan Negara. Maka, dianggap paling ideal adalah apabila ketiga hal tersebut tumbuh dengan seimbang, sama-sama kuat dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis. Karena, apabila salah satunya lebih domain dibanding yang lain maka yang lain akan menjadi lemah, sehingga dapat menimbulkan ketidak teraturan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

---

<sup>55</sup> Sedarmayanti, Good Governance (kepemerintahan yang baik) bagian kedua, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2004), h. 38

Menurut Mifta Toha selain dari komponen pemerintah, swasta, atau rakyat, ada satu komponen yang sangat mempengaruhi untuk melahirkan suatu tata pemerintahan yang baik yaitu moral. Moral menghubungkan dan bertaut erat pada ketiga komponen tersebut yang saling berinteraksi menciptakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seseorang yang beragama. Ajaran agama pada pribadi-pribadi yang berada pada ketiga komponen tersebut. Dengan melaksanakan ajaran agamanya pada ketiga komponen tersebut, maka moral masing-masing pelaku akan berperan besar sekali dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Ari Dwipayana mengemukakan kalau mainstream wacana good governance selama ini menekankan tiga poros (negara, masyarakat sipil, dan pasar). Maka, pemetaan governance di kota terdiri dari empat elemen yaitu : Pemerintahan Kota, Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Organisasi Masyarakat, Institusi lokal dan warga masyarakat.<sup>56</sup>

### 5. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Semangat reformasi politik di Indonesia telah memunculkan terminologi baru yang disebut good governance. Popularitas terminologi ini mencuat di kalangan pemerintah, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat. Secara sederhana governance sebagai tata pemerintahan, sedangkan good artinya baik. Penambahan kata sifat good dalam governance bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif.

*Good Governance* adalah suatu proses yang mengorientasikan

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqe, Format Kelembagaan Negara dan pengesahan kekuasaan dalam UUD 1945, (Yogyakarta : FH. UII Press, 2005), h. 92

pemerintahan pada distribusi kekuatan dan kewenangan yang merata pada seluruh elemen masyarakat untuk mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintahan.

Menurut Sedarmayati good governance adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan good governance demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (agent of change) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang. Dalam good governance tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi-asosiasi kerja, bahkan paguyuban.<sup>57</sup>

Menurut Zulkarnain, merupakan sesuatu yang baru bagi masyarakat Indonesia, dimana aplikasi dari pada konsep ini seringkali tergantung pada kerjasama pemerintah dan masyarakat untuk mencapai dua tujuan yaitu pemerintah yang bersih dan demokratis. Dijelaskan pula bahwa terjadinya krisis disebabkan banyaknya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang telah merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dan berbagai sendi kehidupan nasional.

Di sisi lain istilah good governance menurut Dwi Payana merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang di pandang baik dalam suatu masyarakat,

---

<sup>57</sup> Mifta Thoha, Birokrasi Dan Politik Di Indonesia, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 72

namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat di simpulkan bahwa good governance adalah merupakan sistem tata kelola yang baik sehubungan dengan pelayanan terhadap masyarakat luas.

Governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi lebih menekankan pada pelaksanaan fungsi governing secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yakni Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perusahaan swasta maupun warga negara.

United Nation Development Program (UNDP) sendiri mendefinisikan good governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat (society). Berdasarkan definisi tersebut, UNDP kemudian mengajukan karakteristik good governance yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. adapun prinsip-prinsip tersebut adalah: partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisiensi, bertanggung jawab dan visi yang strategis.

Lebih lanjut, United Nation Development Program (UNDP) merumuskan bahwa setidaknya ada tiga pihak yang berperan sebagai pelaku dalam good governance yaitu:

- a. Negara atau pemerintah
- b. Sektor privat (sektor swasta atau dunia usaha) dan
- c. Masyarakat sipil (civil society).

Setiap pelaku tersebut memiliki peran masing-masing demi terbentuknya good governance. Secara umum pemerintah berperan untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor privat memiliki peran untuk menggerakkan dunia usaha sehingga dapat memberikan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Sementara masyarakat sipil berperan untuk memfasilitasi interaksi-interaksi sosial politik dan mobilitas kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN), yaitu:

- a. Wawasan ke Depan (Visionary)
- b. Keterbukaan dan Transparansi (Openness and Transparency)
- c. Partisipasi Masyarakat (Participation)
- d. Tanggung Gugat (Accountability)
- e. Supremasi Hukum (Rule of Law)
- f. Demokrasi (Democracy)
- g. Profesionalisme dan Kompetensi (Professionalism and Competency)
- h. Daya Tanggap (Responsiveness)
- i. Efisiensi dan Efektivitas (Efficiency and Effectiveness)
- j. Desentralisasi (Decentralization)
- k. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (Private Sector and Civil Society Partnership)

l. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (Commitment to Environmental Protection)

m. Komitmen pada Pasar yang Fair (Commitment to Fair Market).<sup>58</sup>

Dalam pandangan konsep pengelolaan pemerintahan yang baik (good governance), Tjokromiadjojo memberikan beberapa prinsip-prinsip dasar yang harus dianut dalam mewujudkan good governance, yaitu sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas, yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak pertanggungjawaban.
- b. Transparansi, dapat diketahui oleh pihak yang berkepentingan mengenai kebijakan pemerintah dan organisasi badan hukum.
- c. Keterbukaan, pemberian informasi secara terbuka terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan.
- d. Berdasarkan hukum (supremasi hukum), keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi dan badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan berdasarkan hukum.
- e. Jaminan, fairness, a level playing field(perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan).<sup>59</sup>

## 6. Teori Pemerintahan Daerah

### a. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah pada dasarnya memiliki tiga pengertian yang

<sup>58</sup> Sinambela, Lijan P. Reformasi Pelayanan Publik, (Jakarta : Bumi Aksara, 2006), h. 47

<sup>59</sup> Sinambela, Lijan P. Reformasi Pelayanan Publik...h. 48

berasal dari terjemahan konsep *Local Government*<sup>60</sup>. **Pertama**, pengertian pemerintahan lokal yang menggambarkan tentang lembaga/organisasi/badan yang bekerja untuk mendirikan pemerintahan daerah. Dalam hal ini organisasi yang mengawasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah disebut sebagai pemerintah daerah atau pemerintahan daerah. Di Indonesia organisasi ini disebut sebagai kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kedua lembaga ini dimaknai sebagai pemerintahan daerah sehari-hari. Akibatnya, organisasi ini dianggap sebagai pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).<sup>61</sup>

**Kedua**, pengertian pemerintahan lokal yang menyinggung fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah terlibat dalam tindakan pengaturan ketika mengelola administrasi daerah yang pada hakekatnya kegiatan ini berfungsi sebagai landasan atau arah penyelenggaraan pemerintahan dan merupakan fungsi pengambilan kebijakan pemerintah daerah.

Fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif semuanya dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menjalankan fungsi eksekutif. Hoessein berpendapat bahwa istilah fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pelaksana kebijakan merupakan istilah yang sering digunakan dalam pemerintahan daerah. Fungsi pejabat yang dipilih melalui pemilihan menjalankan fungsi pembentukan kebijakan,

<sup>60</sup> Khoirul Muluk, *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara, 2009), h. 53

<sup>61</sup> Muluk, *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah...*, h. 54

sedangkan pejabat yang ditunjuk atau birokrat daerah menjalankan fungsi implementasi kebijakan.<sup>62</sup>

Pemerintah daerah otonom bertanggung jawab atas semua penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab utama pemerintah daerah adalah melayani kepentingan terbaik masyarakat dan melaksanakan kebijakan dalam upaya memajukan daerah otonom. Dalam konteks Indonesia, istilah *pemerintah daerah* dalam pengertian *ketiga* mengacu pada daerah pemerintahan atau daerah otonom. Hak mengatur diwujudkan melalui pembentukan Perda, sedangkan Hak mengatur rumah tangga daerah diwujudkan melalui pelaksanaan peraturan daerah melalui kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat.<sup>63</sup>

Pemerintah daerah adalah salah satu perangkat dalam sistem pemerintahan, yang merujuk pada otoritas administrasi di wilayah yang lebih kecil dari suatu negara, yang wilayahnya terbagi atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota, dimana hal tersebut diatur oleh undang-undang.<sup>64</sup>

Ada beberapa definisi yang berbeda tentang pemerintahan daerah, menurut beberapa tokoh. *Pertama*, Mashuri Maschab sendiri menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah yaitu sebuah aparatur negara yang berwenang mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat, undang-undang

---

<sup>62</sup> Muluk, *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah...*, h. 54

<sup>63</sup> Aries Januri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah* (Modul 1, 2007), h. 5-7

<sup>64</sup> Nuraeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian* (Tesis, Universitas Hasanuddin, 2016), h. 24

dengan batas-batas wilayah tertentu, serta hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.<sup>65</sup> *Kedua*, yakni Thea Liang Gie berpendapat Pemerintah Daerah adalah satuan pemerintahan yang berwenang menjalankan segala kepentingan daerah dari golongan penduduk suatu daerah dan dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>66</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi beberapa provinsi, dan provinsi-provinsi itu dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>67</sup> *Pertama*, Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan asas otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mengarahkan pelaksanaan urusan otonomi daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>65</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Interpena, 2012), h. 55

<sup>66</sup> Kansil dkk, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta: 2011), h. 144.

<sup>67</sup> Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.<sup>68</sup>

### **b. Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah**

Bentuk-bentuk pemerintahan daerah terbagi atas dua macam, yaitu, *Pertama, Local Self Government* adalah jenis pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri. Sistem pemerintahan negara menuntut pemerintah daerah dalam bentuk Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan sesuai dengan kondisi daerah. Dengan kata lain, Penyelenggaraan Pemerintahan negara di daerah akan lebih efektif dan efisien dalam keadaan tertentu apabila dilimpahkan kepada pemerintah daerah tertentu. Hal tersebut disebabkan pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat setempat.<sup>69</sup>

Meskipun pemerintah daerah dalam bentuk *Local Self Government* mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berkaitan dengan rumah tangganya, namun tetap merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan negara. Bentuk *Local Self Government* itu diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah, mengingat pemerintah pusat tidak dapat mengelola daerah-daerah tertentu, untuk itu hal tersebut lebih baik jika urusan pemerintahan daerah dikelola sendiri.<sup>70</sup>

<sup>68</sup>Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2 dan 3

<sup>69</sup>Aries Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, h. 9

<sup>70</sup> Aries Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, h. 9

*Kedua, Local State Government* adalah satuan organisasi pemerintahan daerah yang dibentuk atas dasar dekonsentrasi dalam menyelenggarakan kegiatan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah, pengelolaan langsung semua urusan yang berkaitan dengan pemerintah pusat tidak selalu memungkinkan. Akibatnya, pemerintah daerah dibentuk untuk mengelola operasi pemerintah tertentu yang berada di bawah kewenangan pemerintah pusat di daerah. Satu-satunya tanggung jawab pemerintah lokal, negara bagian, atau regional adalah untuk melaksanakan kebijakan dan instruksi pemerintah pusat. Di sebagian besar wilayah negara, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan tanggung jawab pemerintah pusat.<sup>71</sup>

Menurut Hossein, istilah pemerintah daerah dapat berarti salah satu dari tiga hal. *Pertama*, istilah pemerintah lokal sering digunakan secara bergantian dengan otoritas lokal, yang mengacu pada organisasi seperti dewan dan walikota di mana pemilu digunakan untuk memilih pejabat pemerintahan. *Kedua*, tentang pemerintahan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah, keduanya memiliki arti yang sama, yaitu mereka melayani suatu tujuan. *Ketiga*, lahirnya status otonom berdasarkan aspirasi dan kondisi obyektif masyarakat yang mendiami wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional terjadi bersamaan dengan terbentuknya daerah otonom.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup>Aries Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah.*, h. 12

<sup>72</sup>Reynold Simandjuntak, h. 60.

