

**PEMBINAAN KELEMBAGAAN DAN PRANATA HUKUM
TERHADAP BIROKRASI
(MENGISI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH)**

Edi Setiadi*

Abstrak

Persoalan pembinaan kelembagaan dan pranata hukum terhadap birokrasi menjadi perlu untuk dibahas, mengingat pengalaman selama 32 tahun kekuasaan Orde Baru, pemerintahannya tidak akuntabel (tanggung gugat) terhadap rakyatnya. Tidak adanya pertanggungjawaban publik dari aparat birokrasi ini, telah menimbulkan dampak yang luar biasa terhadap berbagai bidang kehidupan, terutama dalam bentuk “kejahatan korporasi” di dunia bisnis yang ditopang dengan dibuatnya kebijakan oleh pemerintah (birokrasi) yang tidak berorientasi kepada kepentingan publik.

Dari pengalaman tersebut, teridentifikasi bahwa permasalahan yang berkaitan dengan birokrasi kita, ternyata tidak sekedar masalah kultural, tetapi juga berdimensi struktural. Upaya perbaharuan birokrasi perlu dilakukan melalui penataan kembali birokrasi pemerintahan secara mendasar yang disertai dengan pembukaan ruang partisipasi politik yang lebih luas, sehingga memungkinkan masyarakat mengoreksi kinerja birokrasi baik dalam skala nasional (pusat) maupun regional (daerah).

Operasionalisasi upaya pembaharuan ini perlu didukung oleh adanya pembinaan (pranata) hukum dengan menyelenggarakan usaha-usaha peningkatan dan penyempurnaan hukum nasional dan mengusahakan kesatuan hukum di bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat serta kebudayaan bangsa

Kata Kunci : pembinaan, birokrasi, hukum

* Edi Setiadi, S.H., M.H., adalah dosen tetap Fakultas Hukum UNISBA
Mimbar No.2 Th.XVII Apr.– Jun. 2001

1 Pendahuluan

Sebelum membahas lebih lanjut tentang substansi dari tulisan ini, perlu dikaji terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan istilah “pembinaan”, yang berasal dari kata “bina”, kemudian mendapat awalan “pe” dan akhiran “an”. Ternyata kata “bina” mempunyai dua arti. Pertama, bina mengandung arti “membangun”, mendirikan, sedangkan yang kedua adalah memelihara, mengembangkan, dan menyempurnakan. Dalam kaitan itu, maka kata pembinaan dapat mempunyai tiga arti sebagai berikut :

1. Proses, perbuatan cara membina (misal : negara, dsb.);
2. Pembaharuan, penyempurnaan;
3. Usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan hasil guna untuk memperoleh hasil yang baik.

Kemudian pengertian kelembagaan perlu juga dikaji secara benar, perkataan kelembagaan berasal dari “lembaga”, yang kemudian mendapat awalan “ke” dan akhiran “an”. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh Js. Badudu dan Sutan Mohamad Zen, istilah “kelembagaan” mempunyai arti “hal yang berhubungan dengan lembaga”. Dalam hal ini, Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (sekarang Departemen Pendidikan Nasional), mengartikan kelembagaan sebagai perihal “(yang bersifat) lembaga” atau “perihal lembaga”. Dengan demikian arti yang diberikan dalam kedua kamus tersebut pada hakekatnya sama.

Apakah yang dimaksud dengan lembaga ? Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan lima macam arti lembaga, sedangkan Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan enam macam arti. Kamus yang pertama mengartikan lembaga sebagai “badan” atau pranata yang bertujuan melakukan suatu penelitian ilmu atau suatu usaha. Dalam kamus yang kedua “lembaga” diartikan sebagai badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Dengan demikian, arti yang diberikan terhadap perkataan “lembaga” oleh kedua kamus tersebut sama.

