

DIKTAT
SISTEM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA



Disusun oleh:
Marita Ahdiyana, M.Si.

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN PENDIDIKAN ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2010

BAB I PENDAHULUAN

A. Pengertian Sistem

Teori sistem menjadi bagian penting dalam kajian dan terapan administrasi negara, karena administrasi negara sendiri adalah suatu sistem. Pengertian sistem seperti disebut dalam Kamus Terbaru Bahasa Indonesia (2008: 599), adalah merupakan perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sedangkan menurut Sumantri (1976: 17), sistem merupakan sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud, apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan.

Pengertian tentang sistem juga dikemukakan oleh Pamudji (1981: 4), sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Sedangkan Atmosudirdjo (1973) dalam Syafii (2009: 1), mengemukakan bahwa sistem adalah suatu jaringan dari prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan.

Gabriel A. Almond mengartikan sistem sebagai suatu konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dengan suatu lingkungan yang mempengaruhinya maupun dipengaruhi. Sementara itu, Scoderbek memberikan definisi sistem dan sekaligus didalamnya mengandung penjelasan ciri-ciri sistem. Sistem didefinisikan sebagai seperangkat tujuan yang bersama-sama dengan interelasi diantara tujuan dan diantara atribut-atributnya dihubungkan satu sama lain, serta dihubungkan dengan lingkungan sedemikian rupa sehingga membentuk satu keseluruhan. Russel L. Ackoff bahkan secara singkat membatasi sistem sebagai seperangkat elemen yang saling melakukan interaksi (Santosa, 2008: 79).

Berpikir secara sistemik berarti secara menyeluruh, yaitu hal-hal yang didekati tidak lagi berawal dari bagian-bagian, namun dilihat secara keseluruhan. Berangkat dari

pemikiran-pemikiran di atas, kemudian Cleland dan King merumuskan sistem sebagai satu keseluruhan yang terorganisir dan bersifat kompleks, satu kesatuan atau kombinasi dari berbagai bagian yang membentuk keseluruhan yang kompleks dan utuh (Santosa, 2008:81). Rusaknya salah satu bagian akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Sebaliknya kerja sama antarsubsistem akan menimbulkan hubungan yang sinergis. Ciri-ciri sistem antara lain (Ibrahim, 2008:29):

1. Bersifat terbuka dan berinteraksi dengan lingkungannya
2. Terdiri dari dua atau lebih subsistem
3. Antar subsistem terjadi saling ketergantungan
4. Memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri
5. Mempunyai kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri
6. Mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai
7. Melakukan kegiatan transformasi
8. Bersifat entropi
9. Mempunyai regulasi, hirarki, dan diferensiasi

Pemerintah Indonesia adalah salah satu contoh sistem yang terdiri dari berbagai subsistem seperti: sistem pemerintahan daerah propinsi, sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota, sistem pemerintahan desa/kelurahan. Sistem administrasi negara Indonesia mempunyai tujuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa mencapai tujuan nasional seperti yang terkandung dalam UUD 1945. Sebagai suatu sistem, sistem administrasi negara Indonesia terdiri dari berbagai subsistem seperti: sistem manajemen, sistem kepemimpinan, sistem birokrasi, sistem pelayanan, sistem keuangan dan lain-lain.

Administrasi negara sering disebut sebagai administrasi publik terjemahan dari *public administration*. Jika kata *public* diterjemahkan sebagai negara, maka akan terasa serba dominasi kekuasaan negara. Demikian juga jika diterjemahkan sebagai masyarakat, akan berkonotasi pada kebebasan yang liberalistik. Sehingga perlu keseimbangan dalam sistem administrasi negara Indonesia.

B. Pengertian Administrasi

Herbert A. Simon (dalam Syafiie, 2009: 3) mengemukakan “*administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”

(administrasi didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama). Sedangkan menurut Leonard B. White, *“administration can be defined as the activities of group efforts, public or private, civil or military”* (administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil).

Menurut Atmosudirjo administrasi merupakan fenomena sosial, yaitu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi administrasi berkaitan dengan organisasi, sehingga untuk mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat, maka harus terlebih dulu dicari adanya suatu organisasi yang hidup. Bahkan Charles A. Beard secara tegas menyatakan bahwa administrasi merupakan satu-satunya kunci pembentukan masyarakat modern. Sedangkan The Liang Gie mengemukakan bahwa administrasi adalah segenap proses rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

Menurut Hadari Nawawi administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya. Senada dengan Nawawi, Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari definisi para ahli tentang administrasi di atas, pada prinsipnya administrasi mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kerja sama
2. Banyak orang
3. Untuk mencapai tujuan bersama

C. Pengertian Negara

Banyak ahli mengemukakan pengertian dari negara. Menurut Aristoteles, negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Sedang Jean Bodin mengemukakan bahwa negara adalah suatu persekutuan dari keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang

berdaulat. Menurut Herman Finner negara adalah organisasi kewilayahan yang bergerak di bidang kemasyarakatan dan kepentingan perseorangan dari segenap kehidupan yang multidimensional untuk pengawasan pemerintahan dengan legalitas kekuasaan tertinggi.

Menurut Max Weber negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah. Sedangkan Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat yang berhasil menuntut warganya untuk taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah.

Dari beberapa pengertian negara di atas, dapat disimpulkan bahwa negara adalah suatu kelompok persekutuan dan alat organisasi yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, terdiri dari orang-orang yang kuat serta memiliki monopoli, wibawa, daulat, hukum, dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga mendapatkan legitimasi dari dalam maupun luar negeri.

D. Syarat Negara

Ada empat syarat agar suatu wilayah dapat disebut sebagai negara (Syafii, 2009: 10-14), yaitu:

a. Adanya Wilayah

Wilayah adalah lokasi atau area tertentu dengan segala kandungan potensi wilayah tersebut, dan semua kekuatan yang dapat dimanfaatkan mulai dari darat, laut, dan udara, baik yang sifatnya fisik maupun non fisik. Secara kompleks menyangkut keseluruhan tata ruang dan sumber kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah tersebut Syafii 2009: 11).

Wilayah sangat penting bagi tegaknya negara. Sebagai contoh rakyat Palestina sepanjang sejarah hidupnya menuntut haknya kepada dunia bahwa tanah yang dirampas zionis Israel adalah milik mereka. Letak suatu wilayah juga memiliki potensi yang andal. Potensi wilayah dengan semua aspeknya harus dapat diidentifikasi terutama faktor-faktor dominannya. Sedangkan letak strategis geografis dapat dirinci lebih lanjut dalam sejumlah faktor yang cukup dominan. Seperti posisi untuk menguasai perdagangan, lalu lintas laut, darat dan udara, serta daya tarik kepariwisataan.

Sedangkan kekayaan alam yang terkandung dalam suatu negara dapat diklasifikasikan dalam: sumber daya mineral, energi yang dimiliki, kekayaan laut, serta sumber daya buatan.

b. Adanya Pengakuan

Adanya pengakuan dari dalam dan luar negeri tentang eksistensi suatu negara sangat penting. Pengakuan dari dalam negeri adalah kesediaan dan kerelaan warga negara untuk diperintah oleh pemerintah yang sah. Sedangkan pengakuan eksistensi suatu pemerintahan negara oleh negara-negara lain dari luar negeri dimaksudkan sebagai kerelaan negara-negara itu untuk mengakui suatu negara merdeka dan pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah yang sah dan berdaulat. Selain saling menukar duta besar dan konsul jenderal, juga ditunjukkan dengan kerja sama di berbagai bidang.

Karena mengharapkan pengakuan dari negara sendiri, pemerintah mengadakan pemilihan umum agar masyarakat menentukan pilihannya melalui wakil mereka di parlemen. Bahkan sekarang di Indonesia, setelah rakyat memilih wakil mereka di parlemen, rakyat secara langsung memilih kembali pemerintah yang akan memimpin mereka dengan pemilihan presiden, pemilihan gubernur maupun bupati.

c. Adanya Pemerintahan

Jika tidak dibentuk pemerintahan dalam suatu negara, maka masyarakat dapat bertindak seenaknya tanpa hukum (anarkis) dan dapat terjadi kekacauan (*chaos*) dalam suatu wilayah. Pemerintah dalam arti luas adalah eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga tinggi lainnya, sedangkan dalam arti sempit hanyalah lembaga eksekutif saja. Pemerintah terdiri dari sekelompok orang yang menjalankan aturan dengan maksud menjaga ketertiban dan keamanan di satu pihak, dan di pihak lain dituntut pelayanannya terhadap berbagai persoalan masyarakat. Biaya penyelenggaraan pemerintah suatu negara didapatkan dari pajak dan retribusi yang dipungut dari semua rakyat.

Agar pemerintah tidak bertindak semaunya, maka rakyat mempersiapkan lembaga wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menyuarakan aspirasinya. Lembaga tersebut adalah parlemen atau badan legislatif. Sedangkan pemerintah

membuat undang-undang untuk memperkuat kedudukannya. Hal tersebut untuk mencapai posisi keseimbangan agar tidak terjadi pemerintah yang terlalu kuat yang dapat mengebiri wakil rakyat, atau rakyat yang terlalu kuat yang dapat menjatuhkan pemerintah melalui wakil-wakilnya di parlemen.

d. Adanya Rakyat

Rakyat adalah keseluruhan orang-orang baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri dan mempunyai hak pilih atau dicabut hak pilihnya untuk waktu tertentu, atau belum mempunyai hak pilih karena persyaratan tertentu. Warga negara adalah mereka yang dinyatakan warga oleh suatu negara tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan negara tersebut. Masyarakat adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu negara yang harus dibina dan dilayani oleh administrasi pemerintah setempat. Sedangkan penduduk adalah mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisasi.

Menurut hukum internasional, tiap-tiap negara berhak untuk menetapkan sendiri siapa yang akan menjadi warga negaranya. Ada dua asas yang dipakai dalam penentuan kewarganegaraan:

1. Asas *ius soli* menentukan kewarganegaraan berdasarkan tempat, yaitu siapapun yang bertempat tinggal dalam waktu tertentu di suatu tempat maka yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai warga negara tempat tersebut, termasuk yang dilahirkan di tempat tersebut.
2. Asas *ius sanguinis* menentukan kewarganegaraan berdasarkan darah, yaitu siapapun yang merupakan anak kandung (sedarah seketurunan) dilahirkan oleh seorang warga negara tertentu maka anak tersebut juga dianggap sebagai warga negara yang bersangkutan.

Penentuan kewarganegaraan menggunakan dua asas tersebut di atas, dapat memunculkan persoalan ada mereka yang memperoleh dua kewarganegaraan (*bipatride*), dan ada yang tidak memperoleh kewarganegaraan (*apatride*). Hal tersebut disebabkan hal-hal sebagai berikut:

1. Anak yang lahir dan bertempat tinggal di lokasi negara yang menganut asas *ius soli*, sedangkan asal orang tuanya menganut asas *ius sanguinis*, menyebabkan anak tersebut memiliki dua kewarganegaraan.
2. Anak yang lahir dan bertempat tinggal di lokasi negara yang menganut asas *ius sanguinis*, sedangkan asal orang tuanya menganut asas *ius soli*, menyebabkan anak tersebut tidak mendapatkan kewarganegaraan.

Syarat tambahan yang lain yaitu adanya konstitusi. Sebagai contoh Kerajaan Inggris Raya yang besar tidak memiliki undang-undang dasar tertulis (konstitusi) tetapi dapat hidup sebagai negara yang besar dan maju. Inggris Raya hanya memiliki undang-undang, sedangkan undang-undang dasar hanya bersifat tidak tertulis akan tetapi diikuti secara turun-menurun sebagai kebiasaan yang mengakar atau konvensi.

E. Kedaulatan Negara

Letak kekuasaan kekuasaan negara tertinggi pada suatu negara bermacam-macam, antara satu negara satu dan lainnya, diantaranya:

1. Kedaulatan negara berada ditangan rakyat
Contoh: negara demokrasi
2. Kedaulatan berada ditangan hukum
Contoh: elit politik yang membuat hukum
3. Kedaulatan berada ditangan Tuhan
Contoh: negara berdasarkan kitab suci
4. Kedaulatan berada ditangan Raja
Contoh: kelompok elit bangsawan
5. Kedaulatan berada ditangan negara sendiri
Contoh: negara komunis

F. Timbulnya Negara

Ada setidaknya 12 teori yang mengemukakan timbulnya suatu negara, yaitu:

1. Teori Kenyataan: berdasarkan syarat-syarat tertentu suatu negara dapat timbul
2. Teori Ketuhanan: negara dapat timbul karena kehendak Tuhan

3. Teori Perjanjian: negara dapat timbul karena perjanjian bersama antara orang-orang yang sepakat mendirikan suatu negara maupun antara orang yang dijajah dan penjajahnya
4. Teori Penaklukan: negara timbul karena serombongan orang menundukkan serombongan yang lain sehingga negara berdiri atas dasar pemberontakan, proklamasi, peleburan, dan penguasaan
5. Teori kekuatan: negara timbul karena serombongan orang menundukkan serombongan yang lain. Rombongan yang lebih kuat kemudian membuat hukum (*might makes right*).
6. Teori Patrilineal: negara timbul karena dalam suatu kelompok keluarga yang primitif, yang memiliki kekuasaan adalah sang ayah, kemudian penerusnya ditarik dari keturunan anak laki-laki tertua.
7. Teori Matrilineal: negara timbul karena dalam suatu kelompok keluarga yang primitif, walaupun yang memiliki kekuasaan dapat saja laki-laki, namun penerusnya ditarik dari keturunan sang ibu (wanita).
8. Teori Organik: negara dianggap sebagai manusia, pemerintah adalah kepalanya, masyarakat sebagai dagingnya, undang-undang sebagai tulangnya, sehingga negara seperti halnya manusia dapat lahir, tumbuh, berkembang, dan kemudian mati karena bubar.
9. Teori Daluwarsa: negara terbentuk karena memang sudah dari dulunya ada seseorang yang memerintah, lalu dengan sendirinya seterusnya keturunannya diterima sebagai pemilik negara.
10. Teori Alamiah: negara adalah ciptaan alam yang sudah terbentuk dan berkembang secara alamiah, batasnya adalah sungai, hutan, pantai, dan gurun pasir alami.
11. Teori Filosofis: negara terbentuk berdasarkan renungan akan arti sebuah pemerintahan negara, lalu diperhitungkan untuk ada. Sehingga keberadaan negara berdasarkan pencarian kebenaran, kebaikan, dan keindahan suatu pemerintah yang tidak lepas dari hakikat negara tersebut sesungguhnya.
12. Teori Historis: negara memiliki lembaga sosial yang tidak dibuat dengan sengaja, tetapi tumbuh secara evolusioner sesuai dengan situasi dan kondisi ruang dan waktu

manusia sehingga secara kesejarahan negara menjadi berkembang seperti sekarang ini.

G. Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan

Bentuk negara berbeda dengan bentuk pemerintahan. Bentuk negara terdiri dari kerajaan dan republik. Bentuk negara kerajaan dipimpin oleh seorang raja atau ratu yang diwariskan secara turun-temurun. Sedangkan bentuk negara republik dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih badan tertentu atau dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Ada beberapa pertanggungjawaban kepala pemerintahan di depan wakil rakyat sebagai berikut:

1. *Impeachment*: bila seorang kepala pemerintahan secara pribadi melakukan kesalahan, sehingga membuat wakil rakyat memanggilmnya untuk dimintai pertanggungjawaban tanpa menjatuhkan kabinet.
2. *Accountability Speech*: kepala negara pada masa akhir jabatannya menyampaikan hasil kerjanya untuk mendapatkan penilaian dari para wakil rakyat.
3. *Progress Report*: pada setiap akhir masa jabatan, kepala pemerintahan melaporkan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan kepada para wakil rakyat.
4. *Inaugural Speech*: pada masa awal jabatannya setelah dilantik, kepala pemerintahan menyampaikan visi dan misi pada para wakil rakyat.

Berbagai bentuk pemerintahan diuraikan sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan kabinet presidensial

Dalam sistem presidensial, menteri-mentri kabinetnya bertanggung jawab kepada presiden, agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan presiden jika melakukan kesalahan, maka antara badan legislatif dan eksekutif harus saling mengawasi dengan ketat. Ciri-cirinya adalah:

- a. Didasarkan atas prinsip pemisahan kekuasaan
- b. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak harus berhenti jika kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen
- c. Tidak ada tanggung jawab bersama antara presiden dan kabinetnya, namun tanggung jawab tetap di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan.
- d. Presiden dipilih melalui pemilu secara langsung

2. Sistem Pemerintahan Kabinet Parlementer

Dalam sistem parlementer, para menteri kabinetnya masing-masing bertanggung jawab kepada parlemen. Sehingga anggota parlemen dapat menjatuhkan setiap kesalahan masing-masing menteri. Ciri-cirinya adalah:

- a. Didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan
- b. Ada tanggung jawab bersama antara legislatif dan eksekutif, sehingga eksekutif dapat membubarkan parlemen, atau jika kebijakan pemerintah tidak lagi dapat diterima oleh anggota parlemen maka eksekutif harus meletakkan jabatannya bersama para kabinetnya.
- c. Ada tanggung jawab bersama antara perdana menteri dengan kabinetnya
- d. Eksekutif (perdana menteri maupun para menteri) dipilih oleh kepala pemerintahan dan pemegang masing-masing departemen negara, sesuai dengan dukungan suara mayoritas parlemen.

3. Sistem Pemerintahan Semi Presidensial

Merupakan bentuk pemerintahan negara yang mencoba mengatasi kelemahan-kelemahan sistem parlementer maupun sistem presidensial. Kelemahan pokok sistem parlementer adalah sifatnya yang sangat tidak stabil karena setiap saat pemerintah dapat menerima mosi tidak percaya dari parlemen. Sedangkan sistem presidensial mengandung kecenderungan konflik permanen antara legislatif dan eksekutif, terutama jika Presiden terpilih tidak didukung oleh partai mayoritas yang berkuasa di parlemen. Dalam sistem ini, diusahakan hal-hal yang terbaik dari sistem presidensial dan sistem parlementer. Sehingga dalam kabinet campuran, presiden tidak kehilangan kekuasaan ketika anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya, namun presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan kedua sistem, pada awal abad ke-20 berkembang model ketiga sistem pemerintahan yang oleh Dugerver disebut sebagai sistem semi-presidensial (Effendi, 2010: 20). Sistem ini memiliki karakteristik sistem parlementer dan sistem presidensial. Ciri utama sistem semi-presidensial adalah sebagai berikut:

- a. Pusat kekuasaan berada pada suatu majelis perwakilan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi
- b. Penyelenggara kekuasaan legislatif adalah suatu badan perwakilan yang merupakan bagian dari majelis perwakilan
- c. Presiden dipilih secara langsung atau tidak langsung untuk masa jabatan tertentu dan bertanggung jawab kepada majelis perwakilan
- d. Para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Ditambahkan oleh Effendi bahwa jika diperhatikan, uraian Dr. Sukiman pada waktu rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 dan keterangan Prof. Soepomo pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, beberapa saat menjelang pengesahan UUD 1945 maka jelas bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia yang diikuti oleh UUD pertama Indonesia tersebut adalah sistem semi-presidensial.

BAB II
PERKEMBANGAN DAN REFORMASI
ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Administrasi Negara

John M. Pffifner dan Robert V. Presthus dalam Syafiie (2009: 31), memberikan definisi administrasi negara sebagai berikut:

1. Administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
2. Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah
3. Secara ringkas, administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Selain itu juga dikemukakan pendapat sejumlah ahli sebagai berikut:

1. Menurut Edward H. Litchfield :

Administrasi negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisir, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

2. Menurut Dwight Waldo:

Administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah

3. Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock, dan Louis W Koenig:

Administrasi negara adalah kegiatan pemerintah didalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

4. Menurut George J. Gordon :

Administrasi negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan

hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta peradilan.

B. Paradigma Administrasi Negara

Paradigma adalah corak berpikir seseorang atau kelompok orang. Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya. Menurut Thomas Kuhn, paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Jika suatu cara pandang mendapat tantangan dari luar atau mengalami krisis (‘anomalies’), kepercayaan terhadap cara pandang tersebut menjadi luntur, dan menjadi kurang berwibawa. Orang kemudian mulai mencari cara pandang yang lebih sesuai, atau dengan kata lain muncul paradigma baru (Keban, 2004:29).

1. Paradigma Administrasi Negara Nicholas Henry

Diungkapkan oleh Nicholas Henry bahwa standar suatu disiplin ilmu, mencakup fokus dan lokus, sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski. Fokus mempersoalkan apa kajian (*what of the field*) atau cara bagaimana memecahkan (solution) persoalan. Sedangkan lokus mempersoalkan di mana lokasi (*where of the field*) atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan. Berdasarkan dua kategori disiplin tersebut Henry mengungkapkan adanya lima paradigma dalam administrasi negara, yaitu:

- a. Paradigma I (1900-1926), lebih dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi negara.

Para tokohnya adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Menurut Goodnow, politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek ‘locus’nya saja yaitu ‘*government bureaucracy*’, tetapi ‘focus’ atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi negara kurang dibahas secara terperinci.

- b. Paradigma 2 (1927-1937), paradigma prinsip-prinsip administrasi.

Para tokohnya adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai focus administrasi negara, yang dituangkan dalam POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting) yang bersifat universal. Sedangkan lokusnya tidak diungkapkan secara jelas karena menurut mereka prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku di mana saja termasuk organisasi pemerintah.

- c. Paradigma 3 (1950-1970), administrasi negara sebagai ilmu politik.

Morstein-Marx mengemukakan bahwa pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak realistis. Sedangkan Herbert Simon mengkritik ketidakkonsistenan prinsip administrasi dan menilai bahwa prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini, administrasi negara bukannya *value free*, tapi justru dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik (*value laden politics*). John Gaus bahkan secara tegas mengemukakan bahwa teori administrasi negara sebenarnya juga teori politik. Locus dalam paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya tidak jelas karena prinsip-prinsip administrasi negara mengandung banyak kelemahan.

- d. Paradigma 4 (1956-1970), administrasi negara sebagai ilmu administrasi

Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Locus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, metode kuantitatif, analisa sistem, *operation research*, ekonometrik dan lain-lain. Perkembangan yang nampak adalah pada ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan kebijakan publik, sehingga locusnya menjadi tidak jelas.

- e. Paradigma 5 (1970-sekarang), administrasi negara sebagai administrasi negara. Paradigma ini memiliki fokus dan locus yang jelas. Fokus administrasi negara adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

Sementara itu George Redrickson mengemukakan adanya enam kelompok corak berpikir dalam pertumbuhan administrasi negara yaitu:

1. Paradigma birokrasi klasik, tokoh-tokohnya adalah Max Weber, Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gullick, dan Llyndall Urwick
2. Paradigma birokrasi neo-klasik, tokoh-tokohnya adalah Herbert Simon, Richard M. Cyert, dan James G.A. March
3. Paradigma kelembagaan, tokoh-tokohnya adalah Charles E. Lindblom, James Thomson, Frederick C. Mosher, dan Amitai Etzioni
4. Paradigma hubungan kemanusiaan, tokoh-tokohnya adalah Rensis Likert, Daniel Katz, dan Robert Kahn
5. Paradigma pilihan masyarakat umum, tokoh-tokohnya adalah Vincent Ostrom, Jame Bahanan, dan Gordon Tullock
6. Paradigma administrasi negara baru, tokoh-tokohnya adalah Frank Marini dan George H. Fredrickson.

Gerald E. Caiden (1982) juga merinci adanya beberapa aliran dalam administrasi negara yang kemudian dibagi menjadi dua kelompok besar yaitu: aliran proses administratif, aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial (aliran sistem administrasi yang holistik), dan aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, aliran empiris (aliran proses administrasi).

Sedangkan Donald F. Kettl juga mengungkapkan paradigma administrasi negara sesuai dengan tahapan pengembangan administrasi negara yaitu:

1. Tahap sentralisasi administrasi (1887-1915): memusatkan perhatian pada menciptakan administrasi profesional dalam rangka memperkuat pemerintah untuk mencapai tingkat efisiensi, menghindarkan dari skandal politik dan *spoil system*.
2. Tahap *scientific management* (1915-1940): mengesampingkan dunia politik
3. Tahap *critical self-examination* (1940-1969): mengusulkan *political power* untuk mencapai praktek administrasi yang efektif, di mana prinsip demokrasi dalam pengambilan keputusan harus lebih mendapatkan perhatian dari pada struktur organisasi dan efisiensi.
4. Tahap terjadinya faktor-faktor sentrifugal (1969 sampai sekarang): kesulitan memisahkan administrasi dari teori politik

Pada tahun 1983, terdapat paradigma baru yang muncul untuk merevisi POSDCORB yang dikemukakan G.D. Garson dan E.S. Overman dalam PAFHRIER (Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, dan External Relations), dan menjadi pusat perhatian manajemen publik (Garson dan Overmann, 1991 dalam Keban, 2005: 33).

Barzelay (1992) dan Armajani (1997) memunculkan paradigma *post-bureaucratic* yang benar-benar berbeda dengan paradigma birokratik.

Tabel II.1
Perbedaan Paradigma Birokratik dan Post Birokratik

No.	Paradigma Birokratik	Paradigma <i>post bureaucratic</i>
1.	Lebih menekankan pada kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan control	Lebih menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk
2.	Mengutamakan fungsi, otoritas, struktur	Mengutamakan misi, pelayanan, dan hasil akhir
3.	Menilai biaya, menekankan tanggung jawab	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas, memperkuat hubungan kerja
4.	Ketaatan pada aturan dan prosedur	Pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, proses perbaikan yang berkesinambungan
5.	Beroperasinya sistem-sistem administrasi	Pemisahan pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, memperkaya umpan balik

Sumber: Keban, 2005: 34

C. Reinventing Government

Pada tahun D. Osborne & T. Gaebler menyampaikan paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborne & Plastrik (1997). Dalam paradigma ini, pemerintahan sekarang harus bersifat: katalitik (*catalytic*), memberdayakan masyarakat (*community-owned*), kompetitif (*competitive*), berorientasi pada misi (*mission-driven*), mementingkan hasil dan bukan cara (*result-*

oriented), mengutamakan kepentingan pelanggan (*customer-driven*), berjiwa wirausaha (*enterprising*), selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif (*anticipatory*), desentralistis (*decentralized*), dan berorientasi pada pasar (*market-oriented*).

Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM) dan mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip *good governance*. Paradigma ini memandang bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik termasuk membangun masyarakat. Sehingga NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003: 812). Hood (Vigoda, 2003: 813) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM yaitu

- a. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
- b. Penggunaan indikator kinerja
- c. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
- d. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
- e. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
- f. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

NPM dalam perkembangannya mengalami berbagai perubahan orientasi:

- a. Orientasi pertama: *the efficiency drive* mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja
- b. Orientasi kedua: *downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
- c. Orientasi ketiga: *in search of excellence* yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi
- d. Orientasi keempat: *public service orientation* yang menekankan kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang

lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi ‘user’ dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan societal learning dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

D. *The New Public Service*

J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003), menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan Reinventing Government atau NPM . Namun administrasi negara harus:

- a. melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*)
- b. mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
- c. lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
- d. Berpikir strategis, bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*)
- e. menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*)
- f. melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*)
- g. menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*)

Semua paradigma tersebut menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi perubahan orientasi administrasi negara yang sangat cepat. Kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara, telah disadari sebagai akibat dari ketidakberesan administrasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa perhatian terhadap pengaruh administrasi publik semakin tinggi.

E. Pengertian Reformasi Administrasi Negara

Reformasi administrasi negara merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan negara. Menurut Zuhar (1996) dalam Ibrahim (2008:13), reformasi administrasi negara meliputi reformasi prosedur yang bertujuan untuk menyempurnakan sistem atau tatanan, reformasi teknik untuk menyempurnakan metoda dan reformasi program untuk menyempurnakan kinerja administrasi negara. Lebih lanjut dikatakan

bahwa hal tersebut terjadi karena perubahan administrasi negara tidak berjalan sebagaimana mestinya sesuai tuntutan keadaan, sehingga diperlukan usaha yang sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi meliputi: aspek reorganisasi kelembagaan, sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku atau kinerja), meningkatkan efektivitas organisasi (aspek program), sehingga dapat tercipta administrasi negara yang sehat serta tercapainya tujuan pembangunan nasional. Kesemuanya harus melibatkan peran *stake holders*.

Tujuan reformasi administrasi negara secara internal dan eksternal adalah:

1. Efisiensi administrasi negara itu sendiri
2. Meminimalisasi kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme
3. Mendorong merit sistem
4. Demokratisasi
5. Menyesuaikan sistem kerja administrasi negara dan politik
6. Menyelaraskan sistem administrasi negara dengan nilai budaya yang berlaku

Dengan demikian reformasi merupakan gerakan untuk menjadikan administrasi negara sebagai instrumen yang selalu meningkat ke arah yang lebih baik untuk mencapai tujuan pembangunan dan tuntutan realisasi aspirasi masyarakat. Sementara itu pakar-pakar administrasi negara lainnya juga ada yang lebih menekankan tentang pengembangan Administrasi Negara (tersirat makna reformasi di dalamnya) meliputi :

1. Perubahan kelambagaan
2. Perubahan sistem manajemen
3. Peningkatan profesionalisme SDM
4. Peningkatan kualitas pelayanan Publik
5. Prinsip Desentralisasi .

Miftah Thoha dalam Ibrahim (2008:14), melihat reformasi administrasi negara meliputi reformasi kepemimpinan, kelembagaan dan reformasi sistem administrasi publik itu sendiri, terutama untuk kasus Indonesia. Reformasi dapat ditempuh melalui rekrutmen yang demokratis, penyesuaian lembaga, penyesuaian sistem prosedur sesuai tuntutan pelayanan publik (yang mendorong dan meningkatkan kehidupan demokratis). Sedangkan Wibawa merumuskan perbedaan reformasi administrasi negara dan

modernisasi administrasi negara. Modernisasi administrasi negara merupakan perubahan berkelanjutan dan seringkali masyarakat diubahnya perundang-undangan secara luas, sedangkan reformasi administrasi negara lebih bersifat reaksi atas masalah-masalah khusus dan masih dapat dipecahkan, dalam kerangka-kerangka undang-undang yang ada (Wibawa, 2001:4-5).

F. Reformasi Administrasi Negara di Indonesia

Semenjak proklamasi kemerdekaan, Indonesia mewarisi sistem administrasi pemerintahan kolonial Belanda, sehingga sistem administrasi Belanda banyak berpengaruh dalam tatanan sistem administrasi pemerintahan kita. Karena sistem tersebut dirasa tidak lagi memadai, serta adanya semangat untuk melepaskan diri dari warisan kolonial sehingga mendorong terciptanya pembaharuan dan pengembangan sistem administrasi negara kita. Perkembangan administrasi negara Indonesia, dapat juga diikuti dari seberapa jauh pemerintah mempunyai perhatian untuk melakukan perbaikan dan pengembangan. Pada awal perkembangan ilmu Administrasi Negara tahun 1950-an, di Amerika Serikat telah dikembangkan sistem administrasi negara yang modern, praktis, dan efisien. Sehingga Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Djuanda berupaya melakukan reformasi administrasi negara dengan mengundang perutusan dari guru besar ilmu administrasi publik Cornel dan Pittsburg Amerika Serikat, untuk memberikan saran terhadap pengembangan dan perbaikan sistem administrasi negara Indonesia.

Hasilnya adalah dilakukannya reformasi administrasi pemerintahan, berupa mulai ditatanya susunan kementerian, pendirian lembaga yang menjadi pusat pelatihan dan pengembangan tenaga-tenaga administrasi negara, pendirian fakultas dan universitas yang mengajarkan ilmu administrasi negara seperti yang dikembangkan Amerika Serikat. Selain itu juga pembangunan badan perancang nasional yang kemudian menjadi Bappenas, pendirian Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang kemudian menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) yang sekarang menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Reformasi pertama yang dilakukan pada zaman pemerintahan Soekarno tersebut, didorong oleh perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional dan Global (Thoha, 2010: 64). Lingkungan strategis nasional ialah berubahnya tata sistem

pemerintahan yang dijalankan berdasarkan warisan kolonial Belanda ke arah tatanan sistem administrasi yang bersifat modern pengaruh dari Amerika Serikat. Pengaruh global bermula dari sistem administrasi yang modern, efisien dan praktis yang dikembangkan oleh Amerika Serikat. Ada beberapa faktor pendorong (*leverage points*) yang menyebabkan Soekarno memperhatikan pengembangan dan reformasi administrasi negara, yang ditandai dengan adanya perubahan lingkungan strategis nasional maupun global. Soekarno memiliki pandangan yang jelas terhadap administrasi negara, pengembangan sistem administrasi negara ditandai dengan didirikannya Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang diharapkan sebagai lembaga kajian untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Negara yang dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan.

Reformasi kedua dilakukan pada zaman pemerintahan Soeharto. Dorongan untuk melakukan reformasi ini diawali oleh keinginan untuk membangun bangsa dan negara dengan menyelenggarakan pemerintahan yang stabil, kuat, dan sentralistis. Pembangunan tidak akan bisa dijalankan jika tidak ada pertumbuhan ekonomi. Sehingga untuk menumbuhkannya diperlukan adanya stabilitas pemerintahan di berbagai sektor. Untuk mewujudkan stabilitas ini maka visi pemerintahan Soeharto harus dijalankan secara sentralistis, dengan mengedepankan pendekatan keamanan, kekuasaan, dan pemusatan segala macam kebijakan dan urusan di pemerintah pusat. Sehingga kemudian disusun perubahan kebijakan penataan kelembagaan dan sistem birokrasi pemerintah yang sentralistis. Pada tahun 1974 keluarlah PP No. 44 dan 45 sebagai tonggak dirombaknya dan disusunnya sistem dan struktur lembaga birokrasi pemerintah. Wujudnya adalah penyeragaman semua organisasi dan sistem kelembagaan, baik lembaga dan sistem susunan departemen kita, sistem penyusunan pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat, sistem diklat pegawai, sistem penggajian pegawai, sistem pengawasan, sampai dengan susunan pemerintahan desa pun diseragamkan. Keinginan untuk menata kelembagaan dan sistem administrasi negara yang mendukung upaya pembangunan yang terarah merupakan prioritas bagi pemerintahan Soeharto.

Kelembagaan dan sistem administrasi negara kita hingga saat ini masih sama seperti pada pemerintahan Soeharto, karena sejak zaman reformasi awal tahun 1998 belum ada

perubahan yang dilakukan. Sedangkan lingkungan strategis nasional maupun global baik politik maupun ekonomi telah mengalami perubahan yang besar. Alasan yang mengemuka adalah karena prioritas pemerintah ditujukan pada perbaikan kondisi perekonomian. Padahal kondisi politik dan perekonomian juga sangat membutuhkan dukungan reformasi administrasi negara baik pada sistemnya maupun kondisi kelembagaannya.

BAB III

SISTEM PENYELENGGARAAN NEGARA DAN PEMERINTAHAN NEGARA

A. Sistem Penyelenggaraan Negara

Perubahan UUD 1945 mempunyai dampak pada sistem administrasi negara Indonesia. Istilah penyelenggaraan negara digunakan dalam beberapa Ketetapan MPR (TAP MPR), seperti TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, kolusi, dan Nepotisme, dan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Dalam Pasal 1 UU nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pejabat negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam pasal 2 dinyatakan bahwa pejabat negara meliputi pejabat negara pada lembaga negara, menteri, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, hakim yang meliputi hakim di semua tingkatan pengadilan, dan pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya kepala perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh, wakil gubernur, dan bupati/walikota.

Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat yang dimaksud adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya di dalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktik KKN, yang meliputi direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada BUMN dan BUMD, pimpinan Bank Indonesia, pimpinan perguruan tinggi negeri, pejabat eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer dan POLRI, jaksa, penyidik, panitera pengadilan, serta pemimpin dan bendaharawan proyek.

Selain pejabat negara dikenal pula istilah aparatur negara. Yaitu keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan.

Batasan mengenai aparatur negara adalah sebagai berikut:

1. Aparatur negara terdiri atas aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan
2. Pengertian aparatur mencakup lembaga dan pejabatnya
3. Aparatur kenegaraan adalah lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 beserta pejabat dan anggotanya
4. Aparatur pemerintahan adalah semua instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah beserta pejabat dan pegawainya.

Aparatur pemerintah meliputi:

1. Aparatur pemerintahan, yaitu departemen, LPND, dinas, kantor wilayah, dan sebagainya yang menjalankan fungsi pelayanan dan pengaturan
2. Aparatur perekonomian negara, yaitu perusahaan/badan usaha milik negara dan perusahaan/ badan usaha milik daerah, yang terutama harus menjalankan fungsi bisnis walaupun tidak semata-mata mencari keuntungan.

Dari uraian di atas, aparatur negara meliputi aparatur kenegaraan, aparatur pemerintahan, dan aparatur perekonomian negara. Sehingga aparatur negara adalah penyelenggara negara dalam tatanan supra struktur. Dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan negara dilaksanakan oleh keseluruhan aparatur beserta seluruh rakyatnya. Sistem administrasi negara sebagai sistem penyelenggaraan negara merupakan sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan keseluruhan aparatur negara beserta seluruh rakyat di segenap wilayah negara Indonesia, serta segenap dana dan daya yang tersedia secara nasional, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas negaraseperti disebutkan dalam UUD 1945.

B. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara

Berkaitan dengan paradigma baru dalam sistem administrasi negara Indonesia, telah ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan negara oleh aparatur negara. Asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana tertera dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum: adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara: adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum: adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan kolektif.
4. Asas keterbukaan: adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsional : adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas: adalah asas yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas: adalah 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.

C. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara

Dengan adanya amandemen UUD 1945, maka penjelasan UUD 1945 tidak ada lagi. Namun asas-asas sistem penyelenggaraan negara tercakup dalam pasal-pasal UUD 1945 dengan beberapa perubahan sebagai berikut (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 35-37):

1. Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum
2. Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Menurut pasal ini Indonesia menganut sistem konstitusional. Hal ini juga berarti bahwa kekuasaan negara tertinggi di tangan rakyat, tidak lagi di tangan MPR. Dalam Pasal 6A Ayat (1) yang menyebutkan

bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

3. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945
4. Pasal 7B ayat (2) menyebutkan bahwa usul pemakzulan atau pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR tersebut adalah dalam rangka fungsi pengawasan DPR.

Selanjutnya Pasal 7B ayat (6) menyebutkan bahwa MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak MPR meresmikan usul tersebut. Sedangkan Pasal 7C menyebutkan bahwa Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab baik kepada DPR maupun MPR.

5. Pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan dalam ayat (2) menyebutkan bahwa menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Hal ini berarti bahwa menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR.
6. Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 7 menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden tersebut adalah terbatas.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden dengan kekuasaan pemerintahan, termasuk hak legislatif yang dimilikinya berdasar UUD 1945. Sesuai dengan sistem pemerintahan berdasar UUD 1945, maka yang

disebut pemerintah adalah Presiden, menurut Pasal 4 ayat (1), seluruh kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden. Selain kekuasaan eksekutif, Presiden juga dibekali dengan hak legislatif, yaitu berhak mengajukan RUU kepada DPR.

Penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara dan seluruh rakyat. Sistem administrasi negara sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (*executive power*) dengan memanfaatkan dan mendayagunakan kemampuan pemerintah dan segenap aparatur pemerintahan beserta seluruh rakyat di segenap wilayah negara Indonesia, serta segenap dana dan daya yang tersedia secara nasional, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas negara seperti disebutkan dalam UUD 1945. Sistem administrasi negara dengan demikian meliputi sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

D. Sub Sistem Administrasi Negara

Jika sistem administrasi negara yang meliputi sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dikaji sebagai sebuah sistem, maka sub-sub sistem didalamnya terdiri atas (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 37-39):

1. Tujuan

Sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara mempunyai tujuan mewujudkan tujuan negara dan tugas negara sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945.

2. Manusia

Seluruh aparatur negara atau para pejabat dalam lembaga pemerintah /eksekutif beserta seluruh rakyat

3. Tugas

Penyelenggaraan keseluruhan kekuasaan pemerintahan, yang dibedakan menjadi tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan

4. Kerja sama

Keterlibatan seluruh aparatur negara atau pemerintah dan seluruh jajaran aparatur pemerintahan beserta seluruh rakyat dari seluruh wilayah negara mengandung pengertian keharusan adanya kerja sama.

5. Sarana

Sarana meliputi segenap daya dan dana yang ada secara nasional, dalam arti yang dimiliki oleh pemerintah, maupun oleh segenap rakyat. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga-lembaga negara bersama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kekuatan ekonomi tersebut, fungsi pelayanan aparatur negara haruslah diartikan secara luas sehingga mencakup pengayoman. Dengan cara ini, prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dapat tumbuh dengan baik. Fungsi-fungsi tersebut tidak hanya harus dilakukan oleh aparatur pemerintah, tetapi juga harus oleh aparatur kenegaraan.

E. Landasan Penyelenggaraan Administrasi Negara

1. Landasan Idiil: Pancasila

Sebagai satu sistem, Pancasila harus diamalkan sebagai satu kesatuan. Pancasila telah disepakati sebagai falsafah negara dalam mewujudkan cita-cita nasional, sehingga seharusnya dapat menjiwai setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Landasan Konstitusional: UUD 1945

Penyelenggaraan administrasi negara Indonesia berlandaskan pada keseluruhan isi pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD 1945, karena di dalam Pembukaan terdapat cita-cita nasional, tujuan dan sekaligus tugas negara, serta Pancasila. Selain itu pasal-pasalnya juga berisi ketetapan tentang bentuk dan kedaulatan negara, kedudukan dan fungsi lembaga-lembaga negara, kementerian negarapemerintahan daerah, wilayah negara, warga negara dan penduduk, pertahanan dan keamanan negara dan lain-lain.

3. Landasan Operasional

Landasan operasional sistem administrasi negara RI terutama dalam kegiatan pembangunan adalah sebagai berikut:

- a. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU ini tercakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam UU ini ditetapkan bahwa sistem perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.
- b. Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004 – 2009. RPJM Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode lima tahun sejak tahun 2004 sampai dengan 2009. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden hasil Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada 2004. RPJM nasional menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun rencana strategis kementerian/lembaga, pemerintah daerah dalam menyusun RPJM daerah, dan pemerintah dalam menyusun rencana kerja pemerintah.

4. Landasan kebijakan lain

Landasan ini pada umumnya tertulis, tetapi ada pula yang tidak tertulis. Landasan kebijakan yang tertulis dapat berupa peraturan perundang-undangan dan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan.

C. Birokrasi di Indonesia

1. Pengertian Birokrasi

Secara bahasa, birokrasi berasal dari bahasa Yunani *bureau* yang berarti meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat, dan *kratein* yang berarti mengatur. Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Menurut Weber, birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi (Kumorotomo, 2009: 74). Birokrasi mula-mula dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan

sistematis melalui para aparatur negara. Keputusan-keputusan politis hanya akan bermanfaat bagi setiap warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang tanggap, sistematis dan efisien. Konsep awal yang mendasari gagasan modern tentang birokrasi berasal dari tulisan-tulisan Max Weber, sosiolog yang juga berminat pada masalah-masalah kenegaraan.

Dalam konsep administrasi negara, birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Sedangkan dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumber daya manusia dengan pencapaian output dan keuntungan yang optimum (Said, 2007: 116). Dalam konteks pemerintahan Indonesia, birokrasi dalam sistem pemerintahan adalah kinerja pemerintahan. Bagi kalangan akademik, baik buruknya sebuah pemerintahan dapat dilihat dari seberapa jauh kinerja birokrasinya. Istilah birokrasi pada dasarnya berkonotasi netral, karena dalam praktik pemerintahan, sisi negatif dan positif birokrasi digunakan secara bersama-sama daripada menggunakan istilah birokrasi yang bersifat negatif sebagaimana yang banyak digunakan oleh media massa dan kalangan kritikus pemerintahan. Para birokrat turut mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil lewat praktek-praktek politik birokratik. Nasib PNS di masa depan tergantung dari nasib departemen mereka. Sehingga mereka ingin melihat departemen dan pekerjaan mereka dapat terus tumbuh. Sehingga para birokrat akan terus bertindak melindungi kepentingan organisasi mereka sendiri pada saat pengalokasian sumber daya atau ketika reformasi fundamental tengah dijalankan. Sehingga birokrasi sering dikarakteristikan dengan organisasi yang mengejar pembengkakan ukuran, staf, alokasi keuangan dan cakupan tugas kerja mereka sendiri. Meski demikian, birokrasi tetap dibutuhkan dengan asumsi bahwa pembangunan sebagai proses perubahan yang multidimensional memerlukan *agent of change* yang memiliki kekuasaan dan sumber daya yang besar. Di Indonesia, birokrasi pemerintah merupakan seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokok birokrasi adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah.

2. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal dengan abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat (Sinambela, dkk.,2008: 63).

Pemerintahan suatu negara di tingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan sebagainya. Sebagian diantaranya mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara, juga dikenal aparatur pemerintahan daerah, seperti propinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan dan desa. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah *civil service*.

Di antara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Dilihat dari segi pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu berkoordinasi dengan instansi-instansi lain. Menurut Sinambela, dkk (2008: 63), Setiap instansi pemerintah memiliki 'kelompok pelanggan' (*clientele groups*). Kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan. Aparat birokrasi pemerintah harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok di masyarakat, juga dalam mengalokasikan sumber daya tertentu untuk melaksanakan fungsi tersebut. Sehingga birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang tangguh, handal, dan profesional.

Aparatur merupakan golongan elit birokrasi atau elit administrasi, yaitu yang mendapat kepercayaan menduduki jabatan manajerial publik tingkat tinggi dan mengemban misi pengabdian kepentingan bangsa dan negara. Mereka harus dapat berperan sebagai *administratif policy makers* dan sebagai pelaksana keputusan politik yang telah dirumuskan dan ditentukan oleh elit politik. Agar mampu menampilkan kinerja yang memuaskan, elite administratif harus memelihara hubungan kerja yang bersifat kooperatif dengan elit politik.

3. Birokrasi dan Fungsi Pengaturan (*regulatory functions*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan. Berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan tersebut dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat untuk melakukan kegiatan tertentu, atau pembatasan tertentu dengan tujuan memberikan perlindungan dan menjamin hak asasi warga negara.

Seringkali aparatur pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik, yaitu dalam menghadapi permasalahan pemecahan yang dilakukan adalah dengan mengeluarkan ketentuan normatif formal, misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya (Sinambela, dkk., 2008: 65). Hal tersebut kadang kurang tepat bila ada persepsi bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing*, seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut permasalahan yang dihadapi sudah terpecahkan dengan sendirinya, sehingga timbul kecenderungan untuk menerapkan peraturan perundang-undangan tersebut secara kaku. Birokrasi pemerintah bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dari birokrasi.

BAB IV

PERKEMBANGAN POLITIK DAN PEMERINTAHAN RI

A. Perubahan Sistem Pemerintahan Negara

UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal itu karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, konstitusi budaya, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Ada beberapa pokok pikiran baru UUD 1945 pasca amandemen yaitu:

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balance*
3. Pemurnian sistem pemerintahan presidensial
4. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia
5. Sistem pemerintahan presidensiil yang tidak bertanggungjawab kepada parlemen adalah pilihan yang sudah ditetapkan dan merupakan jiwa UUD 1945 semenjak lahirnya

Dalam perkembangan politik dan pemerintahan RI, pelaksanaan sistem presidensiil mengalami berbagai dinamika (Thoha, 2008: 1-2). Pada zaman Soekarno, ada beberapa penyimpangan yang terjadi yaitu: kekuasaan presiden terlalu besar (presiden diangkat seumur hidup dan diangkat sebagai pemimpin besar revolusi), atas usul Syahrir rakyat diberikan hak membentuk parpol, sehingga banyak partai tetapi cenderung parlementer, Presiden membubarkan parlemen setelah persoalan konstituante tidak mampu menyusun UU dan terjadi konflik antar

parpol. Sedangkan pada zaman Soeharto yaitu: besarnya kekuasaan presiden karena UUD 1945 memberikan jalan ke arah itu, Presiden membuat DPR tidak mampu dan tidak berani melakukan kontrol terhadap kekuasaan Presiden, dan Presiden berhasil membuat DPR tidak berfungsi sebagai wakil rakyat .

Pada pelaksanaan sistem presidensiil setelah adanya amandemen UUD 1945, kekuasaan pemerintahan presidensiil tidak sedominan pada pelaksanaan terdahulu. Pasal 7C menyatakan Presiden tidak bisa membekukan dan atau membubarkan DPR. Sedangkan pada Pasal 7A dinyatakan bahwa Presiden dapat diberhentikan MPR atas usul DPR jika terbukti Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya/ perbuatan tercela atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Hal ini berarti bahwa Presiden tidak dapat *diimpeach* jika kebijakannya tidak tepat oleh MPR.

Presiden menurut UUD hasil amandemen memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan pada Pasal 4 dinyatakan bahwa dalam menjalankan kewajibannya presiden dibantu oleh seorang wakil presiden Selain itu dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Walaupun kekuasaan presiden terhadap para menterinya cukup besar, namun hak prerogatif presiden adalah dalam mengangkat *person* para menteri, tidak dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, karena hal tersebut harus diatur dengan undang-undang.

Kedudukan wakil presiden sebagai pembantu presiden adalah sama-sama kuat, karena dipilih secara langsung bersama-sama presiden oleh rakyat, mereka dapat berasal dari satu partai, dua partai yang berbeda atau kumpulan partai. Kekuasaan pemerintahan presidensiil yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan pemerintahan yang demokratis. Namun munculnya pasangan presiden dan wakil presiden yang berasal dari partai yang berbeda dpt memunculkan kelemahan pemerintahan presidensiil. Hal ini terjadi karena kekuasaan partai dengan suara terbanyak di DPR dapat digunakan sebagai *bargaining power* sehingga dapat menjadi pelatuk kelabilan pemerintahan presidensiil. Parpol yang memperoleh

suara terbanyak di DPR dapat muncul sebagai kekuatan yang berdampak melebihi kekuasaan presiden dan wakil presidennya.

B. Reformasi dan Perubahan UUD 1945

Sejalan dengan tuntutan reformasi untuk mengamandemen konstitusi, melalui sidang-sidang yang diselenggarakan pada tahun 1999 sampai 2002, MPR telah melakukan perubahan konstitusi. Hasil amandemen konstitusi tersebut diharapkan mampu menjadi panduan dasar dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai hukum dasar tertinggi, maka amandemen atau perubahan memiliki implikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945, yang sebelumnya berisi 71 ketentuan maka setelah empat kali perubahan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, menjadi 199 butir ketentuan.

Tuntutan reformasi merupakan akibat dari akumulasi ketidakpuasan rakyat atas berbagai krisis, baik moneter, moral, manajemen, kepercayaan dan lain-lain. Tuntutan adanya amandemen pada pokoknya meliputi: amandemen UUD 1945, penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI, penegakan hukum, hak asasi manusia, pemberantasan KKN, pelaksanaan otonomi daerah, kebebasan pers, dan perwujudan kehidupan demokrasi. Latar belakang perubahan UUD 1945 dapat diidentifikasi sebagai berikut (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 6-7):

1. Kekuasaan tertinggi di tangan MPR berdampak pada pengurangan makna kedaulatan rakyat
2. Kekuasaan yang sangat besar pada Presiden
3. Pasal-pasal yang terlalu fleksibel sehingga dapat menimbulkan banyak penafsiran
4. Kewenangan pada prosedur untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang
5. Penilaian terhadap rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Perubahan yang dituntut oleh rakyat bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar bernegara. Tuntutan perubahan itu menyangkut tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, kesejahteraan sosial, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara konstitusional, maksudnya didasarkan pada konstitusi itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada pasal 3 yang menegaskan bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN. Kemudian pada Pasal 37 dinyatakan bahwa untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR harus hadir dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ jumlah anggota yang hadir. Selain itu perubahan UUD 1945 juga didasarkan pada:

1. TAP MPR No. IX MPR/1999 tentang penugasan BP MPR untuk melanjutkan perubahan UUD
2. TAP MPR No. IX MPR/2000 tentang penugasan BP MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD
3. TAP MPR XI/MPR/2001 tentang perubahan atas ketetapan MPR No. IX/MPR/2000

Sebelum pengkajian perubahan UUD 1945, para anggota MPR telah membuat lima kesepakatan dasar sebagai berikut (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 8-9):

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945

Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh Pasal dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya negara Kesatuan Republik Indonesia, tujuan (haluan) negara, dan dasar negara yang harus tetap dipertahankan.