### c. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Asas *pertama* dari ketiga asas pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi. Menurut etimologi, kata desentralisasi berasal dari kata Latin yaitu *de* = terpisah dan *centrum* = pusat, yang keduanya berarti melepaskan dari pusat.<sup>73</sup> Koesoemahatmadja menegaskan bahwa desentralisasi dalam pengertian ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang mengurus sendiri urusan rumah tangganya (*Daerah-Daerah Otonom*), dan suatu cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi dengan memberikan kesempatan partisipasi oleh rakyat, maupun dalam penyelenggaraan negara.<sup>74</sup> Prinsip desentralisasi, menurut *Webster Dictionary*, adalah membagi dan mendistribusikan misalnya, administrasi Pemerintahan menjauh dari pusat atau tempat konsentrasi.<sup>75</sup>

*Kedua* Menurut Koesoemahatmaja, Asas Dekonsentrasi adalah penyerahan kekuasaan dari aparatur negara yang setingkat lebih tinggi kepada bawahannya dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas pemerintahan. Contohnya seperti pengalihan kewenangan dari menteri ke gubernur, dari gubernur ke bupati, dan sebagainya.<sup>76</sup> Di sisi lain, Rondinelli mengatakan bahwa Dekonsentrasi hanyalah pembagian wewenang dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat

<sup>73</sup> Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*. (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), h. 7

<sup>74</sup> Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan....*, h.7

<sup>75</sup> Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan....*, h.7

<sup>76</sup> Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik....*, h.7

dengan pejabat pusat di lapangan.<sup>77</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf (f) asas dekonsentrasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah atau kepada daerah atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat di daerah. Dekonsentrasi didefinisikan dalam Pasal 1 Huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pelimpahan wewenang dari pejabat pemerintah yang setingkat lebih tinggi kepada aparatur lain pada satu tingkat pemerintahan yang disebut dekonsentrasi *horizontal*, dan dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang setingkat lebih tinggi kepada aparatur lain yang setingkat lebih rendah, disebut juga dengan dekonsentrasi *vertikal*.<sup>78</sup>

*Ketiga* Asas Tugas Pembantuan yaitu pemerintah mempercayakan kepada daerah dan desa tanggung jawab pelaksanaan tugas tertentu dengan imbalan dana, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan meminta pertanggung jawabannya.<sup>79</sup> Sjahrin Basah menjelaskan, tugas pembantuan pada hakikatnya adalah membuat peraturan perundang-undangan yang mengkhhususkan diri pada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, sehingga sesuai dengan kondisi aktual di daerahnya sendiri, bukan membuat peraturan perundang-undangan secara bebas.<sup>80</sup>

Sedangkan menurut Bagir Manan Asas Tugas Pembantuan, adalah

<sup>77</sup> Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik...*, h.7

<sup>78</sup> Irfan Setiawan, h.42

<sup>79</sup> Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan...*, h.8

<sup>80</sup> Irfan Setiawan, h. 45

kewajiban membantu pengurusan kepentingan rumah tangga yang lebih tinggi. Akibatnya, tugas pembantuan pada dasarnya terkait dengan tugas yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau desa atas nama pusat atau pemerintah daerah di atasnya. Tugas-tugas ini bersifat kooperatif dan membutuhkan pertanggung jawaban kepada mereka yang menugaskannya.<sup>81</sup>



---

<sup>81</sup>Aries Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah.*, h. 19-28

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Pada dasarnya sebuah penelitian hukum ialah scientific activity atau aktivitas ilmiah dengan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, serta memiliki tujuan untuk menganalisis satu ataupun beberapa gejala hukum tertentu. Penelitian hukum pula mengadakan pemeriksaan secara mendalam terhadap fakta-fakta hukum yang kemudian diusahakan dalam mencari solusi atas permasalahan-permasalahan yang timbul dari gejala tersebut.<sup>82</sup>

Metode penelitian hukum sendiri merupakan proses kerja dalam keilmuan yang tandanya salah satu adalah penggunaan metode. Metode sendiri merupakan suatu jalan yang ditempuh dalam penelitian berlangsung berdasarkan rencana tertentu.<sup>83</sup> Metode pada penelitian ini meliputi :

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif ialah hukum dalam penelitian memosisikan sebagai sebuah kerangka sistem norma. Sistem norma tersebut dibangun dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).<sup>84</sup>

Pokok kajian dari penelitian normatif ialah mengonsepan hukum sebagai norma ataupun kaidah yang berlaku di tengah masyarakat dan menjadi dasar perbuatan setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berorientasi pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum

---

<sup>82</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Cet ke-3*, (Jakarta: UI Press, 2012), h. 42.

<sup>83</sup> Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Cet ke-3*, h. 42.

<sup>84</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan IV* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), h. 33.

dalam perkara in concreto, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>85</sup> yang terus berkembang pada setiap masanya.<sup>86</sup>

## B. Pendekatan Penelitian

### 1. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)

Pendekatan perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap aturan hukum serta regulasi yang berkaitan dengan suatu isu yang ingin diteliti secara mendalam.<sup>87</sup>

### 2. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)

Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep yang merujuk kepada prinsip-prinsip hukum serta doktrin-doktrin atau pandangan pakar hukum.<sup>88</sup> Dalam kajian ini yang dimaksud dengan konsep-konsep tersebut ialah Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Menuju *Good Governance* terutama dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

## C. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum digunakan untuk menganalisis atau memecahkan masalah yang ditetapkan sebagai bahan penelitian. Bahan hukum juga difungsikan sebagai penunjang sebuah penelitian. Dalam skripsi ini bahan hukum yang digunakan antara lain:

### 1. Bahan Hukum Primer

Pada umumnya, bahan hukum primer dikenal memiliki otoritas hukum

<sup>85</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum, Cet. 1* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h. 52.

<sup>86</sup> A'an Efendi dan Dyah Ochtorina Susanti, 2013. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika), h. 11.

<sup>87</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Group Media, 2014), h. 93.

<sup>88</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum.*, h. 93.

karena sifatnya yang mengikat. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto bahwa bahan hukum primer yang dimaksud adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau badan-badan pemerintahan. Dalam penelitian skripsi ini adapun bahan hukum primer adalah sebagai berikut:

- 1) UUD NRI Tahun 1945;
- 2) UU No. 32 TH 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) UU No. 23 TH 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Seluruh publikasi yang tidak dalam kategori dokumen resmi yang didapat dalam hal berkaitan dengan hukum disebut dengan bahan hukum sekunder. Publikasi tersebut antara lain meliputi jurnal, buku, literatur ilmiah, kamus tentang hukum dan komentar terhadap putusan. Bahan hukum sekunder bermanfaat sebagai petunjuk bagi penulis kearah mana penulis akan melangkah. Sehingga bukan tidak mungkin bahan hukum sekunder sebagai petunjuk disusunnya argumen yang ada dalam memberikan pendapat hukum. Bahan hukum nonhukum merupakan penunjang kelengkapan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, artikel sebagainya yang berkaitan menjadi pokok bahasan skripsi.

## 3. Bahan Hukum Non Hukum

Peneliti mengumpulkan bahan-bahan hukum untuk dipelajari dari buku tentang hukum di perpustakaan, UU, jurnal dan artikel yang berhubungan dengan isu hukum yang diangkat dalam skripsi ini.

#### **D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menyesuaikan pendekatan penelitian yaitu pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan permasalahan dan teori-teori yang berkaitan dengan penelitian. Dalam mendapatkan data, peneliti mengumpulkan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan informasi mengenai berbagai hal untuk melakukan telaah kepustakaan.

#### **E. Analisis Bahan Hukum**

Menganalisis bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini dengan cara mendapatkan gambaran isu hukum tidak dengan cara menerka-nerka statistik tetapi dengan cara menitikberatkan pada berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Kesimpulan dalam skripsi ini dengan cara kesimpulan dari pembahasan yang sifatnya umum ke khusus disebut dengan metode deduktif berdasarkan pada teori, konsep dalam menjelaskan data yang satu dengan yang lain secara sistematis, bahan hukum yang didapat dan membubuhkan pendapat sarjana terdahulu yang konteksnya berhubungan dengan bahan kajian pembandingan.

#### **F. Langkah-Langkah Penelitian**

Langkah yang dapat dilakukan kedalam penelitian hukum. Pertama, identifikasi fakta hukum dan menghilangkan tidak signifikan dalam tercapainya penetapan isu hukum. untuk menetapkan isu hukum yang hendak dicapai. Kedua, bahan hukum dikumpulkan agar kiranya memiliki kaitan dengan bahan non hukum. Ketiga, menelaah isu hukum yang diajukan berdasar

pada pengumpulan bahan. Keempat, ditariknya kesimpulan dengan cara argumen yang dapat menjawab isu-isu hukum. Kelima, diberi suatu aturan dengan dasar argumentasi yang telah dibentuk pada kesimpulan.



## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Penerapan dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance*

Salah satu pengaruh yang cukup besar dirasakan oleh Pemerintah di daerah dengan munculnya wacana otonomi daerah adalah dibentuklah pengganti UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana juga yang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diganti kembali dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang dan terakhir kali diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014.<sup>89</sup>

Selain berkaca kepada UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah sebagai badan yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk menjalankan dan melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, wewenang dan kekuasaan di daerah juga harus berdasarkan AAUPB yang telah diatur di dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di mana asas ini disebut sebagai Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menamakan asas ini dengan Asas-Asas Pelayanan Publik. Selain dalam kedua aturan tersebut, asas inipun telah dimasukkan dalam UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ditinjau dari satuan ini yang menyebutkan bahwa di mana

---

<sup>89</sup>Robertho Yanflor Gandaria. Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip *Good Governance And Clean Government* di Pemerintahan Daerah. *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 3, No. 6 (Agustus : 2015), h. 5

AAUPB ini sangatlah penting, hal ini disebabkan karena asas ini sebagai salah satu dasar diajukannya gugatan tata usaha negara.<sup>90</sup>

Negara adalah sebuah organisasi yang memiliki tujuan. Tujuan Negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: ....untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..... Untuk mencapai tujuan dan cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, maka syarat pertama adalah mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.<sup>91</sup>

Untuk itu perlu diletakkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih (*Good and Clean Governance*). Kemudian, peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan ini. Pemerintahan baik dan bersih dapat terlaksana dengan baik sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang saat pemerintah memahami hukum. Undang-Undang telah memberikan dasar

---

<sup>90</sup> Gandaria. Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip *Good Governance*...h. 5

<sup>91</sup> Gandaria. Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip *Good Governance*...h. 5-6.

proses pemerintahan yaitu dengan memberikan AAUPB.<sup>92</sup>

Namun, di dalam praktik yang terjadi di lapangan banyak Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati dan Walikota mengabaikan dan seakan-akan telah melupakan keberadaan AAUPB tersebut sehingga tidak tercapainya Pemerintahan yang Baik dan Bersih atau *Good Governance dan Clean Government* di Daerah. Seiring dengan perjalanan waktu dan proses ketatanegaraan di Indonesia, Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dituangkan atau dimuat dalam Hukum Tertulis atau Undang-Undang di Indonesia.<sup>93</sup>

### **1. Menurut Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Nepotisme (KKN).**

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan Politik dan Hukum Administrasi di Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dengan format yang berbeda dengan AAUPB dari negeri Belanda, dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa Asas Umum Penyelenggaraan Negara (AAUPN), yaitu sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara;

---

<sup>92</sup>Gandaria. Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip *Good Governance*...h. 5-6.

<sup>93</sup> Gandaria. Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip *Good Governance*...h. 5-6.

Dalam sebuah negara yang mengedepankan asas hukum sebagai alat untuk memberikan rasa aman dan kenyamanan bagi masyarakatnya sudah pastinya diperlukan lembaga hukum yang mengatur dan menimbang keadilan secara pasti dan tepat sasaran.

Kepastian hukum diukur dari seberapa besarnya keadilan yang diterima para masyarakat baik dari kalangan menengah ke bawah hingga ke masyarakat kelas atas dan tidak pandang bulu dalam memberikan hukuman kepada para subjek hukum yang ada.