Dalam kaitannya dengan judul makalah ini, maka “pembinaan kelembagaan” diartikan sebagai usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya-guna dan berhasil-guna agar lembaga-lembaga dalam menopang pembinaan birokrasi memperoleh hasil yang baik, dan untuk itu kita perlu mengetahui politik hukum kita. Mengingat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kita pada tahun 1999 tidak begitu terperinci membahas tentang politik hukum kita maka untuk kajian ini, digunakan politik hukum produk GBHN tahun 1993. Politik hukum yang dimaksud dapat kita baca dalam GBHN yang arahnya berbunyi sebagai berikut : ...”*Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparatur hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian, sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemampuan, serta profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai serta mengembangkan masyarakat yang sadar dan taat hukum*”.

Karena hal yang akan dibicarakan menyangkut pranata hukum, maka terlebih dahulu harus dikemukakan apa yang dimaksud dengan pembinaan (pranata) hukum. Hardjito Notopuro memberi makna bahwa “pembinaan (pranata) hukum” merupakan suatu kegiatan penyelenggaraan usaha-usaha peningkatan dan penyempurnaan hukum nasional, seperti misalnya : menyusun tata hukum nasional, mengadakan perencanaan kitab undang-undang serta peraturan perundang-undangan yang baru, mengusahakan kesatuan hukum di bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat serta kebudayaan bangsa¹

Dengan demikian maka melalui pembinaan kelembagaan dan pranata hukum ini akan dicoba bagaimana pengaruh selanjutnya terhadap kinerja birokrasi. Dapatkah lembaga (hukum) dan pranata hukum mempengaruhi birokrasi ?, baik dalam arti organisasi maupun dalam arti bekerjanya

¹ Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995, h. 6

pemerintahan. Dalam makalah ini birokrasi diartikan sebagai personel tetap pemerintahan, yaitu pegawai negeri yang merupakan birokrasi pemerintahan.

Persoalan birokrasi ini perlu dibahas, mengingat pengalaman 32 tahun kekuasaan Orde Baru, pemerintahannya tidak tanggung gugat (*accountable*) terhadap rakyatnya. Oleh karena itu sudah saatnya rakyat Indonesia untuk memperhatikan perilaku pejabat dalam memperlakukan dan melayani warga negara, sebagai contoh dapat dikemukakan disini tentang tidak termasuknya nama Petrus Hariyanto (Sekjen Partai Rakyat Demokratik) dalam daftar nama para narapidana politik yang memperoleh *amnesti* dan *abolisi* dari Presiden Abdurrahman Wahid, Di sini rasa keadilan seseorang sudah terganggu hanya karena keteledoran aparat birokrasi yang tentu saja karena putusan amnesti itu merupakan tindakan pejabat administrasi negara maka pembetulannyapun tidak cukup hanya dengan menambah atau mencoret coret Surat Keputusan Presiden tersebut, tetapi tetap harus melalui prosedur birokrasi lagi, dan yang lebih parah lagi menunggu pembetulan ini tidak cukup dalam waktu yang sesingkat-singkatnya

Tidak terdapatnya peranggungan publik dari aparat birokrasi ini, telah menimbulkan dampak yang luar biasa terhadap berbagai bidang diantaranya praktek-praktek jahat dalam dunia bisnis (terutama kejahatan korporasi). Dari kasus-kasus tersebut terdapat indikasi yang sangat menonjol bahwa berlangsungnya kejahatan korporasi selama ini terutama dikarenakan oleh adanya keterlibatan birokrasi (pemerintah) baik secara kelembagaan maupun oleh aparat birokrasi². Keterlibatan birokrasi tersebut dilakukan selain melalui kebijakan-kebijakan yang memberi peluang korporasi melakukan tindakan ilegal dan merugikan masyarakat, juga membiarkan dalam arti³ tidak mengambil tindakan terhadap korporasi yang merugikan masyarakat³. Semua tindakan pemerintah tersebut hampir tanpa pertanggungjawaban yang jelas kepada masyarakat, walaupun ada hanya merupakan "*lips service*" sehingga tidak menyentuh substansinya. Padahal

² I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Undip, 12 Oktober 1999, h. 6

³ *ibid.* h. 6

kita tahu bahwa pertanggungjawaban adalah merupakan persoalan moralitas dari suatu tindakan yang diambil oleh pemerintah.