2. Tetap mempertahankan NKRI

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk NKRI didasarkan atas pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang sudah ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia. Bentuk ini adalah yang paling tepat untuk mawadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

3. Mempertegas sistem presidensial

Kesepakatan dasar untuk memepertegas sistem presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Indonesia yang sejak awal berdirinya Republik Indonesia sudah dipilih para pendiri negara.

4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukan ke dalam pasal-pasal

Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif disepakati untuk dimasukan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh). Peniadaan Penjelasan UUD 1945 dimaksudkan untuk menghindari kesulitan dalam menentukan status penjelasan dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Selain itu penjelasan UUD 1945 bukan produk Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), karena kedua lembaga itupun menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD 1945 tanpa penjelasan

5. Perubahan dilakukan dengan cara adendum

Adendum mengandung pengertian bahwa perubahan UUD 1945 harus dilakukan dengan tetap memepertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD 1945 diletakan melekat pada naskah asli.

Perubahan dilakukan untuk menyempurnakan UUD 1945, bukan untuk menggantinya. Sehingga jenis perubahan yang dilakukan MPR adalah mengubah, membuat rumusan baru sama sekali, menghapus atau menghilangkan, dan memindahkan tempat asal atau ayat sekaligus mengubah penomoran pasal atau ayat.

Secara sistematis, UUD 1945 sebelum diubah terdiri atas tiga bagian yaitu Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Setelah diubah, UUD 1945 hanya terdiri atas dua bagian yaitu Pembukaan dan Batang Tubuh, seperti dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 1

NO		BAB	Pasal	Ayat	Aturan	
					Peralihan	Tambahan
1	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 pasal	2 ayat
2	Setelah Perubahan	21	73	170	3 pasal	2 pasal

Sumber: Sistem Penyelenggaraan Pemerintah NKRI, Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 10

C. Partai Politik

Pada tahun 1939 di Hindia Belanda telah terdapat beberapa fraksi dalam *volksraad* yaitu Fraksi Nasional, Perhimpunan Pegawai *Bestuur* Bumi-Putera, dan *Indonesische Nationale Groep*. Sedangkan di luar *volksraad* ada usaha untuk mengadakan gabungan dari Partai-Partai Politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan nasional yang disebut Komite Rakyat Indonesia (K.R.I). Di dalam K.R.I terdapat Gabungan Politik Indonesia (GAPI), Majelisul Islami A'laa Indonesia (MAIA) dan Majelis Rakyat Indonesia (MRI). Fraksi-fraksi tersebut di atas adalah merupakan partai politik - partai politik yang pertama kali terbentuk di Indonesia. Selama Jepang berkuasa di Indonesia, kegiatan Partai Politik dilarang, kecuali untuk golongan Islam yang membentuk Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (MASYUMI).

Setelah merdeka, Indonesia menganut sistem Multi Partai sehingga terbentuk banyak sekali Partai Politik. Memasuki masa Orde Baru (1965 - 1998), Partai Politik di Indonesia hanya berjumlah 3 partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia. Di masa Reformasi, Indonesia kembali menganut sistem multi partai. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Partai Politik di Indonesia sejak masa merdeka adalah:

1. Maklumat X Wakil Presiden Muhammad Hatta (1955)
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian

3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-Partai
4. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya
5. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
7. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, DPR bersama Presiden juga menyusun UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik sebagai pengganti UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan. Dalam Penjelasan atas UU No. 31 Tahun 2002 diuraikan bahwa pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Partai politik mempunyai fungsi sebagai sarana pendidikan politik, sosialisasi politik, komunikasi politik, dan rekrutmen politik. Melalui pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, partai politik diharapkan dapat meningkatkan kesadaran politik masyarakat serta merekatkan berbagai golongan dalam masyarakat demi mendukung persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, dan menjamin terciptanya stabilitas keamanan.

Pasal 1 UU No. 31 Tahun 2002 mendefinisikan partai politik sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum. Secara umum, tujuan partai politik adalah mewujudkan cita-cita nasional bangsa

Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan tujuan khususnya adalah memperjuangkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

D. Pelaksanaan Pemilihan Umum

Secara garis besar pemilu di Indonesia ada 3 berdasarkan masa atau orde di Indonesia, yaitu:

1. Masa orde lama, yaitu pemilu yang dilaksanakan pada tahun 1955. Pemilu dilaksanakan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR (260 kursi/29 September 1955) dan memilih anggota Dewan Konstituante (520 kursi/15 Desember 1955) dan merupakan pemilu pertama serta pemilu yang menjadi catatan emas sejarah Indonesia.
2. Masa Orde baru:
 - a. Pemilu 1971, pada tahun ini asas jujur dan kebersamaan mulai ditiadakan dan diganti dengan Langsung Umum Bebas dan Rahasia (LUBER)
 - b. Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, di tahun-tahun ini, pemilu hanya diikuti oleh 3 partai politik yang merupakan gabungan dari beberapa partai berdasarkan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Dua partai yang lain adalah PPP dan PDI.
3. Masa Reformasi:
 - a. Pemilu 1999, peserta Pemilu kali ini tidak seperti tahun-tahun sebelumnya, pemilu kali ini diikuti oleh 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.
 - b. Pemilu 2004, berlangsung tiga tahap (legislatif/DPR, Presiden/wapres, Presiden/wapres II). Pada pemilu ini, rakyat dapat memilih presiden dan wakil presiden secara langsung.
 - c. Pemilu 2009, undang-undang memberlakukan cara mencentang dengan bolpen setelah sebelumnya beristilah nyoblos

Selain tercantum dalam UUD 1945, masalah tentang pemilihan umum juga diuraikan secara sistematis dalam suatu undang-undang yang disusun secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Undang-undang tentang Pemilihan Umum yang berlaku saat ini adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 karena undang-undang lama tersebut dianggap sudah tidak sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.

Dijelaskan dalam Undang-undang (UU) No. 12 Tahun 2003 bahwa perubahan yang terjadi pada UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”* bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD. Berdasarkan perubahan tersebut, seluruh anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Melalui pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.

Tujuan dari diselenggarakannya pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi ini memiliki tanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemilu, dan dalam menjalankan tugasnya, KPU menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR. Menurut Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003, tugas dan wewenang KPU adalah:

1. Merencanakan penyelenggaraan KPU.
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu.
3. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu.

4. Menetapkan peserta pemilu.
5. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
6. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara.
7. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
8. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.
9. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Dalam Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2003 dijelaskan bahwa pemilihan umum (pemilu) adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Peserta pemilu adalah partai politik untuk calon anggota legislatif dan perseorangan untuk calon anggota DPD yang telah memenuhi persyaratan sesuai UU No. 12 Tahun 2003. Sebagai sebuah negara demokrasi, Indonesia memberikan hak yang sama bagi semua warganya yang memenuhi syarat untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. Menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2003, untuk dapat didaftar sebagai pemilih dan menggunakan hak memilihnya dalam pemilu, seorang Warga Negara Indonesia (WNI) harus sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah kawin, tidak sedang terganggu jiwanya, dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedangkan untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, menurut Pasal 60 UU No. 12 Tahun 2003, seorang WNI harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih.
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
3. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia.
5. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat.
6. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945.

7. Bukan bekas anggota Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya.
8. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
9. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
10. Sehat jasmani dan rohani.
11. Terdaftar sebagai pemilih.

Mengenai peserta pemilu dari partai politik diuraikan dengan jelas dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2003. Sedangkan tata cara tentang peserta pemilu dari perseorangan diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU No.12 Tahun 2003.

BAB V

PROSES MANAJEMEN PEMERINTAHAN

A. Fungsi Manajemen Pemerintahan

Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan RI, seperti diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 hasil amandemen. Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD. Sehingga setiap lima tahun sekali terjadi pergantian kepemimpinan nasional yang akan menandai berputarnya proses manajemen pemerintahan.

Manajemen sering diartikan sebagai proses mencapai hasil melalui dan dengan orang lain, atau proses menggerakkan orang lain untuk memperoleh hasil tertentu dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sehingga pada dasarnya definisi tentang manajemen dapat dirumuskan menjadi proses mencapai tujuan dengan mendayagunakan sumber daya yang tersedia secara produktif, termasuk sumber daya manusia sebagai faktor paling penting.

Dalam sistem administrasi negara, di mana terdapat proses kerja sama antar manusia untuk mencapai tujuan, perlu dilakukan pembagian tugas dan dukungan sumber daya dalam rangka untuk memperlancar proses manajemen pemerintahan. Fungsi manajemen pemerintahan meliputi fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 55).

B. Perencanaan

Sebagai pengganti GBHN, landasan operasional sistem administrasi negara RI adalah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Sisrenbangnas) dan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional. Setelah mengidentifikasi sebelas masalah pokok dan lima masalah mendasar dalam tatanan kehidupan rakyat Indonesia, maka disusunlah visi dan misi negara dalam lima tahun mendatang (2004 – 2009).

Visi bangsa Indonesia tahun 2004-2009 adalah sebagai berikut:

1. Terwujudnya masyarakat, bangsa dan negara yang aman damai, bersatu, dan rukun

2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi HAM, hukum, dan kesetaraan
3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan layak sebagai fondasi pembangunan yang berlanjut.

Untuk mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan tiga misi berikut:

1. Mewujudkan Indonesia yang aman damai
2. Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis
3. Mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera

Kemudian berdasarkan visi dan misi negara, telah ditetapkan dua strategi yaitu:

- a. Penataan kembali Indonesia agar tetap tegaknya NKRI atas pluralisme dan keberagaman dalam prinsip Bhinneka Tunggal Ika.
- b. Pembangunan Indonesia di segala bidang sesuai dengan Pembukaan UUD 1945

Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 memuat program dan kegiatan utama untuk melaksanakan misi tadi. RPJM Nasional dan Daerah, dijabarkan dalam Renstra kementerian dan lembaga (nasional) serta Renstra SKPD (daerah) yang kemudian dirinci dalam rencana kerja pemerintah (RKP) di tingkat nasional dan daerah untuk menentukan APBN. APBN merupakan alokasi anggaran yang ditentukan setiap tahun dalam UU. Selanjutnya dalam keputusan presiden akan ditetapkan rincian APBN.

C. Pengorganisasian

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 21 Tahun 1990, ditetapkan prinsip-prinsip pengorganisasian sebagai berikut:

- a. Pembagian tugas habis: tugas pokok dan fungsi pemerintah terbagi habis dalam departemen-departemen dan lembaga-lembaga bukan departemen, sehingga ada lembaga yang mengurus dan bertanggung jawab atas setiap fungsi.
- b. Perumusan tugas pokok dan fungsi yang jelas: tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah disusun dengan jelas sehingga dapat dihindarkan adanya duplikasi.
- c. Fungsionalisasi: ada organisasi yang secara fungsional bertanggung jawab atas sesuatu bidang dan tugas pemerintahan serta menentukan batas-batas kewenangannya.

- d. Koordinasi, integrasi dan sinkronisasi: Tidak ada satupun kegiatan pemerintahan yang sepenuhnya dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh satu instansi pemerintah, sehingga setiap organisasi penyelenggaraan tugas-tugas negara harus benar-benar sadar perlunya kerja sama dengan instansi lain.
- e. Kontinuitas: pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang efektif dan efisien akan lebih terjamin apabila ada kontinuitas di dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penyusunan program, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional.
- f. Prinsip lini dan staf: bentuk organisasi lini dan staf dipandang sesuai digunakan di Indonesia karena didalamnya terdapat delinisasi tugas dan fungsi di antara unit-unit organisasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas pokok organisasi dan unit-unit organisasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan yang bersifat penunjang.
- g. Kesederhanaan: organisasi yang efektif adalah organisasi yang bentuknya sederhana dalam arti bahwa bentuknya disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi. Sedang besar kecil organisasi ditentukan oleh beban kerja yang harus dilaksanakan.
- h. Fleksibilitas: aparatur pemerintah harus mampu menyesuaikan dirinya dengan perubahan-perubahan di sekelilingnya.
- i. Pendelegasian wewenang yang jelas: perlu ada pendelegasian wewenang pelaksanaan tugas-tugas karena luasnya wilayah dan kondisi geografis serta demografis RI.
- j. Pengelompokan yang homogen: pengelompokan tugas harus diusahakan sehomogen mungkin.
- k. Rentang/jenjang pengendalian: karena keterbatasan seorang pimpinan atau atasan untuk mengadakan pengendalian terhadap bawahannya, maka perlu diperhitungkan secara rasional dalam menentukan jumlah unit atau orang yang dibawahkan oleh seorang pejabat pimpinan.
- l. Akordion: tugas pemerintahan, baik tugas umum pemerintahan maupun pembangunan, dapat diperluas atau dipersempit sesuai dengan beban kerja atau situasi dan kondisi yang berlaku. Hal ini juga berlaku dengan susunan organisasi pelaksanaannya.

D. Pelaksanaan

Dalam rangka melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan, kegiatan aparatur pemerintah perlu dipadukan sehingga koordinasi kegiatan harus dilakukan. Koordinasi dalam pemerintahan pada hakekatnya merupakan upaya memadukan atau mengintegrasikan, menyerasikan, dan menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan. Koordinasi perlu dilaksanakan mulai dari proses perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, sampai pada pengawasan dan pengendaliannya.