Dalam mengatur sebuah negara hukum dan memberikan rasa aman bagi para masyarakatnya kepastian hukum sangat diperlukan agar terlaksananya hukum dengan baik. Kepastian hukum sebagai salah satu identitas hukum yang cukup penting dinilai sangat berperan dalam menjaga kestabilan hukum yang berlaku pada sebuah pemerintahan.

Contoh kasus penerapan AUPB asas kepastian hukum adalah Putusan No. 121/G/2012/PTUN-BDG antara Penggugat (Penyewa tanah kas atau bengkok) dengan Sekda Kabupaten Indramayu mengenai dikeluarkannya Surat Nomor 143/1942/Otdes, 9 November 2012 tentang Hak Garap Tanah Kas atau Bengkok dan Titisari Desa Sukamelang, Kecamatan Kroya. SK itu dianggap telah menghilangkan hak para Penggugat. Majelis Hakim dalam pertimbangannya mengatakan bahwa hilangnya hak para Penggugat dengan tidak diakuinya antara masa jabatan dan dengan hak pengelolaan tanah Kas atau Bengkok akibat SK tersebut telah menciptakan ketidakpastian hukum dan merusak tatanan

hukum tata negara yang hanya memaksakan asas hukum administrasi bahwa setiap tindakannya harus dianggap benar tetapi mengabaikan fakta bahwa para Penggugat menggantungkan hidupnya (ansicht) di atas tanah garap tersebut. Putusan ini merupakan contoh penerapan asas kepastian hukum formil dari Majelis Hakim di mana UU memberikan makna asas kepastian hukum sebagai asas yang mengutamakan landasan hukum yang didasari oleh kepatutan dan keadilan, tetapi dalam perkara ini Majelis Hakim memperluas maknanya sebagai “pengakuan atas hak seseorang” dan “tidak memaksakan berlakunya sebuah asas manakala pemberlakuannya menimbulkan ketidakadilan di masyarakat”. Pemaknaan ini hampir sama dengan pengertian asas kepastian hukum formil sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto, maupun Philipus M. Hadjon, di mana asas kepastian hukum pada dasarnya menghendaki dihormatinya hak seseorang yang diberikan berdasarkan Keputusan TUN oleh badan atau pejabat pemerintahan lainnya. contoh yang serupa juga terlihat pada putusan No. 04/G.TUN/2001/PTUN.YK jo No.10/B/ TUN/PT.TUN SBY jo. No. 373 K/TUN/2002, antara Syamsulhadi melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, atas perkara terbitnya SHM No. 927 a.n. Yulius Pangaribuan yang didasari pada dua sertifikat ganda yang tidak memiliki legalitas, sehingga keduanya dibatalkan oleh Majelis Hakim. Dalam putusan ini Majelis Hakim menekankan pada asas kepastian hukum sebagai “pentingnya penghormatan hak seseorang yang telah diperoleh

secara benar menurut UU”.

- b. Asas Tertib Penyelenggara Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara;

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, dapat dipahami bahwa asas tertib penyelenggaraan Negara mengandaikan setiap penyelenggaraan Negara/pemerintahan harus dibangun/dikendalikan berdasarkan pada prinsip keteraturan, keserasian, dan keseimbangan. Unsur-unsur ini juga menunjukkan kemiripan dengan asas kepastian hukum materiil (asas kepercayaan) sebagaimana telah dibahas sebelumnya, di mana keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dituntut untuk dapat dijadikan pegangan oleh warganya.

Prinsip tertib penyelenggaraan pemerintahan sesungguhnya menghendaki adanya keteraturan dan keserasian gerak di antara para pelaku (pemerintah, swasta dan masyarakat). Ketiga pilar Kepemerintahan yang Baik itu harus saling berkomunikasi secara timbal balik dalam menetapkan arah dan tujuan yang saling terkait. Pemerintah seyogianya membatasi kegiatan pelaksanaan di bidang tertentu, manakala kegiatan tersebut sudah mampu ditangani sendiri oleh masyarakat/swasta.<sup>113</sup> Akan tetapi terhadap pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti pemenuhan atas air bersih, lingkungan bersih, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, perumahan, dan kepentingan lainnya maka

pemerintah tidak boleh lepas tangan melainkan harus menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara secara penuh dengan peningkatan yang progresif.

Campur tangan pemerintah hanya melalui kebijakan/perundangan untuk mendorong dan menciptakan suasana berperannya masyarakat, sehingga memupuk kemandirian masyarakat. Prinsip Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan ini ingin menghindarkan bentrokan/pertentangan di antara kebijakan, baik antara kebijakan yang ditetapkan oleh masing-masing instansi pusat, antara pusat dan daerah maupun antar daerah. Kebijakan pada pemerintahan tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pada tingkat yang lebih tinggi, terutama yang isinya berkaitan.

Objek sengketa dalam kasus ini adalah Keputusan Rektor Universitas Lambung Mangkurat, Nomor 052/H8/KP/2011, tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Ketua Magister Program Studi Ilmu Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Pada Program Pascasarjana Unlam, tanggal 25 Januari 2011. Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa:

Jabatan Ketua Program Studi sudah ditentukan secara limitatif dalam Pasal 52 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi, yakni 4 Tahun. Penggugat baru memangku jabatan sebagai Ketua Program Studi magister pada Program Pasca Sarjana Universitas Lambung Mangkurat selama 1 (satu) Tahun 8 (delapan)

bulan. Tergugat ingin menyimpang dari ketentuan Peraturan Pemerintah di atas harus berdasarkan pertimbangan yang kuat, tidak cukup hanya dengan alasan untuk penyegaran, karena hal ini akan mengarah kepada tindakan sewenang-wenang karena tidak terukur dalam menerbitkan obyek sengketa tersebut.

Bahwa pertimbangan Hakim yang menyebutkan adanya pelanggaran AUPB khususnya asas tertib penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan indikator “demi tertibnya penyelenggaraan pemerintahan, masa jabatan yang secara limitatif sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan hendaknya tidak disimpangi kecuali ada alasan-alasan yang kuat”, telah sesuai dengan apa yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti UU PTUN 2004, UU Pemda 2014 yaitu dimaknai sebagai terwujudnya keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan.

Namun demikian asas ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU AP 2014. Tetapi penerapan asas ini menurut UU AP 2014 tetap saja dimungkinkan sepanjang asas yang demikian dijadikan dasar bagi Hakim dalam memutus perkara. Dengan demikian Putusan No. 385K/TUN/2012 menunjukkan bahwa AUPB yang dijadikan alasan bagi Penggugat untuk mengajukan gugatannya dan atau AUPB yang dijadikan dasar bagi Hakim untuk menyatakan batal atau tidaknya KTUN, tidaklah sebatas dari AUPB yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan saja. AUPB tidak menutup kemungkinan terus mengalami perubahan dan

perkembangan karena pada prinsipnya AUPB merupakan asas yang terbuka.

- c. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;

Secara prinsipil, asas penyelenggaraan kepentingan umum itu menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.<sup>93</sup> Prof. Kuntjoro Purbopranoto berpandangan bahwa kelemahan asas kepastian legalitas yang kaku dan membutuhkan waktu lama untuk melakukan perubahan, sementara dinamika kehidupan orang banyak terus bergerak dan mengalami perubahan yang cepat, sehingga sering kali Pemerintah bertindak atau mengeluarkan KTUN berdasarkan kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>94</sup>

Jazim Hamidi memberikan indikator atau unsur-unsur yang termuat di dalam asas kepentingan umum yaitu: untuk kepentingan nasional, bangsa, dan negara, kepentingan pembangunan, kepentingan masyarakat, dan ada dasar peraturan perundang-undangannya.<sup>95</sup>

Asas kepentingan umum sangat penting posisinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini penting bagi aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat, yaitu harus mendahulukan

<sup>94</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, h. 268

<sup>95</sup> Jazim Hamidi, *Makalah External Review atas Penjelasan Hukum AUPB*, Jakarta, November 2015, hlm. 5. Lebih lengkapnya lihat: Jazim Hamidi, *Penerapan AAUPPL Di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

kesejahteraan umum dengan cara memahami dan menampung harapan dan keinginan masyarakat secara cermat. Prinsip ini menuntut agar dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pihak pemerintah (aparatur) selalu mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi ataupun kepentingan golongan tertentu. Kepentingan umum mengatasi kepentingan pribadi, bukan berarti kepentingan pribadi tidak diakui keberadaannya sebagai hakikat individu manusia. Akan tetapi dalam kepentingan umum terdapat pembatasan terhadap kepentingan pribadi, karena kepentingan itu pada hakikatnya tercakup dalam kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional yang berlandaskan azas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan umum mengandung makna bahwa kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat (masyarakat). Dalam hubungan ini kebijakan yang dibuat adalah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat, bukan kepentingan sekelompok orang ataupun karena ada kaitan keluarga/suku bahkan agama/kepercayaan.<sup>96</sup>

Contoh Putusan ini merupakan putusan perkara tata usaha Negara dalam tingkat Peninjauan Kembali, dengan kronologis perkara sebagai berikut: Pemohon Peninjauan Kembali (PK) yang diwakili oleh para Kuasa Hukumnya adalah Bupati Rembang, melawan para Termohon Kasasi sebanyak 46 orang termohon yang kesemuanya berprofesi sebagai guru, dan juga diwakili oleh para Kuasa Hukumnya. Yang menjadi objek

---

<sup>96</sup> Idup Suhady, *Kepemerintahan yang Baik, Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II*, Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia, 2009, h. 23.

sengketa adalah Keputusan Pemohon Kasasi (dulunya adalah Tergugat) selaku Bupati Rembang No. 272 Tahun 2006 tertanggal 1 Agustus 2006 tentang Pemberhentian Dari Tugas Sebagai Kepala Sekolah Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Rembang. Para Termohon PK (dulunya adalah Penggugat) adalah guru yang menjabat sebagai Kepala Sekolah Dasar di Kabupaten Rembang, telah diberhentikan oleh Pemohon melalui Surat Keputusannya No. 272 Tahun 2006 tanggal 1 Agustus 2006.

Bahwa berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No. 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah. Pada Bab VIII diatur tentang Pemberhentian dan Perpanjangan Masa Tugas Guru Sebagai Kepala Sekolah khususnya Pasal 10 yang menyatakan sebagai berikut: 1. Kepala Sekolah dapat diberhentikan dari penugasan karena: a. permohonan sendiri; b. masa penugasan berakhir; c. dinilai tidak berhasil dalam melaksanakan tugas; 2. Kepala Sekolah diberhentikan dari penugasan karena : a. telah mencapai batas usia pensiun jabatan fungsional guru; b. diangkat pada jabatan lain; c. dikenakan hukuman disiplin sedang dan berat; d. diberhentikan dari jabatan guru; e. meninggal dunia; 3. Pemberhentian Kepala Sekolah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

Maka berdasarkan ketentuan tersebut di atas, pemberhentian Kepala

Sekolah harus didasarkan pada alasan-alasan sebagaimana disebutkan Keputusan Menteri. Pemberhentian yang dilakukan oleh Pemohon PK bertentangan dengan Pasal 10 Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No. 162/U/2002 tentang Pedoman Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah. Menurut SK pengangkatan masa tugas para Termohon PK seharusnya baru akan berakhir pada 24 Oktober 2007. Dengan demikian penerbitan surat keputusan obyek sengketa yang didasarkan Surat Edaran No. 800/2032 /2006 tanggal 31 Juli 2006 tidak berdasar hukum dan tidak konseptual. Karena surat edaran dimaksud mengacu kepada Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1985 jo. Keputusan Presiden No. 9 Tahun 1985 tentang Jenjang Pangkat dan Tunjangan Dalam Jabatan Struktural. Padahal jabatan Kepala Sekolah bukan jabatan struktural, sehingga Keputusan Presiden tidak dapat diberlakukan terhadap Kepala Sekolah. Karena keputusan Tergugat tersebut telah merugikan kepentingan Para Penggugat maka berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang- Undang No. 9 Tahun 2004, selain keputusan Pemohon PK dapat dituntut, Pemohon PK dalam menerbitkan Surat Keputusannya dapat dituntut pembatalannya atau dinyatakan tidak sah atau dapat dituntut ganti rugi atau rehabilitasi.