Dalam hal pertanggungjawaban kepada publik ini, perlu diperhatikan pendapat dari Wiltshire⁴ yang mengemukakan bahwa akuntabilitas publik diartikan sebagai penilaian responsibiliti moral atas tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan (termasuk semua pembelanjaan yang menggunakan uang publik) oleh kelompok masyarakat dan akhirnya oleh individu. Uraian Wiltshire ini pada intinya mengemukakan bahwa prinsip akuntabilitas publik adalah :

1. adanya kewajiban bagi birokrasi untuk mempertanggungjawabkan tindakan maupun keputusannya;
2. yang menentukan penilaian tersebut adalah institusi sosial politik yang berada di luar birokrasi.

2 Pembinaan Lembaga dan Pranata Hukum

Dalam sub bahasan ini akan dibahas lembaga-lembaga apa saja yang menopang pembangunan hukum dan produk apa yang bisa menunjang birokrasi. Menjawab pertanyaan pertama, lembaga yang menopang pembangunan hukum di Indonesia ada dua jenis, yaitu lembaga negara dan lembaga non departemen.

Lembaga negara yang ada kaitannya dengan pembangunan hukum adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden beserta Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung, selain itu lembaga-lembaga non departemen yang mempunyai kaitannya dengan pembangunan hukum adalah Departemen Hukum dan Perundang-undangan.

Lembaga-lembaga negara ini terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan politik hukum yang harus dijadikan landasan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Politik hukum ini kemudian dijabarkan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun dan tonggak dari

⁴ Wiltshire, *The Issue of Accuntability in the Public Service of Canada*, dalam Denny Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah*, Kanisius, Jakarta, 1999, hal. 66

pembangunan hukum ini terjadi pada waktu Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1993 dibuat. Mengapa ?, karena pada GBHN tahun 1993 inilah pembangunan hukum berdiri sendiri, tidak lagi merupakan bagian dari pembangunan bidang politik.

Sasaran pembangunan jangka panjang II bidang hukum ⁵: yaitu : *“Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum. Sarana dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum”*.

Kemudian usaha-usaha pembinaan kelembagaan telah dimulai sebagai berikut:

1. Kekuasaan Kehakiman

Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945 menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan hakim”.

Ketentuan sebagaimana disebutkan dalam pasal 24 dan 25 Undang-undang Dasar 1945 tersebut dijabarkan kedalam berbagai undang-undang seperti Undang-undang tentang Mahkamah Agung, Undang-undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang tentang Peradilan Umum, Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang tentang Peradilan Agama.

Pembinaan lembaga kekuasaan kehakiman telah dimulai dengan disatukannya pembinaan para Hakim, yang semula berada pada dua instansi yaitu Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung, melalui

⁵ Garis-Garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia tahun 1993.

Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 seluruh pembinaan para Hakim menjadi tanggung jawab Mahkamah Agung.

Selain itu upaya pembinaan lembaga peradilan ini dapat dimulai dari membenahan Mahkamah Agung, dengan alasan pertama adalah bahwa masyarakat telah lama mengeluhkan kegagalan badan peradilan sebagai penjamin supremasi hukum dan tempat menemukan kebenaran serta keadilan, dan kedua, karena salah satu pilar cita-cita reformasi adalah mewujudkan *rule of law* atau supremasi hukum, dan badan peradilan merupakan ujung tombak penjamin serta pelaksana supremasi hukum.

2. Untuk melaksanakan tugas pembinaan hukum nasional diperlukan adanya suatu lembaga khusus yang akan menangani tugas tersebut, dan melalui Keputusan Presiden Nomor 107 tahun 1958 telah dibentuk Lembaga Pembinaan Hukum Nasional yang sekarang berubah nama menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1971.