1. Jenis Koordinasi

- a. Koordinasi hierarkis (vertikal): dilakukan oleh seorang pejabat/pimpinan dalam suatu instansi pemerintah terhadap pejabat (pegawai) atau instansi bawahannya
- b. Koordinasi fungsional: dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya, yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan asas fungsionalisasi. Koordinasi fungsional masih dibedakan menjadi:
 - 1) Koordinasi fungsional horisontal: dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu unit/instansi terhadap pejabat atau unit/instansi lain yang setingkat
 - 2) Koordinasi fungsional diagonal: dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lain yang lebih rendah tingkatannya tapi bukan bawahannya.
 - 3) Koordinasi fungsional teritorial: dilakukan oleh seorang pejabat pimpinan atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya yang berada dalam suatu wilayah (teritorial) tertentu di mana semua urusan yang ada dalam teritori tersebut menjadi wewenang atau tanggung jawabnya selaku penguasa atau penanggung jawab tunggal. Ini adalah koordinasi oleh gubernur selaku kepala wilayah, wakil pemerintah pusat terhadap instansi - instansi vertikal dan wilayahnya.

2. Pedoman Koordinasi:

- a. Koordinasi harus sudah dimulai pada saat perumusan kebijakan

- b. Perlu ditentukan siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas sesuatu masalah
 - c. Pejabat atau instansi yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab mengenai sesuatu masalah, berkewajiban memprakarsai dalam penyelenggaraan koordinasi
 - d. Perlu kejelasan wewenang, tanggung jawab, dan tugas unit/instansi yang terkait
 - e. Perlu dirumuskan program kerja organisasi secara jelas yang memperlihatkan keserasian kegiatan diantara satuan-satuan kerja.
3. Sarana atau mekanisme koordinasi
- a. Kebijakan: sebagai alat koordinasi kebijakn memberikan arah dan tujuan yang harus dicapai oleh segenap organisasi atau instansi sebagai pedoman
 - b. Rencana: dapat digunakan sebagai alat koordinasi karena dalam rencana yang baik tertuang secara jelas sasaran, cara melakukan, waktu pelaksanaan, orang yang melaksanakan, dan lokasi.
 - c. Prosedur dan tata kerja: pada prinsipnya dapat digunakan sebagai alat koordinasi untuk kegiatan yang sifatnya berulang-ulang, didalamnya memuat ketentuan siapa melakukan apa, kapan dilaksanakan, dan dengan siapa harus berhubungan.
 - d. Rapat dan *briefing*: rapat dapat digunakan sebagai sarana koordinasi untuk menyatukan bahasa dan saling pengertian mengenai suatu masalah. *Briefing* digunakan untuk memberikan pengarahan, memperjelas, atau menegaskan kebijakan sesuatu masalah.
 - e. Surat keputusan bersama/surat edaran bersama: sangat efektif dalam mewujudkan kesepakatan dan kesatuan gerak dalam pelaksanaan tugas diantara dua atau lebih instansi yang terkait.
 - f. Tim, panitia, kelompok kerja, gugus tugas, dan satuan tugas: dapat dibentuk bersifat sementara dengan anggota yang berasal dari berbagai instansi terkait untuk memudahkan koordinasi, jika suatu kegiatan yang dilakukan bersifat kompleks, asas fungsionalisasi secara teknis sulit dilakukan.

- g. Dewan atau badan: dibentuk untuk menangani masalah yang sifatnya kompleks, sulit, terus menerus, dan belum ada satu instansi yang secara fungsional menangani.
 - h. Sistem administrasi manunggal satu atap (SAMSAT) atau *one roof system* atau sistem pelayanan satu pintu (*one door service*): dibentuk untuk memperlancar atau mempercepat pelayanan kepentingan masyarakat yang kegiatannya diselenggarakan dalam satu gedung. Misalnya dalam pengurusan kendaraan bermotor. Sistem pelayanan satu pintu diselenggarakan untuk memperlancar dan mempercepat pelayanan kepentingan masyarakat oleh satu instansi yang mewakili berbagai instansi lain yang masing-masing mempunyai kewenangan tertentu atas sebagian urusan yang harus diselesaikan.
4. Pelaksanaan koordinasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara
- a. Sidang kabinet: merupakan forum koordinasi tertinggi yang dipimpin langsung oleh Presiden. Ada dua macam sidang kabinet yaitu sidang kabinet paripurna yang merupakan sidang kabinet lengkap, dan sidang kabinet terbatas yang hanya dihadiri menteri-menteri tertentu sesuai dengan bidang yang akan dibahas.
 - b. Rapat di lingkungan menteri koordinator: Presiden mengangkat menteri koordinator karena banyaknya jumlah menteri yang harus dikoordinasikan dengan beraneka ragam permasalahan. Misalnya Menko Polkam, Menko Perekonomian, dan Menko Kesra.
 - c. Koordinasi diantara departemen atau instansi pemerintah tingkat pusat: pola koordinasi tersebut berlaku pula untuk koordinasi suatu satuan organisasi dalam suatu departemen atau instansi pemerintah tingkat pusat dengan satuan organisasi departemen instansi pemerintah tingkat pusat lainnya. Peningkatan koordinasi tersebut merupakan suatu keharusan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.
 - d. Koordinasi aparatur pemerintah pusat di luar negeri: untuk melaksanakan kebijakan hubungan luar negeri, antara lain dibentuk perwakilan pemerintah RI di luar negeri yang pembinaannya dilakukan oleh Departemen Luar Negeri.

- e. Koordinasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah: sebagai aparatur pusat yang secara fungsional membantu Presiden dalam urusan-urusan daerah pada umumnya, maka Menteri Dalam Negeri:
 - i. Secara fungsional horisontal mengkoordinasikan departemen dan instansi lainnya sepanjang mengenai masalah-masalah umum di daerah
 - ii. Secara fungsional diagonal mengkoordinasikan daerah propinsi, kabupaten, dan kota. Menteri/departemen dan instansi teknis melakukan koordinasi terhadap instansi pusat lainnya (koordinasi fungsional horisontal) ataupun terhadap propinsi, kabupaten, dan kota (koordinasi fungsional diagonal) sepanjang mengenai bidang tugas pokoknya.
- f. Koordinasi tingkat daerah: Gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang selain melakukan koordinasi terhadap instansi vertikal juga terhadap bupati dan walikota. Di samping mengkoordinasikan aparat daerah sendiri (koordinasi hierarkis), kepala daerah berwenang pula secara operasional mengkoordinasikan instansi-instansi lainnya yang berada di daerahnya (koordinasi fungsional teritorial).
- g. Koordinasi dan hubungan kerja: merupakan dua hal yang tidak identik, namun sulit untuk dibedakan secara tegas, apalagi dipisahkan. Untuk mengefektifkan koordinasi mutlak diperlukan adanya hubungan kerja, baik formal maupun informal. Koordinasi selalu bersifat hubungan kerja. Namun hubungan kerja tidak selalu bersifat koordinatif, dapat konsultatif atau informatif.

E. Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen, merupakan tanggungjawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Hasil

pengawasan harus dijadikan masukan oleh pimpinan dalam pengambilan keputusan untuk:

- a. menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidaktertiban
- b. mencegah terulangnya kembali kesalahan-kesalahan tersebut
- c. mencari cara-carayang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi.

Dalam lingkungan aparaturnya pemerintah, sesuai dengan Inpres Nomor 15 Tahun 1983, pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Adapun sasarannya adalah:

- a. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku
- b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah
- c. Agar seberapa jauh hasil pembangunan dapat dinilai untuk memberikan umpan balik
- d. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang.

1. Ruang Lingkup Pengawasan

Sebagaimana dimaksud dalam Inpres no. 15 Tahun 1983, ruang lingkup pengawasan mencakup:

- a. Kegiatan umum pemerintahan
- b. Kebijakan yang dibuat oleh aparaturnya bawahan
- c. Pelaksanaan rencana pembangunan
- d. Penyelenggaraan penguasaan dan pengelolaan keuangan atau kekayaan negara
- e. Kegiatan BUMN dan BUMD
- f. Kegiatan aparaturnya pemerintah yang meliputi unsur-unsur kelembagaan, kepegawaian, dan tata laksana

2. Prinsip-Prinsip Pengawasan

- a. Obyektif dan menghasilkan fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya
- b. Pengawasan berpedoman pada kebijakan yang berlaku, yang tercantum dalam: (1) tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, (2) rencana kerja yang telah ditentukan, (3) pedoman kerja yang telah digariskan, dan (4) semua peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Preventif: pengawasan harus bersifat mencegah sedini mungkin terjadinya kesalahan serta dan terulangnya kesalahan itu.
- d. Pengawasan bukan tujuan, tetapi merupakan sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi.
- e. Efisien, tidak malah menghambat efisiensi pelaksanaan pekerjaan
- f. Menemukan apa yang salah, mencari penyebab kesalahan, dan bagaimana sifat kesalahan.
- g. Tindak lanjut dari hasil temuan pengawasan.

3. Langkah-Langkah Pengawasan

- a. Penetapan tolok ukur untuk dapat membandingkan dan menilai apakah kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan rencana, pedoman, kebijakan, dan peraturan perundang-undangan.
- b. Menetapkan metode, waktu, dan frekuensi yang diperlukan untuk melakukan pengukuran hasil kerja.
- c. Pengukuran pelaksanaan dan perbandingan, yaitu kegiatan penilaian terhadap apa yang seharusnya dicapai sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan.
- d. Tindak lanjut, yaitu hasil penilaian poin 3 yang dapat berupa penyesuaian rencana, kebijakan, atau ketentuan-ketentuan, serta pemberian bimbingan, penghargaan atau sanksi.

4. Pengembangan Sistem Pengawasan

Perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kesesuaian dengan sifat dan kebutuhan, yaitu sesuai dengan sifat pekerjaan yang diawasi.

- b. Menghasilkan umpan balik berupa informasi untuk keperluan tindak lanjut.
- c. Melaporkan penyimpangan atau pelaksanaan yang tidak sesuai dengan rencana, sehingga dapat diadakan tindakan-tindakan perbaikan.
- d. Efisiensi dan efektivitas, sistem pengawasan harus secara mudah, cepat, dan tepat memberikan gambaran tentang keseluruhan kegiatan atau pencapaian tujuan dan pelaksanaan rencana.
- e. Ekonomis, nilai hasil (*output*) pengawasan haruslah seimbang dengan biaya atau pengorbanan yang dikeluarkan untuk melaksanakan pengawasan itu.
- f. Fleksibilitas, dalam arti memungkinkan untuk disesuaikan dengan perbaikan keadaan.
- g. Kesesuaian dengan susunan organisasi, misalnya memperhatikan hierarki, sistem pendelegasian wewenang, dan pembagian tugas.
- h. Dapat dipahami dengan mudah oleh yang mengawasi maupun yang diawasi.
- i. Menjamin tindakan korektif, sehingga pelaporan yang merupakan sarana pengawasan tidak hanya memuat apa yang salah, namun juga apa sebab-sebab atau faktor-faktor yang mempengaruhinya serta sarana-sarana pemecahannya.
- j. Mengembangkan pengawasan diri sendiri (*self-control*) dari pelaksana, yang berarti mengembangkan rasa tanggung jawab para pelaksana kegiatan, sehingga budaya pengawasan akan berkembang sesuai dengan hakikat pengawasan itu sendiri.
- k. Mengembangkan pengawasan secara pribadi (*personal control*) dari pimpinan kepada bawahan mereka. Ini sangat penting dalam supervisi atau pembimbingan terhadap bawahan langsung. Pimpinan langsung sudah seharusnya paling banyak mengetahui pelaksanaan pekerjaan bawahannya. Sehingga sangat penting supervisi sebagai bagian dari pengawasan melekat dalam rangka pembinaan bawahan.
- l. Memperhatikan faktor manusia, karena pada umumnya orang tidak merasa senang diawasi. Dalam pengawasan fungsional sering terjadi pejabat yang melakukan pemeriksaan lebih rendah jabatannya dari pejabat yang diawasi.

5. Pengawasan Melekat

Menurut Inpres nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan pengawasan Melekat (waskat), waskat adalah serangkaian kegiatan pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun dalam Inpres itu unit ekstra struktural secara eksplisit hanya disebut proyek, tetapi pada hakikatnya waskat harus ditetapkan juga dalam semua unit ekstra struktural seperti tim, pokja, panitia, dan sebagainya, baik yang bersifat tetap maupun temporer. Tujuan waskat adalah terciptanya kondisi yang mendukung kelancara dan ketepatan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, kebijakan, rencana, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sasaran waskat mencakup:

- a. Meningkatkan disiplin serta prestasi kerja dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas
- b. Menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang
- c. Menekan hingga sekecil mungkin kebocoran serta pemborosan keuangan negara dan segala bentuk pungutan liar.
- d. Mempercepat penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat
- e. Mempercepat pengurusan kepegawaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ruang lingkup waskat meliputi semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan baik di pusat maupun di daerah yang mencakup kegiatan berikut:

- a. Kegiatan umum pemerintahan antara lain pemberian bimbingan dan pembinaan, pemberian perizinan pelayanan dan kemudahan kepada masyarakat
- b. Pelaksanaan rencana dan program serta proyek-proyek pembangunan
- c. Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara
- d. Kegiatan BUMN dan BUMD dan lembaga keuangan.
- e. Kegiatan aparatur pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.