Dalam Pertimbangan Hukumnya, Majelis Hakim pada tingkat Kasasi menerima/menguatkan amar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 30/B.TUN/2007 /PT.TUN.SBY. tanggal 05 April 2007, menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No.

68/G. TUN/2006 /PTUN.SMG. tanggal 21 Desember 2006, yang dimohonkan banding. Akan tetapi, dalam putusan PK ini Hakim sama sekali tidak menggunakan AUPB sebagai alat uji untuk mengambil putusan. Majelis Hakim tingkat PK hanya mengutip amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di tingkat sebelumnya. Sebaliknya, dari sudut proses pembuatan dan substansi, Surat Keputusan yang dibuat oleh Pemohon Kasasi tidak dinilai. Sehingga wajar jika dalam pertimbangan hukum tidak terlihat AUPB sebagai salah satu dasar pertimbangan (alat uji) untuk menilai sah tidaknya Keputusan tersebut. Meskipun sempat menyebutkan posita gugatan Termohon PK (dulunya Penggugat) yang mana dalam posita gugatan tersebut menjelaskan bahwa Pemohon Kasasi (dulunya Tergugat) dalam menerbitkan Surat Keputusannya telah melanggar AUPB, khususnya asas Kepastian Hukum, dan Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum, serta Asas Kelayakan atau Kewajaran.

Putusan Majelis Hakim tingkat PK untuk perkara tersebut adalah Mengabulkan gugatan Para Penggugat (Termohon PK) untuk sebagian; Menyatakan batal Surat Keputusan Tergugat No. 272 Tahun 2006 tanggal 1 Agustus 2006 tentang Pemberhentian Dari Tugas Sebagai Kepala Sekolah di Lingkungan Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Rembang atas nama Para Penggugat; Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan No. 272 Tahun 2006 tanggal 1 Agustus 2006 tentang Pemberhentian Dari Tugas Sebagai Kepala Sekolah di

Lingkungan Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Rembang atas nama Para Penggugat; Mengembalikan harkat, martabat serta kedudukan Para Penggugat seperti keadaan semula; Menolak gugatan Para Penggugat untuk selebihnya.

Penerapan AUPB dalam kasus di atas jika dikaji dari ketentuan AUPB, maka Pemohon PK (Tergugat) telah melanggar ketentuan dalam AUPB. Dalam posita gugatan pelanggaran AUPB yang dilakukan oleh Tergugat saat mengeluarkan Surat Keputusan yang menjadi obyek sengketa telah dijelaskan. Terbitnya Surat Keputusan tersebut telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik terutama Asas Kepastian Hukum, dan Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum. Indikator pelanggaran adalah sebagai berikut: 1. Melanggar Asas Kepastian Hukum Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusannya telah salah menafsirkan peraturan di atasnya, yaitu SK Mendiknas No.

162, sementara Surat Keputusan Tergugat telah memberlakukan SK tersebut, hal ini jelas bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum. 2. Melanggar Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum; Tergugat dalam Surat Keputusannya telah melakukan pemberhentian secara massal Kepala Sekolah Dasar di wilayah Kabupaten Rembang, hal ini jelas memberikan dampak negatif terhadap Kegiatan Belajar Mengajar di wilayah Kabupaten Rembang, dan jelas-jelas merugikan kepentingan masyarakat banyak.

3. Melanggar Asas Kelayakan atau Kewajaran; Tergugat dalam Surat

Keputusannya telah melakukan pemberhentian secara massal Kepala Sekolah Dasar di wilayah Kabupaten Rembang, padahal di antara para Penggugat ada yang berprestasi malah diturunkan pangkatnya (demosi), seharusnya jika seseorang berprestasi dia berhak mendapatkan promosi kenaikan jabatan. Dengan adanya Keputusan Tergugat ini jelas-jelas telah melanggar Asas Kelayakan atau Kewajaran.

- d. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara;

Sesungguhnya asas ini tidak dimuat dalam Wet Arob dan AwB, meskipun Pasal 3:47 AwB mengatur mengenai asas pemberian motivasi/dasar alasan, sehingga dasar alasan (dan isi keputusan itu

sendiri) dapat diketahui oleh pihak-pihak terkaitnya. Para ahli di Indonesia seperti Indroharto, Prof. Kuntjoro, Jazim Hamidi dan yang lainnya tidak menyebutkan tentang asas keterbukaan. Namun demikian, dalam perkembangan hukum di Indonesia, dari keenam undang-undang tersebut dapat dipahami bahwa penekanan dari asas keterbukaan itu sesungguhnya lebih kepada kewajiban Negara/Pemerintah untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dengan tetap menghormati perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara. Walaupun agak berbeda dengan pengertian menurut UU PB 2009, karena

ruang lingkup dan obyek dari undang-undang tersebut yang berbeda, namun secara esensial, pengaturan asas keterbukaan di dalam 6 (enam) undang-undang tersebut memiliki tujuan dan semangat yang sama.

Asas keterbukaan sebagaimana dimaksud dalam 6 (enam) undang-undang tersebut memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan haknya guna memperoleh data/informasi (keterangan) yang benar, lengkap dan akurat (dapat dipercaya kebenarannya) tentang kegiatan dan hasil yang dicapai oleh pemerintah. Prinsip ini menuntut kejujuran aparatur dalam memberikan keterangan dan tanpa pilih kasih. Namun demikian harus juga diperhatikan secara bijak yang berkenaan dengan hak asasi pribadi, golongan dan juga rahasia negara. Prinsip keterbukaan ditekankan pada pemberian kesempatan memperoleh informasi kepada pihak-pihak terkait mengenai proses dan hasil-hasil kegiatannya.

Prinsip keterbukaan juga memberikan kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan tanggapan dan kritik yang membangun terhadap pemerintah, memberikan penilaian terhadap jalannya pemerintahan. Pemerintah sebagai pihak berwenang harus mau dan mampu menyampaikan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena memperoleh informasi adalah hak bagi masyarakat yang dijamin dengan Undang-Undang. Selain itu, informasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat haruslah yang mengandung kebenaran, bukan hasil rekayasa. Informasi yang benar itu juga harus disampaikan

secara ikhlas kepada seluruh warga/masyarakat.

Adanya hak dari masyarakat untuk memperoleh/mendapatkan informasi dimaksudkan sebagai bagian dari pengikutsertaan secara aktif (partisipasi) masyarakat dalam memperbaiki dan mengurus negara. Akan tetapi penerapan prinsip ini harus tetap mengindahkan aturan hukum, moral dan sosial yang berlaku. Artinya, keterbukaan memperoleh keterangan tidak boleh melampaui batas yang menyentuh hak asasi pribadi/golongan, terlindunginya rahasia dan keselamatan negara, yang tidak bisa/boleh diketahui, dimiliki dan dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak berhak.

Contoh Putusan MA RI No. 103 K/KTUN/2010 ini terkait perizinan antara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) sebagai pemohon kasasi dahulu Penggugat/Terbanding melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati sebagai Termohon Kasasi I dahulu Tergugat I dan PT. Semen Gresik (PERSERO) Tbk. sebagai Termohon Kasasi II dahulu Tergugat II. Obyek gugatan adalah keputusan kepala kantor pelayanan terpadu nomor 540/052/2008 tentang perubahan atas keputusan kepala kantor pelayanan perizinan terpadu nomor 540/040/2008 tentang izin pertambangan daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur. Menurut dalil penggugat, keputusan yang dikeluarkan tergugat melanggar ketentuan Pasal 53 UU No 5 Tahun 1986 Jo UU No 9 Tahun 2004 yaitu KTUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Pasal 18 UU No. 23

tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan; Pasal 60 PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; dan AAUPB, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas profesionalitas.

Pertimbangan Hukum Hakim, *Judex Factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya juga telah salah menerapkan hukum, karena membenarkan keputusan Tergugat tentang Perubahan Izin Pertambangan atas nama PT. Semen Gresik, padahal permohonan izinnya tidak dilengkapi Amdal dan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat setempat yang keberatan, karena itu keputusan tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan dan Asas Perlindungan). Pertimbangan *Judex Factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya tentang Amdal, kurang atau tidak lengkap/tidak cukup alasan (*onvoldoende gemotiveerd*), sehingga kesimpulannya tidak tepat. Hakim mengabulkan permohonan kasasi penggugat.

Dalam kasus ini, Penggugat dalam gugatannya mendalilkan sedikitnya 6 (enam) asas secara bersamaan sebagai asas yang dilanggar oleh Tergugat yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas profesionalitas. Tetapi, Hakim menyimpulkan hanya 3 (tiga)

asas yang dilanggar oleh Tergugat yaitu Asas Keterbukaan, Asas Kebijaksanaan dan Asas Perlindungan. Satu di antara tiga asas yang digunakan oleh Hakim juga merupakan asas yang didalilkan oleh Penggugat, yaitu asas keterbukaan. Tetapi, baik Penggugat maupun Majelis Hakim dalam putusannya tidak cukup jelas menerangkan tentang indikator dari asas keterbukaan yang dilanggar. Sedangkan asas kebijaksanaan dan asas perlindungan adalah dua asas di luar dari asas yang didalilkan oleh Penggugat.

Dalam hal ini Majelis Hakim juga tidak secara mendalam memberikan pertimbangan hukum yang cukup memadai mengenai apa yang dimaksud dalam kedua asas tersebut. Jika dihubungkan dengan alasan Hakim membatalkan putusan *judex factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya juga telah salah menerapkan hukum, karena membenarkan keputusan Tergugat tentang Perubahan Izin Pertambangan atas nama PT. Semen Gresik, padahal permohonan izinnya tidak dilengkapi Amdal dan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat setempat yang keberatan, maka seharusnya Hakim dalam putusan *a quo* merujuk pada asas kepastian hukum dan asas keterbukaan. Asas kepastian hukum ini berkaitan dengan permohonan izin yang tidak dilengkapi dengan Amdal jelas bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai indikator dari asas kepastian hukum. Sedangkan perihal fakta hukum di mana Tergugat tidak memperhatikan aspirasi masyarakat yang keberatan menunjukkan bahwa Tergugat tidak

memperhatikan atau melaksanakan asas keterbukaan.

- e. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara;

Makna dari asas keseimbangan (proportionality) sesungguhnya menghendaki adanya keseimbangan yang wajar apabila memuat pemberian sanksi dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran. Sanksi hukuman tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya. Prinsip ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban aparatur pemerintah, seperti “adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian/kealpaan seorang PNS”. Artinya, hukuman yang dijatuhkan tidak boleh berlebihan sehingga tidak seimbang dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai tersebut.

Prinsip ini bermaksud menjamin perlindungan hukum terhadap pegawai dengan baik, adil, tidak berlebihan. PNS juga memperoleh gaji dan tunjangan sebagai imbalan atas pekerjaan/jabatannya sesuai peraturan yang berlaku. Oleh karena itu setiap aparatur harus memahami hak dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya, memahami peraturan perundangan yang berkenaan dengan tugas, fungsi, tanggung jawab bahkan kewajiban dan larangan yang tidak boleh dilanggar. Dalam hubungan ini penting dikuasai mengenai uraian tugas/pekerjaan, peraturan disiplin dan tata tertib lainnya yang berlaku secara umum dan khusus di instansinya.

Dalam literatur hukum Belanda, asas proporsionalitas ini dianggap

sebagai bagian dari asas kecermatan materiil, dengan penekanan pada keseimbangan antara beban yang ditimbulkan (cara yang digunakan) dan kepentingan-kepentingan yang didukung (tujuan). Salah satu contoh kasusnya adalah larangan yang ditetapkan oleh Walikota Amsterdam atas seorang pengedar obat untuk tidak berada di suatu wilayah tertentu di Amsterdam selama empat belas hari.