Diharapkan Badan Pembinaan Hukum Nasional ini dapat menjadi *law center* bagi produk-produk hukum yang akan dikeluarkan. Hal ini dapat dilihat dari Keputusan Presiden yang memuat ketentuan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan pengembangan hukum nasional berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman yaitu :

- a. Membina penyelenggaraan pertemuan ilmiah bidang hukum.
- b. Membina penelitian dan pengembangan hukum nasional.
- c. Membuat penyusunan rancangan undang-undang dan kodifikasi
- d. Membina pusat dokumentasi, perpustakaan dan publikasi hukum.⁶

Menjawab pertanyaan kedua, produk hukum yang bagaimana yang bisa menunjang birokrasi ? Pertama-tama tentu saja hukum yang harus dibuat adalah hukum yang cocok dengan jiwa dan *way of life* bangsa ini

⁶ Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No.45 tahun 1974,pasal 616 dan 617.

sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Van Vollenhoven⁷ “.....Agar supaya dapat cocok bagi negeri dan bangsa ini, haruslah hukum Indonesia, juga dalam soal ini, mencari jalannya sendiri yang mandiri,,..... Hal yang hampir sama dikemukakan pula oleh Daniel Lev, yang mengemukakan : “*The problem of legal reform in Indonesia and other new states, is not one simply of creating new laws applicable to private and public interactions whose characteristic are well known.*”⁸ Jadi yang harus dipikirkan adalah pemikiran-pemikiran tentang hukum yang khas Indonesia dan persoalan-persoalan ide hukum yang berasal dari pemikiran Indonesia.

Pembinaan hukum nasional tadi dikatakan bukan hanya menghasilkan produk hukum saja. Menurut Satjipto Rahardjo, pembinaan hukum itu berbeda dengan kegiatan yang sekedar mengubah suatu hukum yang ada atau berlaku. Apabila yang pertama dapat disebut sebagai merencanakan suatu tata hukum yang baru, maka kegiatan yang disebut kedua hanya mengubah tata hukum yang ada⁹.

Soerjono Soekanto¹⁰ menyatakan bahwa “pembinaan hukum diartikan sebagai perkembangan hukum kearah pembentukan suatu tata hukum nasional, oleh karena setiap negara yang merdeka dan berdaulat harus mempunyai suatu hukum nasional yang baik dalam bidang publik maupun perdata yang mencerminkan kepribadian jiwa maupun pandangan hidup bangsa tersebut”.

Simorangkir merumuskan pembinaan hukum meliputi pengertian membangun sistem disamping terus mengikuti perkembangannya, dan

⁷ Van Vollenhoven, dalam Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1961, h. 57-58.

⁸ Daniel Lev, *The lady and the Banyan Tree, Civil law change in Indonesia*, The American Journal of Comparative law, Vol. XIV dalam Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional Indonesia*, Akademika Presindo, 1987, h. 4

⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Perikatan dalam Prespektif*, Ceramah pada Lokakarya Hukum Perikatan, BPHN, Jakarta, 1983. H.7

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam kerangka Pembangunan di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1976. H. 18

kemungkinan mengadakan koreksi sambil berjalan, jadi diikuti perkembangannya¹¹.

Dengan demikian pembinaan hukum nasional bukan hanya sekedar membuat hukum baru apalagi memperbaharui hukum yang ada tetapi ia merupakan tindakan dalam rangka pembaharuan masyarakat Indonesia secara utuh dan menyeluruh.

Secara konkrit produk hukum nasional yang harus dibuat dalam rangka pembinaan hukum nasional bertumpu pada dua aliran yang dominan berperan menentukan sistem hukum. Aliran pertama, meninjau hukum dari segi yuridis dogmatis yang cenderung mempertahankan nilai-nilai moral dan kultural Indonesia dalam pembinaan hukum itu. Aliran yang kedua, meninjau hukum dari segi dimensi sosial yang cenderung mengutamakan pembinaan sistem hukum yang mampu menjawab tuntutan pembangunan dan modernisasi, khususnya era globalisasi ini. Kedua aliran ini hendaknya dipadukan. Karena, keterpaduan inilah akan merupakan ciri khas hukum Indonesia¹².