Sedangkan prinsip-prinsip pokok waskat adalah:

- a. Waskat merupakan bagian integral dari manajemen sebagai satu kesatuan yang utuh.
- b. Waskat sebagai bagian integral dan program pendayagunaan aparatur negara, sehingga harus dapat memacu tercapainya kelembagaan yang tangguh, kepegawaian yang kompeten, profesional, serta ketatalaksanaan yang mudah, murah dan lancar.
- c. Waskat sebagai bagian dari sistem keuangan negara dan pembangunan, selain wasnal dan wasmas sehingga seoptimal mungkin harus dapat memanfaatkan peranan dan hasil wasnal dan wasmas.
- d. Waskat sebagai kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan harus dilakukan oleh setiap pimpinan secara sadar dan wajar.
- e. Waskat merupakan unsur pengawasan intern yang efektif dan yang pokok, sedangkan pengawasan lainnya menunjang keberhasilan waskat.
- f. Waskat lebih diarahkan kepada pembentukan suatu sistem yang mampu menarahkan dan membimbing bawahan dalam pelaksanaan tugasnya mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang ditetapkan, serta mampu mencegah terjadinya penyimpangan, kebocoran, dan pemborosan keuangan negara.

Sarana waskat merupakan berbagai hal yang di satu pihak harus menjadi pedoman pelaksanaan tugas bawahan, dan di lain pihak harus dijadikan alat dan pedoman bagi atasan dalam melaksanakan waskat. Dengan berpedoman pada sarana waskat, pimpinan akan dapat memastikan bahwa bawahan telah bekerja sesuai dengan bidang pekerjaan, wewenang dan tanggung jawab. Selain itu juga untuk dapat memastikan bahwa bawahan telah melaksanakan pekerjaan, wewenang dan tanggung jawab sesuai dengan hasil yang diharapkan secara baik. Cakupan sarana waskat adalah:

- a. Struktur organisasi: dibuat untuk memberikan kejelasan tentang kedudukan, fungsi, wewenang, tanggung jawab, pembagian tugas, serta hubungan antara satu jabatan dan jabatan lain dalam organisasi. Selain bagan organisasi, rumusan tugas dan fungsi, juga perlu dibuat uraian jabatan yang menggambarkan antara lain nama jabatan, tugas-tugas yang harus dilakukan, uraian pekerjaan, persyaratan jabatan, dan kebijakan pelaksanaan.

- b. Rencana kerja: setiap pimpinan wajib menyusun rencana kerja untuk memberikan kejelasan tentang tujuan, sasaran, indikator keberhasilan, cara pelaksanaan, waktu, dan sumber daya yang diperlukan. Rencana kerja yang baik harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: 1) tertulis dengan memperhitungkan kemungkinan pelaksanaan, tersedianya anggaran, tenaga, fasilitas, dan waktu, 2) memuat indikator keberhasilan, 3) diikuti dengan program kerja, 4) luwes dalam arti dapat dilakukan perubahan sesuai dengan perkembangan keadaan, dan 5) sejauh mungkin mengikutsertakan pihak-pihak yang terlibat.
- c. Prosedur kerja: disusun untuk memberikan petunjuk yang jelas tentang langkah-langkah yang harus ditempuh dalam menyelesaikan kegiatan dan melaksanakan kebijakan. Agar terdapat kejelasan, prosedur kerja seharusnya a) tertulis, sederhana, dan mudah dipahami berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ada, b) diinformasikan kepada masyarakat dan pihak yang berkepentingan, utamanya prosedur yang berkaitan dengan perizinan dan pelayanan kepada masyarakat, dan c) menjamin kelancaran, ketepatan, dan kecepatan pelayanan kepada masyarakat serta dapat mencegah terjadinya pemborosan penggunaan sumber daya dan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang.
- d. Pencatatan dan pelaporan: diperlukan untuk mengendalikan pelaksanaan kegiatan dan melakukan penilaian kerja pegawai, sehingga dapat memberikan kejelasan mengenai semua informasi tentang pelaksanaan tugas, baik mengenai kemajuan maupun hambatan. Pencatatan dan pelaporan dilakukan berdasarkan fakta, melalui prosedur kerja yang telah ditetapkan secara tertulis, tepat waktu dan teratur, mencakup semua aspek pelaksanaan yang diperlukan, dan mencakup semua tahap kegiatan yang diperlukan.
- e. Pembinaan pegawai: dilakukan untuk meningkatkan kemampuan, semangat dan gairah kerja, serta disiplin setiap pegawai dalam melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Pembinaan pegawai meliputi kegiatan sejak pengadaan, seleksi, pendidikan dan pelatihan, pembinaan karier, pemberian penghargaan, penjatuhan hukuman, serta pemberhentian.
- Pembinaan pegawai dapat dilakukan dengan;

- 1) Berdasarkan perencanaan sumberdaya manusia yang matang dan ditetapkan secara tertulis
 - 2) Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - 3) Searah dengan upaya peningkatan prestasi, dedikasi dan partisipasi aktif dengan memperhatikan kemungkinan penerapan sanksi dan pemberian penghargaan
 - 4) Secara terus-menerus, berkesinambungan, dan manusiawi
Selain itu dalam pembinaan pegawai juga perlu ditingkatkan:
 - 1) efektivitas kepemimpinan, dengan penerapan teknik pemberian teladan dan komunikasi timbal balik
 - 2) pembinaan prestasi, selain dengan program diklat juga dengan supervisi (pemberian bimbingan dan koreksi), pendelegasian wewenang, dan pemberian tanggung jawab
 - 3) pengembangan partisipasi dengan pemberian kesempatan dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan
 - 4) Pengenaan sanksi yang tegas dan jelas kepada yang bersalah
 - 5) pemberian penghargaan yang wajar kepada mereka yang benar-benar memiliki prestasi
- f. Pendukung kelancaran pelaksanaan tugas: dapat digunakan formulir dan alat standar kerja tertentu, yang bersifat sederhana dan mudah dipahami, mencakup unsur-unsur yang diperlukan, serta seragam.

6. Pengawasan Fungsional (wasnal)

Dalam suatu organisasi yang besar, karena besarnya tanggung jawab dan banyaknya tugas dan kegiatan yang harus dilakukan oleh pucuk pimpinan, maka sulit baginya untuk dapat secara efektif melakukan sendiri pengawasan. Sehingga diperlukan aparat yang tugas pokoknya khusus membantu pimpinan untuk melakukan pengawasan terhadap keseluruhan jajaran instansi yang bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing. Wasnal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya khusus melakukan pengawasan. Wasnal hanya bersifat internal.

Peranan aparat wasnal pada dasarnya hanya membantu pimpinan agar dapat melakukan manajemen, melakukan tugas waskat atau pengendaliannya dengan baik. Sehingga aparat wasnal melaksanakan pengawasan atas nama pimpinan. Berbeda dari waskat, aparat wasnal tidak berwenang mengambil tindak lanjut sendiri. Untuk hal-hal yang bersifat teknis dan tidak sangat penting, aparat wasnal dapat langsung memberikan petunjuk perbaikan. Namun untuk hal-ha yang bersifat penting, aparat wasnal hanya berkewajiban melaporkan temuannya kepada pimpinan disertai saran-saran tindak lanjut. Tindak lanjut merupakan wewenang pimpinan.

Walaupun bukan merupakan pengendalian, wasnal masih tetap diperlukan meskipun waskat sudah ada dan terus ditingkatkan, karena:

- a. Waskat pada dasarnya bersifat umum, sehingga pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi atas sesuatu aspek yang mempengaruhi pelaksanaan tugas bawahan kurang bersifat mendalam
- b. Pimpinan yang melakukan waskat kurang menguasai teknis pelaksanaan setiap aspek tersebut, termasuk berbagai peraturan perundang-undangan yang harus menjadi pedomannya.
- c. Aparat wasnal diharapkan lebih dapat bersikap obyektif, karena bagi satuan-satuan kerja yang diawasi wasnal merupakan pengawasan dari luar, walaupun dilihat dari organisasi secara keseluruhan merupakan pengawasan intern.
- d. Temuan-temuan dan saran-saran wasnal harus menjadi masukan bagi pimpinan dalam melaksanakan waskat, selain itu juga harus merupakan indikator efektivitas waskat.

Di lingkungan aparatur pemerintah, aparat wasnal dapat dibedakan menjadi:

- 1) Aparat wasnal intern instansi yang meliputi: inspektorat jenderal di departemen, inspektorat di LPND, badan pengawasan daerah propinsi, badan pengawasan kabupaten/kota, dan satuan pengawasan intern (SPI) di berbagai BUMN atau BUMD.
- 2) Aparat wasnal ekstern instansi/intern pemerintah, yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (BPKP).

Selain wasnal yang sifatnya intern pemerintah, juga terdapat wasnal ekstern pemerintah yaitu yang dilakukan oleh BPK.

7. Pengawasan Teknis Fungsional

Setiap instansi berkewajiban untuk melakukan pengawasan agar semua kebijakan pemerintah sesuai dengan bidang tugas pokoknya masing-masing dan ditaati oleh masyarakat atau aparatur. Pengawasan teknis fungsional ini merupakan konsekuensi dan pelaksanaan asas fungsionalisasi dan merupakan fungsi lini/garis/operasional dari instansi tersebut.

Sesuai dengan bidang tugas pokoknya, yang berkaitan dengan pengawasan dalam rangka asas fungsionalisasi, pengawasan yang dilakukan instansi pemerintah secara teknis fungsional dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Pengawasan yang hanya ditujukan kepada aparatur, yaitu instansi yang dalam organisasi aparatur secara keseluruhan melaksanakan fungsi staf, yaitu kantor MENPAN di bidang pendayagunaan aparatur, BKN di bidang administrasi kepegawaian, LAN di bidang Diklat PNS dan litbang Administrasi Negara, Dirjen Anggaran Depkeu di bidang anggaran, dan Bappenas di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- b. Pengawasan yang ditujukan kepada masyarakat dan aparatur, yaitu semua instansi yang dalam organisasi aparatur secara keseluruhan berkewajiban melaksanakan fungsi pengayoman, pelayanan, dan pemberdayaan kepada masyarakat yang pada dasarnya juga mencakup aparatur pemerintah sendiri. Misalnya yang dilakukan oleh dinas tata kota mengenai bangunan, BPN mengenai pertanahan, Kemendiknas mengenai pendidikan sekolah, dan kepolisian mengenai keamanan dan ketertiban.

8. Pengawasan Legislatif/ Pengawasan Politik

Berdasarkan Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945, DPR berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan legislatif merupakan pengawasan politik terhadap pemerintah. Untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, DPR memiliki hak diantaranya meminta keterangan kepada Presiden dan hak mengadakan penyelidikan. Sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan

Daerah, pengawasan legislatif dilakukan oleh DPRD. Setiap pejabat atau instansi berkewajiban memberi tanggapan terhadap pandangan, kritik, saran, ataupun pertanyaan dari DPR/DPRD.

9. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat atau kontrol sosial merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atas jalannya pemerintahan dan pembangunan. Kontrol sosial diharapkan merupakan pengawasan yang efektif dan efisien sehingga harus terus dikembangkan karena:

- a. Sebagai negara demokrasi yang berdasar kedaulatan rakyat, pegawai negeri bukan saja unsur aparatur negara dan abdi negara, tetapi juga merupakan abdi masyarakat.
- b. Keberhasilan penyelenggaraan negara juga bergantung dari partisipasi seluruh masyarakat salah satunya dengan pengawasan masyarakat.
- c. Pengawasan masyarakat dapat mendukung keberhasilan wasnal dan waskat.
- d. Tujuan pengembangan pengawasan masyarakat adalah makin tumbuh dan meningkatnya tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Sehingga aparatur pemerintah berkewajiban untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk dapat melakukan kontrol sosial.

Pengawasan masyarakat yang baik harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Obyektif
- b. Dimaksudkan untuk perbaikan
- c. Mengungkapkan fakta dengan jelas dan didukung oleh bukti
- d. Menyampaikan bentuk-bentuk pelanggaran, penyimpangan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang, kesalahan, atau kelemahan yang terjadi.
- e. Mengungkapkan standar- standar yang dilanggar
- f. Mengandung saran
- g. Menyertakan identitas yang menyampaikan

Karena tidak semua pengawasan masyarakat dapat memenuhi kriteria tersebut, maka instansi pemerintah memiliki kewajiban untuk melengkapi, memperjelas, memastikan

kebenaran, serta mengungkapkannya lebih lanjut, sehingga dapat diambil langkah tindak lanjut yang tepat.

Pengawasan masyarakat dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti pengaduan, keluhan, kritik, laporan, pernyataan terimakasih ataupun penghargaan. Sedangkan pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung.

- 1) Tidak langsung: dapat disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat/materi wasleg; organisasi profesi melalui makalah, seminar, atau diskusi; dan lembaga sosial masyarakat misalnya Lembaga Bantuan Hukum (LBH) ataupun Yayasan Lembaga Konsumen (YLK).
- 2) Langsung: melalui tatap muka kepada pejabat yang bersangkutan atau atasannya; secara tertulis kepada pejabat yang bersangkutan atau atasannya, atau pejabat yang secara fungsional melakukan pengawasan; secara terbuka melalui media massa, dalam bentuk tajuk rencana, tulisan pojok, karikatur, surat pembaca, dan artikel; gugatan melalui PTUN atau peradilan umum sesuai sifat permasalahannya; dan unjuk rasa.

UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN menyatakan bahwa peran masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk:

- 1) hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara
- 2) hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara. Hak tersebut dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya (Pasal 8 dan 9).

Sedangkan instansi pemerintah dapat memanfaatkan pengawasan masyarakat untuk meningkatkan citra atau prestasi pelayanan kepada masyarakat dengan:

- 1) memberikan tanggapan terhadap permasalahan yang disampaikan
- 2) jika tanggapan belum dapat dilakukan karena masih memerlukan penyelidikan, maka segera menginformasikan bahwa akan diadakan tindakan penelitian terlebih dahulu
- 3) mengambil tindak lanjut pengawasan yang paling tepat dalam bentuk usaha peningkatan, pembinaan, penertiban, untuk merehabilitasi, meningkatkan, dan memelihara citra instansi.

4) instansi dapat menyediakan kotak saran, pengaduan, kotak pos khusus atau *e-mail*

10. Pengawasan Yudikatif

Salah satu fungsi MA adalah mengatur yang antara lain dilakukan dengan:

- a. menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang
- b. menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan MK memiliki kewenangan bersifat formal untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Sehingga MK dan MA memiliki wewenang sekaligus kewajiban untuk melakukan pengawasan ekstern terhadap pemerintah. Pengawasan ini sangat penting karena Indonesia adalah negara hukum. Sehingga diharapkan dapat mencegah penyalahgunaan wewenang secara sengaja atau tidak, serta kepastian dan tertib hukum dapat diwujudkan.

BAB VIII

KEPEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Hakikat Pemerintahan yang Baik

Menurut *Economic Social Commission for Asia Pasific* (ESCAP), *governance* adalah proses pengambilan keputusan dan proses dilaksanannya atau tidak dilaksanakannya keputusan. Istilah tersebut dapat digunakan dalam beberapa konteks, seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance* dan *local governance*. Selain itu ada juga yang mendefinisikannya sebagai proses pemecahan masalah bersama dan memenuhi kebutuhan masyarakat, juga ada yang mendefinisikan sebagai pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan negara dan sektor non pemerintah dalam suatu usaha kolektif (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 88).

Dalam bahasa Indonesia, *governance* diterjemahkan menjadi pemerintahan, serta ada pula yang menerjemahkan sebagai penatakelolaan. Pemerintahan melibatkan berbagai pihak sebagai pelaku yang berkepentingan (*stakeholder*). Para pelaku ini pada dasarnya terdiri atas negara atau pemerintah dan bukan pemerintah tergantung dari permasalahan dan peringkat pemerintahannya. Pihak non pemerintah dapat meliputi kalangan yang sangat luas dan beragam seperti organisasi politik, LSM, organisasi profesi, dunia usaha/swasta, koperasi, individu, dan bahkan lembaga internasional. Sehingga UNDP menyatakan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Sekitar tahun 1996, menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia, beberapa lembaga internasional seperti UNDP dan World Bank memperkenalkan terminologi baru yang disebut sebagai *good public governance* atau *good governance*. Bank Dunia mengindikasikan bahwa banyak bantuan asing ‘bocor’ akibat praktik *bad governance*. Sehingga pada Konsensus Washington diadakan kesepakatan bahwa negara penerima bantuan harus diberi persyaratan untuk menerapkan praktik *good governance*. Menurut Landell-Mills

dan Seregeldin (Santosa, 2008), *good governance* dipahami sebagai penggunaan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi. Sedangkan menurut Charlick, *good governance* merupakan pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan kebijakan yang sah untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.

Munculnya perubahan paradigma *governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan menggantikan paradigma *government*. Paradigma *governance* menekankan kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara negara, masyarakat sipil dan sektor swasta. Hal ini berpengaruh terhadap administrasi publik yaitu berkembangnya paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*). Apapun terjemahannya, *governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yakni LSM, perusahaan swasta, maupun warga negara.

Walaupun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, namun pemerintah sebagai institusi tidak dapat ditinggalkan begitu saja. Wibawa dalam Dwiyanto (Ed) (2005: 81), mengemukakan enam prinsip peran pemerintah dalam pengelolaan negara:

- a. Pemerintah tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, yang memiliki kapasitas untuk mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor-aktor pada institusi-institusi semi dan non pemerintah untuk mencapai tujuan publik.
- b. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai 'kekuasaan atas' menjadi 'kekuasaan untuk' menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik.
- c. Negara, NGO, swasta, dan masyarakat local merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran saling menyeimbangkan - untuk tidak menyebut setara.

- d. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom dan dinamis.
- e. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta pemberian layanan publik.
- f. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.

B. Ciri- Ciri *Good Governance*

Ciri-ciri pemerintahan yang baik menurut UNDP (Departemen Pendidikan Nasional, 2009: 89), adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi: setiap warga negara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pengambilan keputusan dalam pemerintahan
2. Aturan hukum: kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk HAM.
3. Transparansi: dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, informasi dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dipantau
4. Orientasi pada konsensus: pemerintahan yang baik menjadi perantara berbagai kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
5. Kesenjangan: semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya.
6. Ketanggapan: semua lembaga dan prosedur harus ditujukan untuk melayani setiap *stakeholder* dengan baik dan aspiratif.
7. Efektivitas dan efisiensi: pendayagunaan seluruh sumber daya secara produktif
8. Akuntabilitas: para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat memiliki pertanggungjawaban/akuntabilitas kepada publik.
9. Bervisi strategis: para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan berjangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik

Selain itu, menurut Wibawa (dalam Dwiyanto (Ed) (2005: 82), ada juga yang menyebut adanya sepuluh prinsip , yaitu:

1. Partisipasi: warga memiliki hak (dan mempergunakannya) untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Penegakan hukum: hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi, sambil tetap diperhatikannya nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat,
3. Transparansi: penyediaan informasi tentang pemerintah(an) bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Kesetaraan: adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/berusaha.
5. Daya tanggap: kepekaan para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
6. Wawasan ke depan: pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi, dan strategi yang jelas,
7. Akuntabilitas: laporan para penentu kebijakan kepada warga negara
8. Pengawasan publik: keterlibatan warga negara dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.
9. Efektivitas dan efisiensi: terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya antara lain: pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dan murah.
10. Profesionalisme: tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.

Sedangkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, yang harus menjadi pedoman bagi setiap aparatur pemerintah adalah:

1. Profesionalitas
2. Akuntabilitas

3. Transparansi
4. Pelayanan prima
5. Demokrasi
6. Efisiensi
7. Efektivitas
8. Supremasi hukum,
9. Dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah peraturan pemerintah maupun Keputusan Presiden, sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
2. UU No. 28/1999 yang menindaklanjuti TAP MPR tersebut
3. PP No. 101 Tahun 2000 tentang Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik
4. Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN)
5. Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP)
6. UU No. 30/2002 ttg KPK menindaklanjuti UU No. 31/1999 dan UU no. 20/2001 tentang Tindak pidana korupsi
7. UU No. 37/Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
8. UU No. 25/Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

C. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab telah diterbitkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (AKIP). Pelaksanaannya lebih lanjut didasarkan atas Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah yang diterbitkan LAN. AKIP adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi

organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara berkala.

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ badan hukum/ pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta pertanggungjawaban. Berdasarkan pengertian tersebut, semua instansi pemerintah, badan, dan lembaga negara di pusat dan daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing. Hal ini karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel
2. Harus merupakan suatu sistem yang menjamin penggunaan seluruh sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan
4. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh
5. Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan AKIP.

Akuntabilitas kinerja juga harus menyajikan penjelasan tentang deviasi antara realisasi kegiatan dan rencana serta keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam pengukuran kinerja dimulai dari perencanaan strategis dan berakhir dengan penyerahan laporan akuntabilitas kepada pemberi wewenang. Dalam pelaksanaan akuntabilitas ini, diperlukan pula perhatian dan komitmen yang kuat dari atasan langsung instansi yang memberikan akuntabilitasnya, lembaga perwakilan, dan lembaga pengawasan untuk mengevaluasi akuntabilitas kinerja instansi yang bersangkutan.

1. Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat dalam sistem AKIP. Perencanaan strategis instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional, dan global. Analisis terhadap lingkungan organisasi, baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan kendala yang ada. Analisa terhadap unsur-unsur tersebut sangat penting dan merupakan dasar bagi perwujudan visi dan misi serta strategi instansi pemerintah.

Perencanaan strategis bersama dengan pengukuran kinerja serta evaluasinya merupakan rangkaian sistem akuntabilitas kinerja yang penting. Perencanaan strategis yang disusun oleh suatu instansi pemerintah harus mencakup:

- a. Pernyataan visi, misi, strategi, dan faktor-faktor keberhasilan organisasi
- b. Rumusan tentang tujuan, sasaran, dan uraian aktivitas organisasi
- c. Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

2. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda yaitu pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Desain program harus sudah mencakup penetapan indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program. Sehingga kinerja organisasi dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Pengukuran kinerja merupakan penghubung perencanaan strategis dan akuntabilitas. Instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti atau indikator atau ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian visi. Sehingga pencapaian visi organisasi harus dilakukan dengan pengukuran

kinerja organisasi. Dengan disusunnya rencana strategis yang jelas dan rencana operasional yang terukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis untuk memutuskan berhasil atau tidaknya pelaksanaan program. Dalam pengukuran kinerja diperlukan:

- a. Penetapan indikator kinerja: merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program
- b. Penetapan capaian kerja, dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja pelaksanaan kegiatan/program dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah.

3. Evaluasi Kinerja

Setelah pengukuran kinerja, tahap selanjutnya adalah tahap evaluasi kinerja, yang dimulai dengan menghitung nilai capaian dari pelaksanaan per kegiatan. Kemudian dilanjutkan dengan menghitung capaian kinerja dari pelaksanaan program didasarkan pembobotan dari setiap kegiatan dalam program.

4. Pelaporan AKIP

LAKIP harus disampaikan oleh semua instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah propinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Penyusunan laporan harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim dan harus disusun secara jujur, obyektif, dan transparan. Selain itu juga harus diperhatikan prinsip-prinsip berikut:

- a. Prinsip pertanggungjawaban
- b. Prinsip pengecualian: yang dilaporkan adalah yang paling penting bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi, misalnya keberhasilan atau kegagalan serta perbedaan realisasi atau target
- c. Prinsip manfaat: manfaat laporan harus lebih besar dari biaya penyusunannya

D. Peraturan Perundang-Undangan

Seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan negara diatur dengan dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum karena Indonesia adalah negara hukum, melindungi masyarakat dari tindakan aparat dan kesewenang-wenangan pihak lain, serta melindungi aparat dari tindakan masyarakat yang melawan hukum.

Berdasarkan TAP MPR No. III/ MPR 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, maka tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945: merupakan hukum dasar tertulis Negara RI yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara
- b. Ketetapan MPR: merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.
- c. Undang-Undang: dibuat oleh DPR bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 dan TAP MPR
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
- e. Peraturan Pemerintah: dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang- Undang
- f. Keputusan Presiden: dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan
- g. Peraturan daerah: merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Perda provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan gubernur, Perda kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota, Peraturan Desa atau yang setingkat yang tata cara pembuatannya diatur oleh Perda Kabupaten/kota yang bersangkutan.

Setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Peraturan atau keputusan MA, BPK, menteri, BI, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak

boleh bertentangan dengan ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pancasila merupakan sumber hukum dasar nasional.

Sedangkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tanggal 22 Juni 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah ditetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan seperti ditetapkan pada Pasal 7 yaitu: UUD 1945, UU dan Perppu, PP, Perpres, dan Perda. Sehingga TAP MPR No. III/MPR 2000 tersebut tidak berlaku lagi sesuai Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 yang menyatakan TAP MPRS dan MPR tetap berlaku hanya sampai dengan terbentuknya UU.

E. Peradilan Tata Usaha Negara

Indonesia adalah negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib, dan menjamin persamaan kedudukan warga negaranya dalam hukum. Sehingga pemerintah melalui aparatur negaranya harus berperan aktif dan positif bagi kepentingan masyarakat, dengan melakukan pembinaan, penyempurnaan, dan penertiban aparatur yang terus-menerus secara efektif, efisien dan berwibawa. Hal itu dimaksudkan agar dalam menjalankan tugasnya harus selalu berlandaskan hukum dan dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat.

Menyadari peran tersebut, pemerintah harus menyiapkan langkah-langkah untuk menghadapi timbulnya benturan kepentingan, perselisihan, dan sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat. Sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga negara disebut sengketa tata usaha negara.

Peradilan tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah disempurnakan melalui UU no. 9 Tahun 2004. Kehadirannya menambah tiga peradilan yang sudah ada yaitu: peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan militer sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. PTUN diadakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga

negaranya, yang timbul sebagai akibat adanya tindakan Pemerintah yang melanggar hak warga negaranya. Sehingga PTUN ada dalam rangka memberi perlindungan kepada warganya, atau tujuan PTUN tidak semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, melainkan juga untuk melindungi hak-hak masyarakat.