Contoh Putusan MA RI Nomor 31 K/TUN/2014 tentang pertanahan antara Ir. Thomas Eddy Susanto (Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman (Tergugat). Objek gugatan yaitu Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 5859 tanggal 29 April 1996 (Putusan Pengadilan Negeri Yogya No. 75/ Pdt.G/2011/PN.Yk.) memberikan kerugian bagi penggugat karena objek sengketa merupakan tempat tinggal satu-satunya Penggugat. Penggugat dalam gugatannya menggunakan alasan AUPB yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yakni Pasal 3 angka (5) Asas Proporsionalitas dan Pasal 3 angka (6) Asas Profesionalitas.

Perkara Nomor 31 K/TUN/2014 merupakan salah satu contoh putusan Mahkamah Agung Kamar TUN yang dalam pertimbangan hukumnya menolak dalil Penggugat mengenai pelanggaran asas proporsionalitas dan profesionalitas sebagaimana diatur dalam UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari KKN. Dasar Pertimbangan Hukum Hakim adalah KTUN yang jadi objek

sengketa telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan mempertimbangkan Pasal 30 UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA UU No. 5 Tahun 2004 dan perubahannya UU No. 3 tahun 2009, UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 5 Tahun 1986 dengan perubahannya UU No. 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua UU No. 51 tahun 2009 tentang PTUN.

- f. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas profesionalitas merupakan asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas ini mengandaikan bahwa setiap PNS sebagai salah satu unsur aparatur negara, yang berperan selaku pelayan masyarakat harus mempunyai keahlian atau kemampuan yang tinggi dalam pelaksanaan tugas atau pekerjaannya. Dengan perkataan lain PNS harus memiliki kompetensi (pengetahuan dan keterampilan) yang dipersyaratkan untuk melaksanakan pekerjaannya. Prinsip di atas harus dibarengi dengan berlandaskan kode etik, yaitu seorang PNS di samping harus menguasai suatu keahlian, juga harus memiliki sikap dan perilaku tertentu (jujur misalnya) dalam melaksanakan tugas kewajiban dan tanggung jawabnya.

Contoh Putusan ini merupakan putusan perkara Tata Usaha Negara

dalam tingkat pertama, antara Dr. Mawarzi, M. Ag., mantan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jambi, melawan Menteri Agama Republik Indonesia. Objek sengketa dalam perkara ini adalah SURAT KEPUTUSAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA NOMOR B.II/3/02589, tanggal 23 Mei 2012, tentang pemberhentian dengan hormat Dr. H. Mawarzi, M.Ag. NIP 19600 206 199203 1003 Pembina TK. I (IV/b) dari jabatan sebagai Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jambi, selanjutnya memindahkan dan mengaktifkan kembali dalam jabatan fungsional sebagai Lektor Kepala pada Fakultas Tarbiyah IAIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi dengan Angka Kredit sebanyak 670 kum.

Dalam dasar gugatannya, Penggugat mengemukakan bahwa awal dari perkara ini adalah, pada saat Penggugat yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Jambi, mendapat pemberitahuan bahwa akan ada pergantian kepala kantor Wilayah Kementerian Agama Jambi tanpa ada alasan yang jelas. Penggugat merasa keberatan dengan penggantian tanpa alasan yang jelas tersebut karena dirasa telah merugikan hak-hak Penggugat. Terlebih, selama menjabat Penggugat tidak merasa memiliki kesalahan, dan tidak pernah mendapatkan teguran baik lisan maupun tulisan.

Sebelumnya Penggugat dilantik sebagai Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jambi berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan

Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural (“PP 100”) yang menyatakan, Pasal 2 ayat (2), “Jabatan struktural Eselon II ke bawah pada instansi Pusat ditetapkan oleh Pimpinan Instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara”, sehingga Penggugat dilantik secara sah menurut hukum. Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) PP 100 menyatakan “Secara normal perpindahan tugas dan / atau perpindahan wilayah kerja, dapat dilakukan dalam waktu antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam jabatan struktural.” Ketentuan ini tidak dilaksanakan oleh Tergugat sehingga telah melanggar ketentuan peraturan ini.

Selain daripada itu, Pasal 10 PP 100 menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan struktural karena: 1. mengundurkan diri dari jabatan yang didudukinya; 2. mencapai batas usia pensiun; 3. diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil; 4. diangkat dalam jabatan struktural lain atau jabatan fungsional; 5. cuti di luar tanggungan negara, kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan, 6. tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan; 7. adanya perampingan organisasi pemerintah; 8. tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani dan rohani; atau, 9. hal-hal lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, Penggugat tidak memenuhi seluruh unsur yang ditetapkan dalam Pasal tersebut. Sehingga, dalam posita gugatannya

penggugat menyampaikan bahwa Obyek Sengketa yang dikeluarkan oleh Tergugat bertentangan dengan AUPB. Pemberhentian Penggugat termasuk tindakan kesewenang-wenangan Tergugat (abuse of power).

Menjawab gugatan Penggugat, Tergugat menyatakan bahwa tindakannya menerbitkan Obyek Sengketa berupa Surat Keputusan A quo sudahlah sangat tepat, karena merupakan kewenangan Tergugat, dan sesuai dengan Keputusan BAPERJAKAT Kementerian Agama No. B.II/1.a/ Kp.07.6, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian. Perpindahan Penggugat dari Jabatan Kakanwil Jambi menjadi Lektor Kepala pada fakultas Tarbiyah IAIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi diharapkan dapat meningkatkan mutu dan kinerja dilingkungan IAIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi, karena kemampuan dan pengalaman Penggugat sangat dibutuhkan dilingkungan IAIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi. Oleh karena itu Penggugat sebagai seorang abdi Negara seharusnya bersedia ditempatkan di mana saja dan melaksanakan tugas dengan baik sesuai dengan sumpah/janji setiap pegawai negeri sipil dalam hal ini Penggugat untuk ditempatkan di mana saja.

Dalam perkara ini, Majelis Hakim menjelaskan pertimbangan hukum yang mendasari putusan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara adalah dengan memperhatikan dalil-dalil dalam gugatan Penggugat, bahwa Penggugat menyatakan penerbitan keputusan objek sengketa telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta Asas-asas

Umum Pemerintahan Yang Baik. Sebaliknya Tergugat telah membantahnya dengan mengemukakan dalam penerbitan keputusan objek sengketa telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebagaimana selengkapnya terurai dalam Jawaban Tergugat.

Oleh karena Tergugat ternyata telah membantah dalil-dalil gugatan Penggugat maka Majelis Hakim menguji dalil-dalil para pihak tersebut berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh dalam persidangan a quo dengan menggunakan instrumen hukum yang dapat digunakan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara adalah didasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a dan b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan tersebut, suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat dinyatakan batal atau tidak sah, apabila: 1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau, 2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim menjelaskan bahwa dari keputusan objek sengketa a quo, alasan Tergugat memberhentikan Penggugat dari jabatan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jambi adalah dalam rangka kepentingan dinas jika dilihat dari segi kewenangan penerbitan surat keputusan yang menjadi objek sengketa in litis Tergugat tidak mempunyai kewenangan untuk mengeluarkannya. Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa Pasal 25

ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan: “Untuk memperlancar pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah yang diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah”. Objek sengketa telah diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan melanggar Asas Profesionalitas karena tidak mengutamakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- g. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip akuntabilitas disebut juga sebagai prinsip tanggung gugat, menghendaki bahwa setiap pelaksanaan tugas dan hasil akhir dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dan wajib dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya pada masyarakat dan para pihak yang terkait sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pertanggungjawaban kepada masyarakat di samping merupakan

keajiban adalah juga sewajarnya dilakukan karena rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan UUD 1945.

Prinsip ini menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap. Keharusan menerapkan konsep ini mengingat kegiatan pemerintah mempunyai pengaruh besar (dampak), dan juga karena kegiatan pemerintah dibiayai dari uang rakyat, sehingga segala kegiatan dan hasilnya harus dapat dipertanggungjawabkan. Sejak awal sampai akhir, kegiatan termasuk kegagalan dan keberhasilannya wajib dilaporkan secara tertib. Dengan prinsip ini setiap aparatur bisa digugat/dituntut bila ada kegagalan yang dialami karena kesengajaan/kelalaiannya.

Di Belanda, akuntabilitas badan pemerintah ini dituntut melalui berlakunya asas motivasi, yaitu pemberian motivasi/dasar alasan yang memadai dan dapat diketahui oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Pasal 3:46 AwB menuntut adanya suatu motivasi atau dasar alasan yang baik. Suatu dasar alasan yang baik harus mencerminkan penggunaan logika, yaitu dengan adanya premis mayor (aturan atau tafsir atau aturan yang diterapkan), premis minor (fakta-fakta dalam kasus tersebut), dan kesimpulan.

Asas-asas yang tercantum dalam UU No. 28 Tahun 1999 tersebut di atas pada awalnya ditujukan untuk para penyelenggara Negara secara

keseluruhan. Berbeda dengan asas-asas dalam AAUPB yang sejak semula hanya ditujukan kepada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah *bestuur* pada *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas.<sup>97</sup>

Contohnya yaitu pada UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, dan UU Pemda 2014 memiliki unsur-unsur yang sama dalam mengartikan asas akuntabilitas, yaitu, “kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sesuai peraturan perundang-undangan”. Sedangkan unsur-unsur asas akuntabilitas menurut UU PB 2009 berbeda dengan 3 UU tersebut, yaitu, Penyelenggaraan Pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan.

Jadi, jika dibandingkan, ada kata “masyarakat atau rakyat” pada UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, dan UU Pemda 2014 yang tidak terdapat dalam penjelasan UU PB 2009. Selain itu, terdapat adanya perbedaan istilah “Penyelenggara Negara” pada UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, UU Pemda 2014 dengan “Penyelenggara Pelayanan” pada UU PB 2009.

Adapun pengertian “Penyelenggara Negara” dapat merujuk kepada UU Anti KKN 1999 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif,

---

<sup>97</sup>Pasal 3, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan yang dimaksud “Penyelenggara Pelayanan Publik” menurut UU PB 2009 Pasal 1 ayat (2) adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan unsur-unsur yang terdapat dalam UU ASN 2014 juga terdapat istilah yang berbeda jika dibandingkan dengan UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, UU Pemda 2014 dan UU PB 2009. Jika UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, UU Pemda 2014 menggunakan istilah “Penyelenggara Negara”, dan UU PB 2009 menggunakan istilah “Penyelenggara Pelayanan Publik”, maka UU ASN 2014 menggunakan istilah “Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN”. Adanya perbedaan istilah ini, karena kelima undang-undang tersebut memiliki ruang lingkup, obyek dan tujuan yang berbeda. Meskipun demikian, perbedaan istilah tersebut tidak mengurangi makna esensial yang terdapat dalam asas akuntabilitas yang dianut kelima undang-undang tersebut.

## **2. Menurut Pasal 53 Ayat (2) Huruf B UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara**

Dalam perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia, asas-asas yang

tercantum dalam UU No. 28 Tahun 1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yakni setelah adanya UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam penyelenggaraan pemerintah hal itu dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan: Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggara negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.<sup>98</sup>

Adapun penerapan AAUPB ke dalam praktik peradilan di PTUN terlihat dalam Pasal 53 Ayat (2) huruf b disebutkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Lebih jauh dijelaskan dalam penjelasannya yang dimaksud dengan AAUPB adalah meliputi asas:

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggaraan negara;
3. keterbukaan;
4. proporsionalitas;
5. profesionalitas;

---

<sup>98</sup>Pasal 20 UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

6. akuntabilitas.

Sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.<sup>99</sup>

### **3. Menurut Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Perkembangan Politik dan Hukum Administrasi di Indonesia semakin terus terlihat, sebab di dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dijadikan sebagai Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai pedoman Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 58 yang berbunyi:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. Keadilan.