Berdasarkan model perkembangan tatanan hukum Nonet – Selznick, bentuk tatanan hukum yang ideal haruslah merupakan tipe tatanan hukum yang otonomius¹³. Hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tatanan hukum ini berintikan *rule of law* subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum, yang dalam kerangka ini, institusi hukum dan cara berfikir mandiri memiliki batas-batas yang jelas.

Tipe tatanan hukum otonomius ini memperlihatkan ciri-ciri sebagai berikut :

¹¹ Simorangkir, *Pembinaan Hukum Nasional bagi Masyarakat Indonesia*, BPHN, Jakarta, 1980, h.7

¹² Solly Lubis, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas hukum Nasional (ditinjau dari aspek ketata negaraan)*, Seminar tentang Temu Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional, BPHN, Jakarta, 1995, h.14

¹³ Nonet- Selznick, *Law and Socieity in Trantition*, *Philppe Nonet and Philippe Selznick*, Harper & Raw, New York, 1978, hal. 78

1. Hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi yudisial.
2. Tata hukum mengacu model aturan. Dalam kerangka ini maka aturan akan membantu penegakan (rasionalitas) penilaian terhadap pertanggungjawaban pejabat, selain itu aturan juga dapat membatasi kreatifitas institusi hukum dan penerapan hukum ke dalam wilayah politik.
3. Prosedur yang dipandang sebagai inti hukum, dan dengan demikian maka tujuan pertama dan kompetensi utama tata hukum adalah regulitas dan kelayakan.
4. Loyalitas pada hukum. Yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif, kritik terhadap aturan hukum positif harus dilaksanakan melalui proses politik.

3 Birokrasi dan Pemerintahan

Istilah birokrasi dan Pemerintahan mempunyai pengertian yang hampir sama, oleh karena itu perlu penjelasan lebih lanjut. Pengertian pemerintahan di sini tentu dalam ruang lingkup hukum administrasi negara.

Dalam rangka pengertian Hukum Administrasi Negara, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai apa yang dimaksud dengan istilah “administrasi“ dan “administrasi negara“, kemudian baru pengertian Hukum Administrasi Negara.

Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin yaitu : “administrare “ yang dapat diartikan :

1. Setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan ini, dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.
2. Di Amerika Serikat, kata “The Administration“ diartikan keseluruhan pemerintahan termasuk Presiden.

J. Wajong¹⁴ mendefinisikan administrasi sebagai mengendalikan atau memerintah dalam rangka merupakan suatu proses yang meliputi kegiatan :

- a. Merencanakan dan merumuskan kebijaksanaan politik pemerintah.
- b. Melaksanakan kebijaksanaan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan jalan : menyusun organisasi dengan menyiapkan alat-alat yang diperlukan dan memimpin organisasi agar tujuannya tercapai.

Para sarjana penganut *trias politica* mendefinisikan administrasi negara adalah gabungan jabatan yang berupa aparat atau alat administrasi dibawah pimpinan pemerintah dalam melaksanakan sebagian pekerjaan pemerintah berupa fungsi administrasi yang telah ditugaskan kepada badan pengadilan, badan negara, dan badan pemerintah dari persekutuan-persekutuan hukum yang lebih rendah daripada negara yaitu badan pemerintah dari persekutuan hukum daerah swatantra Tingkat I, II dan III serta daerah istimewa, yang masing-masing diberi kekuasaan untuk memerintah sendiri atau berdasar suatu delegasi dari pemerintah pusat.

Dasar administrasi sangat berhubungan dengan ideologi atau dasar negara itu sendiri. Administrasi negara yang kurang mencerminkan atau bahkan bertentangan dengan dasar negara tersebut, maka sebenarnya tindakan yang demikian itu merupakan suatu *abuse of power* atau penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian agar penyelenggaraan administrasi negara tersebut benar untuk kepentingan rakyat, maka dalam administrasi negara diperlukan adanya :

1. Social partisipation (ikut serta rakyat dalam administrasi);
2. Social responsibility (pertanggungjawaban administrator);
3. Social support (dukungan dari rakyat kepada administrasi negara);
4. Social control (pengawasan dari rakyat kepada kegiatan administrasi negara)

Dari uraian diatas, dapatlah diberikan gambaran tentang pemerintahan.