Dapat dilihat bahwa terjadi adanya penambahan satu asas dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah terbaru, yakni Asas Keadilan. Sehingga Berdasarkan rumusan pasal ini terlihat terdapat tiga asas tambahan, yaitu Asas Efisiensi, Efektivitas dan Keadilan dari sebelumnya

---

<sup>99</sup>Pasal 53 Ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

menurut UU No. 28 Tahun 1999.<sup>100</sup>

#### **4. Menurut Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**

Dalam rangka menyelesaikan Sengketa TUN, dapat ditempuh melalui upaya administrasi dan gugatan. Upaya administratif artinya upaya melalui Instansi atau Badan TUN atau dilaksanakan dalam lingkungan pemerintahan sendiri.

Prosedur yang dimaksud di atas terdiri dari dua bentuk, meliputi:

1. Banding administratif, dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.
2. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan.<sup>101</sup>

Apabila seluruh prosedur dan kesempatan tersebut di atas telah ditempuh, dan pihak yang bersangkutan masih tetap belum puas, maka barulah persoalannya dapat digugat atau disengketakan dan diajukan ke pengadilan. Selanjutnya, sengketa TUN dapat diselesaikan atau ditempuh melalui Gugatan atau Upaya Peradilan. Penyelesaian melalui peradilan ini menurut Pasal 51 Ayat (3) harus diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, hal ini dapat dilihat dalam isi pasal tersebut yaitu Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana

<sup>100</sup> Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>101</sup> Titik Triwulan Tutik dan H. Ismu Gunadi Widodo, h. 589

dimaksud dalam Pasal 48.

Jika dalam mengeluarkan KTUN, ada pihak yang merasa dirugikan baik Orang atau Badan Hukum Perdata maka dapat diajukan Gugatan Tata Usaha Negara di PTUN. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 9 Tahun 2004 yaitu Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Agak berbeda apa yang terjadi pada prosedur banding administrasi, pada Pengadilan Tata Usaha Negara pada waktu memeriksa dan memutuskan Sengketa TUN, hanya melakukan pengujian terhadap KTUN yang disengketakan hanya dari segi hukum saja. Seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 Angka (11) UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.

PTUN mengemban tugas dan memiliki wewenang sebagaimana terdapat dalam Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 yang isinya sebagai berikut Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara.

Hal ini disebabkan dalam Pasal 53 Ayat (2) menegaskan bahwa Alasan-

alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.<sup>102</sup>

Dalam PTUN, hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan untuk itu mengarah pada pembuktian bebas. Suatu gugatan TUN pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan KTUN yang disengketakan. Gugatan dalam PTUN dapat disampaikan secara lisan dan akan dirumuskan oleh Panitera, serta bagi mereka yang tidak mampu diberikan kemudahan dengan cuma-cuma, bila kepentingan penggugat itu mendesak dapat mengajukan permohonan untuk dilakukan pemeriksaan dengan cepat.

Ciri khas atau hukum acara PTUN terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:

- a. Asas Praduga Rechtmatig (vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap rechtmatig sampai ada pembatalannya.
- b. Asas Pembuktian Bebas. Artinya hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan Ketentuan Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato) atau Burgerlijk Wetboek

<sup>102</sup>Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN.

(BW). Asas ini dianut Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986, hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100.

- c. Asas Keaktifan Hakim (Dominus Litis). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah Badan atau Pejabat TUN sedangkan penggugat adalah Orang atau Badan Hukum Perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan Pasal 58, Pasal 63 ayat (1) dan (2), Pasal 80 dan Pasal 85.
- d. Asas Putusan Pengadilan Mempunyai Kekuatan Mengikat (Erga Omnes). Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian Putusan PTUN berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 tentang intervensi bertentangan dengan Asas Erga Omnes.<sup>103</sup>

Subjek dalam sengketa PTUN adalah mereka yang disebut sebagai Badan atau Pejabat TUN. Pasal 1 Angka 8 UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 mengatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Badan atau Pejabat TUN dapat memberikan wewenang untuk mengeluarkan KTUN kepada Badan atau Pejabat TUN yang lain secara atribusi, mandat dan delegasi. Sebagai jabatan TUN yang memiliki kewenangan pemerintah, sehingga dapat menjadi pihak Tergugat dalam Sengketa TUN dapat dikelompokkan dalam :

<sup>103</sup>Tim Pengajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, "Bahan Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara", Manado, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, 2012, h. 13-14.

1. Instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai Kepala Eksekutif;
2. Instansi-instansi dalam kekuasaan negara di luar lingkungan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan urusan pemerintahan;
3. Badan-badan hukum privat yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
4. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pemerintahan dan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Objek dalam sengketa PTUN adalah Surat KTUN yang tertulis. Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk formalnya. Sebab persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dalam segi pembuktian. Sehingga sebuah memo atau nota

dapat memenuhi syarat tertulis menurut ketentuan tersebut asal dalam memo atau nota tersebut dengan jelas menyebut beberapa hal, yakni:

- a. Badan atau Jabatan TUN mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Ketentuan harus tertulis terdapat pengecualiannya yang disebutkan pada Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

1. Apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan

dengan KTUN.

2. Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud sudah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;
3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2), maka setelah lewat waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.<sup>104</sup>

Dalam upaya peradilan, terdapat pemeriksaan dengan acara cepat dan biasa, yakni:

- a. Pemeriksaan dengan acara cepat berdasarkan Pasal 98 Ayat (1) Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat Dalam pemeriksaan cepat hanya dilakukan oleh Hakim Tunggal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 99 Ayat (1).<sup>105</sup>
- b. Pemeriksaan dengan acara biasa berdasarkan Pasal 68. Pemeriksaan biasa ini dilakukan oleh tiga orang hakim, sebagaimana dijelaskan

<sup>104</sup> Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN

<sup>105</sup> Pasal 98 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN.

dalam Ayat (1).<sup>106</sup>

Hal mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara di PTUN, ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Menurut Pasal 54 Ayat (1) gugatan Sengketa TUN diajukan secara tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman atau kedudukan tergugat. Gugatan tersebut harus dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan.

Suatu gugatan yang diajukan ke PTUN harus memuat hal-hal yang merupakan syarat formil suatu gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56, yaitu: a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya; b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat; c. dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.

Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah. Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat. Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat,

---

<sup>106</sup> UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN, Pasal 68 ayat (1).

maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.

Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat. Adapun apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta serta apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

### **B. Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.<sup>107</sup>

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang

---

<sup>107</sup> Bahsan Mustafa. Pokok-pokok Hukum Admintrasi Negara. (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1990), h. 64

menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan ikut berkembang, dahulu fungsi pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum, akan tetapi pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Perubahan paradigma pemerintahan dari penguasa menjadi pelayanan, pada dasarnya pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.<sup>108</sup>

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara Langsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang di selenggarakan oleh pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta. Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu mendesak, masyarakat mulai tidak sabar atau

---

<sup>108</sup> Djenal Hosen Koesoemahatmadja. Pokok-pokok hukum Tata Usaha Negara. (Bandung : Alumni 1979). h. 47

mulai cemas dengan mutu pelayanan aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, masyarakat mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan atau memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.<sup>109</sup>

Sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Dengan begitu, tak ada pintu masuk alternatif untuk memulai perbaikan pelayanan publik selain sesegera mungkin mendengarkan suara publik itu sendiri. Inilah yang akan menjadi jalan bagi peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pelayanan publik.<sup>110</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik, pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula, sebaliknya pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak dapat terselenggara dengan baik. Dalam hal ini juga pemerintah diperbolehkan untuk melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat dengan konsep negara kesejahteraan (*welvaartstaat*) melalui instrumen hukum yang mendukungnya, hal ini boleh dilakukan agar dapat terlaksananya pelayanan publik dengan baik

<sup>109</sup> Ridwan H.R. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: UII Press 2002), h. 186

<sup>110</sup> Sjahrani Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, (Bandung : Alumni, 1985), h. 154

serta terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Sebagai konsumen dalam pelayanan publik welvaartstaat ini sangat berkaitan dengan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara dalam pelayanan publik.<sup>111</sup>

Sebelum lahirnya walvarestaat ada yang disebut atau dikenal dengan nachtwachkerstaat (negara penjaga malam), dalam tipe negara ini, negara tidak dibenarkan untuk campur tangan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat. Dikatakan sebagai nachtwachkerstaat karena negara bertindak hanya sebagai penjaga malam saja, artinya negara hanya menjaga keamanan semata-mata, negara baru bertindak apabila keamanan dan ketertiban terganggu. Dalam hal ini negara tidak mencampuri segi-segi kehidupan masyarakat, baik dalam segi ekonomi, sosial, kebudayaan dan sebagainya, sebab dengan turut campurnya negara kedalam segi-segi kehidupan masyarakat dapat mengakibatkan kurangnya kemerdekaan individu. Akan tetapi dikarenakan oleh tuntutan masyarakat menghendaki faham ini tidak dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat.<sup>112</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran paradigma dari rule government menjadi good governance, dalam paradigma dari rule government penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik senantiasa menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip

<sup>111</sup> Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia..., h. 155

<sup>112</sup> Philipus M. Hadjon. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1993), h. 29

penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara semata tetapi harus melibatkan intern birokrasi maupun ekstern birokrasi. Citra buruk yang melekat dalam tubuh birokrasi dikarenakan sistem ini telah dianggap sebagai tujuan bukan lagi sekadar alat untuk mempermudah jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Kenyataannya, birokrasi telah lama menjadi bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>113</sup>

Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan semua institusi governance memiliki suara dalam pembuatan keputusan, hal ini merupakan landasan legitimasi dalam sistem demokrasi, good governance memiliki kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam pemerintahan yang demokratis tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan dan merupakan ciri utama dari *good governance*.<sup>114</sup>

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) ini menjadi landasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika yang merupakan norma tidak tertulis, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) merupakan suatu bagian yang pokok bagi pelaksanaan atau

<sup>113</sup> M. Hadjon. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia..., h. 29

<sup>114</sup> Muchsan. Beberapa catatan tentang Hukum Admionistrasi Negara dan Peradilan Adinistrsi di Indonesia. (Yogyakarta : Liberty, 1981), h. 32

realisasi Hukum Tata Pemerintahan atau Administrasi Negara dan merupakan suatu bagian yang penting sekali bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Asas ini digunakan oleh para aparatur penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya, jadi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) ini diterapkan secara tidak langsung sebagai salah satu dasar penilaian.<sup>115</sup>

Asas ini merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi, disamping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis. Hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa beberapa asas diantaranya dapat disisipkan dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjadi tolok ukur bagi hakim dalam hal mengadili perkara gugatan terhadap pemerintah mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Asas ini juga dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaran pemerintahan itu menjadi lebih baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.<sup>116</sup>

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan

---

<sup>115</sup>Marbun, SF dan Moh. Mahfud. Pokok-pokok Huum Administrasi Negara. (Yogyakarta : Liberty, 1987), h. 83

<sup>116</sup>A.Hamid S.Atamimi. Perbedaan Antara Peraturan Peundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan. (Jakarta : Makalah Pidato dies Natalis PTIK ke-46, 2012), h. 56

bidang studi tersebut kira-kira 120 tahun yang lalu. Tetapi, selama itu governance hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporasi dan lembaga pendidikan tinggi. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara di Indonesia, terminologi good governance telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit pemerintahan yang bersih.<sup>117</sup>

Dalam pengertiannya istilah governance tidak sama dengan government. Ganie Rochman mengemukakan bahwa konsep government merujuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan Pemerintah). Konsep governance melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Perbedaan paling pokok antara konsep government dan governance terletak pada bagaimana cara penyelenggara otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu Negara. Konsep pemerintahan berkonotasi dengan peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas kenegaraan tadi. Sedangkan dalam governance mengandung makna penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (good governance), meliputi partisipasi, penegakan hukum, transparansi, orientasi consensus, keadilan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis.<sup>118</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP) mendefinisikan governance sebagai berikut : governance adalah kewenangan atau kekuasaan

<sup>117</sup> Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi*, (Surabaya : Laskambang Justitia, 2014), 43

<sup>118</sup> Joko Widodo, *good governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan kontrol Birokrasi pada Pra Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta : PT Insan Cendekia. 2001), 18

dibidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola sebagian urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan Negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Lebih lanjut Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (UNDP) menegaskan, *governance* adalah suatu instansi, mekanisme, proses, dan hubungan yang *complex* melalui warga Negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitas perbedaan-perbedaan diantara mereka.<sup>119</sup>

*Good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan baik. Lembaga Administrasi Negara mengartikan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan publik *good and service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. *Good* dalam *good governance*, menurut LAN mengandung dua pengertian, Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Wujud *good governance* menurut LAN

---

<sup>119</sup> Rosyada, Dede dkk, HAM dan Masyarakat madani, Edisi revisi, (Jakarta : Tim ICCE UIN Sysrif Hidayatullah dan Prenada Media, 2003), 183

adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara sektor swasta dan masyarakat.<sup>120</sup>

Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsinya, responsif pada kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan member peluang ketimbang mengontrol dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *World Bank* memberi batasan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya.<sup>121</sup>

Sedarmayanti mengelompokkan *governance stakeholder* kedalam tiga kelompok :

- a. Negara/Pemerintahan, konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
- b. Sektor swasta, pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif interaksi dalam sistem pasar, seperti : industri pengelolaan, perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
- c. Masyarakat Madani, kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok

---

<sup>120</sup> Sedarmayanti, *Good Governance* (kepemerintahan yang baik) bagian kedua, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2004), h. 3

<sup>121</sup> Widodo, *good governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan kontrol Birokrasi pada Pra Desentralisasi dan Otonomi Daerah*.h. 19

masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi.<sup>122</sup>

Menurut Jimly Assidiq dalam sistem Negara modern yang berlandaskan pada supremasi hukum dan konstitusi, Negara, pasar, dan masyarakat Madani, harus berada dalam posisi yang seimbang, dan berada dalam hubungan sinergis dan secara fungsional saling menunjang. Akan tetapi, perbedaan diantara ketiganya dianggap penting, sehingga ketiganya tidak saling mengintervensi kedalam urusan masing-masing. Ketiga wilayah atau domain kekuasaan itu mempunyai logika dan hukum\_hukumnya sendiri. Ketiganya, diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Selanjutnya dijelaskan jika kekuasaan Negara jauh lebih besar melampaui masyarakat dan pasar, maka demokrasi tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan Negara. Maka, dianggap paling ideal adalah apabila ketiga hal tersebut tumbuh dengan seimbang, sama-sama kuat dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis. Karena, apabila salah satunya lebih domain dibanding yang lain maka yang lain akan menjadi lemah, sehingga dapat menimbulkan ketidak teraturan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Menurut Mifta Toha selain dari komponen pemerintah, swasta, atau rakyat, ada satu komponen yang sangat mempengaruhi untuk melahirkan suatu tata pemerintahan yang baik yaitu moral. Moral menghubungkan dan bertaut

---

<sup>122</sup> Sedarmayanti, Good Governance (kepemerintahan yang baik) bagian kedua, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2004), h. 38

erat pada ketiga komponen tersebut yang saling berinteraksi menciptakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seseorang yang beragama. Ajaran agama pada pribadi-pribadi yang berada pada ketiga komponen tersebut. Dengan melaksanakan ajaran agamanya pada ketiga komponen tersebut, maka moral masing-masing pelaku akan berperan besar sekali dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Ari Dwipayana mengemukakan kalau mainstream wacana good governance selama ini menekankan tiga poros (negara, masyarakat sipil, dan pasar). Maka, pemetaan *governance* di kota terdiri dari empat elemen yaitu : Pemerintahan Kota, Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Organisasi Masyarakat, Institusi lokal dan warga masyarakat.<sup>123</sup>

Semangat reformasi politik di Indonesia telah memunculkan terminologi baru yang disebut good governance. Popularitas terminologi ini mencuat di kalangan pemerintah, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat. Secara sederhana *governance* sebagai tata pemerintahan, sedangkan good artinya baik. Penambahan kata sifat good dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif.

*Good Governance* adalah suatu proses yang mengorientasikan pemerintahan pada distribusi kekuatan dan kewenangan yang merata pada seluruh elemen masyarakat untuk mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintahan.

---

<sup>123</sup> Jimly Asshiddiqe, Format Kelembagaan Negara dan pengesahan kekuasaan dalam UUD 1945, (Yogyakarta : FH. UII Press, 2005), h. 92

Menurut Sedarmayati good governance adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan good governance demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (*agent of chance*) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang. Dalam good governance tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi-asosiasi kerja, bahkan paguyuban.<sup>124</sup>

Menurut Zulkarnain, merupakan sesuatu yang baru bagi masyarakat Indonesia, dimana aplikasi dari pada konsep ini seringkali tergantung pada kerjasama pemerintah dan masyarakat untuk mencapai dua tujuan yaitu pemerintah yang bersih dan demokratis. Dijelaskan pula bahwa terjadinya krisis disebabkan banyaknya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang telah merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dan berbagai sendi kehidupan nasional.

Di sisi lain istilah good governance menurut Dwi Payana merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang di pandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, dapat di simpulkan bahwa good governance adalah merupakan sistem tata kelola yang baik sehubungan dengan pelayanan terhadap masyarakat luas. Governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan

---

<sup>124</sup> Mifta Thoha, Birokrasi Dan Politik Di Indonesia, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004), 72

pemerintah, tetapi lebih menekankan pada pelaksanaan fungsi governing secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yakni Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perusahaan swasta maupun warga negara.

*United Nation Development Program* (UNDP) sendiri mendefinisikan good governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Berdasarkan definisi tersebut, UNDP kemudian mengajukan karakteristik good governance yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah: partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisiensi, bertanggung jawab dan visi yang strategis.

Lebih lanjut, *United Nation Development Program* (UNDP) merumuskan bahwa setidaknya ada tiga pihak yang berperan sebagai pelaku dalam good governance yaitu:

- a. Negara atau pemerintah
- b. Sektor privat (sektor swasta atau dunia usaha) dan
- c. Masyarakat sipil (*civil society*).

Setiap pelaku tersebut memiliki peran masing-masing demi terbentuknya good governance. Secara umum pemerintah berperan untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor privat memiliki peran untuk menggerakkan dunia usaha sehingga dapat memberikan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Sementara masyarakat sipil berperan untuk memfasilitasi interaksi-interaksi sosial politik dan mobilitas kelompok-

kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN), yaitu:

- a. Wawasan ke Depan (Visionary)
- b. Keterbukaan dan Transparansi (Openness and Transparency)
- c. Partisipasi Masyarakat (Participation)
- d. Tanggung Gugat (Accountability)
- e. Supremasi Hukum (Rule of Law)
- f. Demokrasi (Democracy)
- g. Profesionalisme dan Kompetensi (Professionalism and Competency)
- h. Daya Tanggap (Responsiveness)
- i. Efisiensi dan Efektivitas (Efficiency and Effectiveness)
- j. Desentralisasi (Decentralization)
- k. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (Private Sector and Civil Society Partnership)
- l. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (Commitment to Environmental Protection)
- m. Komitmen pada Pasar yang Fair (Commitment to Fair Market).<sup>125</sup>

Dalam pandangan konsep pengelolaan pemerintahan yang baik (good governance), Tjokromiadjojo memberikan beberapa prinsip-prinsip dasar yang

<sup>125</sup> Sinambela, Lijan P. Reformasi Pelayanan Publik, (Jakarta : Bumi Aksara, 2006), h. 47

harus dianut dalam mewujudkan good governance, yaitu sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas, yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak pertanggungjawaban.
- b. Transparansi, dapat diketahui oleh pihak yang berkepentingan mengenai kebijakan pemerintah dan organisasi badan hukum.
- c. Keterbukaan, pemberian informasi secara terbuka terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan.
- d. Berdasarkan hukum (supremasi hukum), keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi dan badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan berdasarkan hukum.
- e. Jaminan, fairness, a level playing field(perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan).<sup>126</sup>

Konsep good governance akan dapat diimplementasikan sesuai dengan prinsip-prinsip diatas nila pemerintah telah mempunyai mekanisme untuk melakukan itu semua. Dalam hal ini, Sinambela mengingatkan bahwa ada 8 (delapan) kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat menghasilkan mekanisme yang menghasilkan good governance. Kriteria-kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Adanya legitimasi dari dukungan yang kuat dari masyarakat terhadap institusi publik yang baik yang berwujud sebagai lembaga birokrasi maupun institusi lainnya yang di bentuk masyarakat secara swadaya.

<sup>126</sup> Sinambela, Lijan P. Reformasi Pelayanan Publik..., h. 48

- b. Adanya kebebasan dalam berpendapat untuk menyampaikan aspirasi atau kepentingan bagi setiap institusi ataupun kelompok masyarakat yang ada sehingga seluruh stake holders tersebut dapat berpartisipasi aktif dalam semua proses pembangunan.
- c. Adanya keadilan serta kerangka legal berupa kepastian hukum untuk menjamin upaya penegakan keadilan tersebut.
- d. Adanya akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme birokrasi.
- e. Tersedianya informasi pembangunan yang dapat diakses oleh masyarakat dengan mudah dan bebas.
- f. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan pelayanan publik.
- g. Terbentuknya kerjasama yang baik antara pemerintah dan civil society organization.
- h. Tersedianya kesempatan luas untuk mengoreksi, memperbaiki, dan atau menganulir setiap kebijakan pemerintahan dan pembangunan, karena pada kenyataan tidak bersesuaian dengan kepentingan masyarakat lokal, nasional, regional, ataupun dalam konteks kepentingan global.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Ari Dwipayana AAGN, *Membangun Good Governance*, (Jakarta : Raja Grafindo Pustaka, 2003), h. 22

Hubungannya dengan pemerintahan daerah dalam penjelasan sebagai berikut yakni munculnya tiga asas dalam pemerintahan daerah, Asas *pertama* dari ketiga asas pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi. Menurut etimologi, kata desentralisasi berasal dari kata Latin yaitu *de* = terpisah dan *centrum* = pusat, yang keduanya berarti melepaskan dari pusat.<sup>128</sup> Koesoemahatmadja menegaskan bahwa desentralisasi dalam pengertian ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang mengurus sendiri urusan rumah tangganya (*Daerah-Daerah Otonom*), dan suatu cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi dengan memberikan kesempatan partisipasi oleh rakyat, maupun dalam penyelenggaraan negara.<sup>129</sup> Prinsip desentralisasi, menurut *Webster Dictionary*, adalah membagi dan mendistribusikan misalnya, administrasi Pemerintahan menjauh dari pusat atau tempat konsentrasi.<sup>130</sup>

*Kedua* Menurut Koesoemahatmadja, Asas Dekonsentrasi adalah penyerahan kekuasaan dari aparaturnya negara yang setingkat lebih tinggi kepada bawahannya dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas pemerintahan. Contohnya seperti pengalihan kewenangan dari menteri ke gubernur, dari gubernur ke bupati, dan sebagainya.<sup>131</sup> Di sisi lain, Rondinelli mengatakan bahwa dekonsentrasi hanyalah pembagian wewenang dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan.<sup>132</sup>

Menurut Pasal 1 huruf (f) UU No. 5 TH 1974 asas dekonsentrasi adalah

<sup>128</sup>Nurcholis Hanif..., h. 7

<sup>129</sup>Nurcholis Hanif..., h. 7

<sup>130</sup>Nurcholis Hanif..., h. 7

<sup>131</sup>Nurcholis Hanif..., h. 7

<sup>132</sup>Nurcholis Hanif..., h. 7

penyerahan kewenangan dari pemerintah atau kepada daerah atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat di daerah. Dekonsentrasi didefinisikan dalam Pasal 1 Huruf (f) UU No. 22 TH 1999 sebagai pelimpahan wewenang dari pejabat pemerintah yang setingkat lebih tinggi kepada aparatur lain pada satu tingkat pemerintahan yang disebut dekonsentrasi *horizontal*, dan dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang setingkat lebih tinggi kepada aparatur lain yang setingkat lebih rendah, disebut juga dengan dekonsentrasi *vertikal*.<sup>133</sup>

*Ketiga* asas tugas pembantuan yaitu pemerintah mempercayakan kepada daerah dan desa tanggung jawab pelaksanaan tugas tertentu dengan imbalan dana, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan meminta pertanggungjawabannya.<sup>134</sup> Sjahran Basah menjelaskan, tugas pembantuan pada hakikatnya adalah membuat peraturan perundang-undangan yang mengkhuskan diri pada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, sehingga sesuai dengan kondisi aktual di daerahnya sendiri, bukan membuat peraturan perundang-undangan secara bebas.<sup>135</sup>

Bagir Manan mendefinisikan asas tugas pembantuan, adalah kewajiban membantu pengurusan kepentingan rumah tangga yang lebih tinggi. Akibatnya, tugas pembantuan pada dasarnya terkait dengan tugas yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau desa atas nama pusat atau pemerintah daerah di atasnya. Tugas-tugas ini bersifat kooperatif dan membutuhkan

---

<sup>133</sup>Irfan Setiawan..., h. 42

<sup>134</sup>Nurcholis Hanif, Op.cit, h.8

<sup>135</sup>Irfan Setiawan..., h. 45

pertanggungjawaban kepada mereka yang menugaskannya.<sup>136</sup>



---

<sup>136</sup>Aries Djaenuri..., h. 19-28

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Bahwa Implementasi dari Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* adalah diletakkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih (*Good and Clean Governance*). Kemudian, peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan ini. Pemerintahan baik dan bersih dapat terlaksana dengan baik sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang saat pemerintah memahami hukum. Undang-Undang telah memberikan dasar proses pemerintahan yaitu dengan memberikan AAUPB. Namun, di dalam praktik yang terjadi di lapangan banyak Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati dan Walikota mengabaikan dan seakan-akan telah melupakan keberadaan AAUPB tersebut sehingga tidak tercapainya Pemerintahan yang Baik dan Bersih atau *Good Governance dan Clean Government* di Daerah. Seiring dengan perjalanan waktu dan proses ketatanegaraan di Indonesia, *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dituangkan atau dimuat dalam Hukum Tertulis atau Undang-Undang di Indonesia.
2. Bahwa Substansi Asas-Asas Pemerintahan yang Baik menuju *Good Governance* dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah adalah memiliki

kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam pemerintahan yang demokratis tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan menuju *good governance*.

#### **B. Saran**

1. Agar pemerintahan daerah tetap mempertahankan prosedur yang ada sehingga akan tercipta suatu pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* yang ada.
2. Agar pemerintahan daerah dalam pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* mengutamakan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan yang akan di lakukan oleh pemerintah sehingga pembangunan yang akan di lakukan sesuai dengan aspirasi rakyat. Kemudian untuk meningkatkan akses transparansi tentang dana pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga masyarakat ikut serta mengawasi proses pemerintahan itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

A.Muh Ikhsan W R. Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kepuasan Pelayanan Publik Pada Kanto Rupt Dinas Pendapatan Provinsi Bali Di Kabupaten Badung. Skripsi, Universitas Hasanuddin, Makasar, 2017

Asshiddiqe Jimly, 2005. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press.

Beni ahmad soebani, 2008 Metode Penelitian Hukum. Bandung : CV Pustaka Setia.

Daim A. Nuryanto, 2014. Hukum Administrasi. Surabaya: Laskambang Justitia.

Darmawan Deni, 2014 metode penelitian kualitatif. Bandung : PT. Rosdakarya.

Djaenuri, Aries. 2007. *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*. (Modul 1).

Dwipayana Ari, AAGN., et, al, 2003. Membangun Good Governanve di Desa.

Yogyakarta: IRE Press.

Dwiyanto, Agus. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. (Yogyakarta: PSKK UGM).

Efendi, A'an dan Dyah Octorina Susanti. 2014. *Penelitian Hukum*. (Jakarta : Sinar Garafika).

Erwin, Muh. 2011. Filsafat Hukum ; *Refleksi Kritis Terhadap Hukum* (Jakarta : Rajawali Press).

Friedman, W. 1990. *Teori dan Filsafat Hukum ; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya Legal Theory oleh

Muhamad Arifin, Disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib (Jakarta : Rajawali).

Futra Heriansyah. Implementasi Good Governance Dalam Bidang Administrasi Desa Studi Kasus Dana Desa Jubung Kecamatan Sukorambi Kabupaten Jember. Skripsi, Universitas Muhammadiyah, Jember, 2016.

Hanif, Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*. (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia).

Hoessein, Bhenyamin. 2005. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. (Jakarta: Yayasan Tifa dan ILD).

Huda, Ni'matul & R. Nazriyah. 2019. *Teori & Peraturan Perundang-Undangan* Cetakan II : Desember.

I Made Artana. Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kepuasan Pelayanan Publik Pada Kantor Upt Dinas Pendapatan Provinsi Bali Di Kabupaten Badung. Skripsi, Universitas Warmadewa, Denpasar, 2014.

Ibrahim, Johnny. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia).

Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, 2014. (Jakarta: Gramedia Pustaka).

Kansil, Dkk. 2011. *Pengantar Hukum Indonesia*. (Jakarta: PT.Rineka Cipta).

Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta : Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional, 2007.

Lexy J Molcong, 2004 Metode Penelitian Kualitatif, Bandung : Remaja

Rosdakarya.

Marijan, Kajung. 2011. *Sistem Politik Indonesia*. (Jakarta: KENCANA PRENADA MEDIA GROUP).

Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Group Media).

Muluk, Khoirul. 2009. *PETA KONSEP Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara).

Noor, Muhammad. 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena).

Rasyidi, Lilik. 2010 dalam Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum* (Jakarta : Sinar Grafika)

Redi, Ahmad. 2018. *HUKUM PERATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Ridwan HR, 2016 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Rosyada, Dede dkk, 2003. *Demokrasi, HAM dan Masyarakat madani*, Edisi revisi. Jakarta : Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Prenada Media.

Sedarmayanti, 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian kedua*. Bandung: CV.Mandar Maju.

Sedarmayati, 2003. *Good Governance : Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Bandung : Mandar Maju.

Sinambela, Lijan P. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sirajuddin, Sukriano Didik, dan Winardi, 2012. *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi)*. Jakarta: Setara Press.

Sirojuddin. 2017. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Persindo).

Soekanto, Soerjono. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press).

Sugiyono, 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.

Sukriono, Didik. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Pasca Perubahan Konstitusi*. (Malang: Satara Press).

Supriady Deddy Bratakusumah, Dadang Solihin, 2001 *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta : PT Gramedia pustaka Utama.

Thoha Mifta, 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Tim penyusun, pedoman, Penulisan karya ilmiah, IAIN Jember Press.

Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia).

### **Jurnal**

Ashari Masjudin, Wahyunadi, Dan Hailuddin, 2015, *Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik* Vol. 6, No. 2, Mataram : Fakultas Ekonomi, Universitas Mataram.

Endang sukajati, Maria Magdalena dan Moh Mukeri warso, 2016, *jurnal of management* Vol. 02, No. 02, Semarang : Fakultas Ekonomi Dan Bisnis, Universitas Pandanaran Semarang.

Haedar Akib, 2010, jurnal administrasi publik Vol 1 no 1, (Makassar : guru besar ilmu administrasi universitas negeri makassar.

Limpo Yasin Syahrul, 2007, Jurnal Ilmu Hukum ammana gappa Vol 15 Nomor 2. Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Moh Anwar Nuris & Abdul Jabar, *Implementasi Asas Good Governance*, Jurnal Rechtenstudent , Vol: 1 No. 1, Desember 2020

Muhammad Iqrom, *Memahami konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal IJLIL, Vol: 1 No. 1, Juli Desember 2019.

### **Skripsi**

Fajarwati, Diana. Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dilingkungan Internal Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) Jakarta, (Skripsi : Universitas Indonesia tahun 2011)

W R, A. Muh Ikhsan. Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa (Studi Desa Pesse, Kecamatan Donri-Donri, Kabupaten Soppeng), (Skripsi : Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2017).

Kuniati, Lestari. Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Provinsi DKI Jakarta Studi Rusunnawa Pulo Gebang (Skripsi : Universitas Indonesia tahun 2014).

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan

Daerah

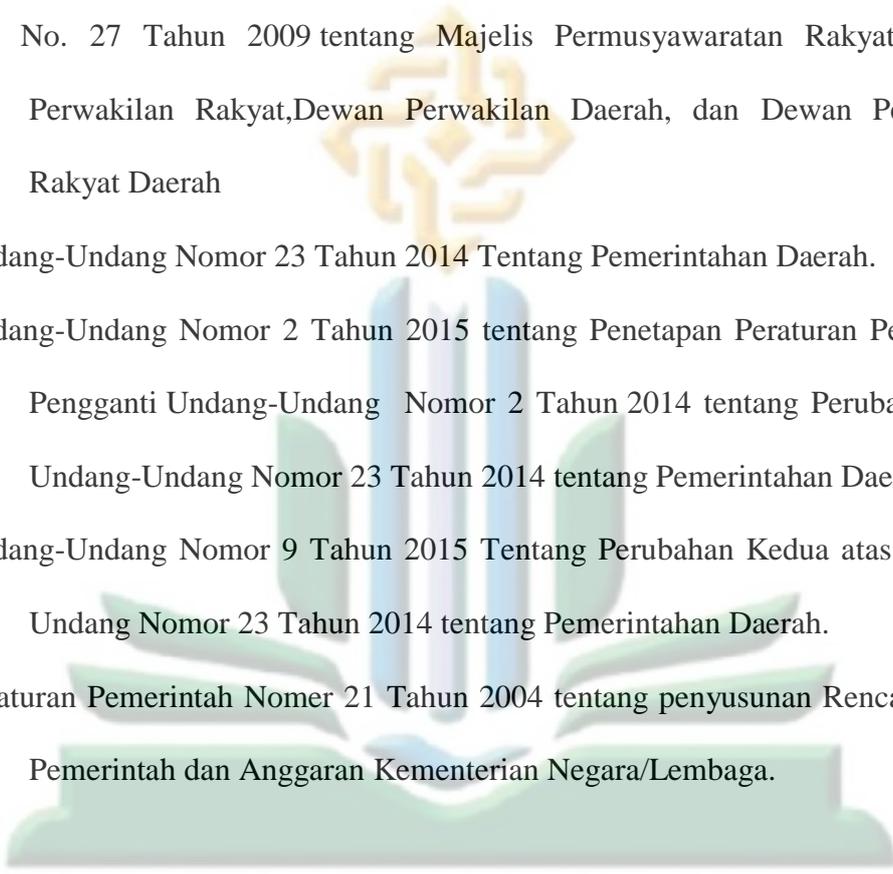
UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomer 21 Tahun 2004 tentang penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Abdurrohman Fikri

Nim : S20173078

Prodi/jurusan : Hukum Tata Negara

Fakultas : Fakultas Syariah

Institusi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Ahmad Shiddiq Jember

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini dengan judul "Penerapan Asas-asas Pemerintaham Yang Baik Menuju Good Governance Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah" adalah hasil penelitian karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Jember, 31 Mei 2024

Saya yang menyatakan



Abdurrohman Fikri  
S20173078

## BIODATA PENULIS



### A. Data Pribadi

Nama : Abdurrohman Fikri  
Tempat, Tanggal Lahir : Lumajang, 04 Februari 2000  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Agama : Islam  
Fakultas : Fakultas Syariah  
Jurusan/ Prodi : Hukum Tata Negara  
Alamat : Desa Randuagung, Kec. Randuagung, Lumajang  
Telepon : 081455143615  
Email : [azkpik@gmail.com](mailto:azkpik@gmail.com)

### B. Riwayat Pendidikan

Perguruan Tinggi : UIN KHAS Jember (Tahun 2024)  
SMA/MA : SMA PGRI 1 Lumajang (Tahun 2017)  
SMP/MTS : SMPN 01 Randuagung (Tahun 2014)  
SD/MI : SDN 2 Randuagung (Tahun 2011)