¹⁴ J. Wajong, dalam Vicor Situmorang, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, h.5

Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, disatu pihak dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah) dilain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan dapat ditentukan dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif, sehingga segala macam kegiatan penguasa tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau sebagai suatu kegiatan peradilan.

Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan pemerintahan, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Pemerintahan sebagai kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan terdiri atas : pribadi dan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik, serta badan-badan hukum menurut hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum yang telah didirikan, dan oleh karena itu maka badan-badan tersebut harus dianggap sebagai termasuk dalam pihak pemerintah.

Dalam rangka menjalankan pemerintahan perlu kiranya dikemukakan mengenai dasar-dasar/asas-asas umum pemerintahan yang baik (general principle of good administration) yang dikemukakan oleh prof. Kuncoro Purbopranoto¹⁵, yaitu :

1. Asas kepastian hukum
Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara.
2. Asas keseimbangan
Asas ini mengendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian seseorang pegawai, artinya hukuman yang dijatuhkan

¹⁵ Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 13

tidak berlebih-lebihan sehingga tidak seimbang dengan kesalahan yang dilakukan oleh pegawai.

3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan administrasi
Asas ini menghendaki agar badan pemerintah atau administrasi dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama, sebagai alat administrasi negara, hendaknya dapat mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan)
4. Asas bertindak cermat
Dengan berpegang kepada asas ini, maka adalah menjadi kewajiban seorang walikota untuk memperingatkan para pemakai jalan bahwa ada bagian jalan yang rusak atau adanya perbaikan jalan.
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan administrasi
Asas ini menghendaki agar setiap keputusan administrasi diberi alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar. Motivasi tersebut harus adil dan jelas.
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan
Badan-badan administrasi yang mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan wewenang itu untuk suatu tujuan selain telah ditetapkan untuk wewenang tersebut.
7. Asas permainan yang layak
Asas ini menghendaki agar badan-badan, dan pejabat-pejabat administrasi dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain asas ini sangat menghargai adanya atau eksistensi banding, baik melalui instansi administrasi yang tinggi maupun melalui badan-badan peradilan.
8. Asas keadilan dan kewajiban
Berdasarkan asas ini maka suatu tindakan yang “onredelijk“ adalah dilarang, dan apabila badan administrasi bertindak bertentangan dengan asas ini maka tindakan tersebut dapat dibatalkan
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar
Asas ini menghendaki agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan.

10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal
Asas ini menghendaki jika terjadi suatu pembatalan atas satu keputusan maka akibat dari keputusan yang dibatalkan itu harus dihilangkan sehingga yang bersangkutan harus diberikan ganti kerugian atau rehabilitasi.
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup
Asas ini menghendaki agar setiap pegawai negeri diberikan kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan hidup yang dianutnya
12. Asas kebijaksanaan
Asas ini menghendaki agar dalam melaksanakan tugasnya pemerintah diberi kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus selalu menunggu intruksi.
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum
Asas yang menghendaki agar supaya dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum.

Kalau kita berpendapat bahwa pemerintahan (administrasi negara secara umum) sama dengan birokrasi karena pada dasarnya birokrasi merupakan kepanjangan tangan dari sebuah kekuasaan yang menjadi representasi rakyat, maka dia harus bertanggung jawab baik secara langsung maupun tidak langsung kepada muara dari representasi kekuasaannya. Ada sebuah pertanyaan : apakah negara bisa dideterminasikan ke dalam sosok birokrasi ? Negara merupakan konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukum, sementara birokrasi (pemerintah) hanya sekedar agen yang melaksanakan kebijakan negara dalam sebuah masyarakat politik. Birokrasi memang merupakan pantulan negara yang secara riil dirasakan oleh semua orang. Dalam kenyataannya sulit untuk menarik garis tegas antara birokrasi dan negara, kurang tepat pula untuk memposisikan birokrasi sekedar organ pelaksana kebijakan negara semata.

Perlu kiranya diperhatikan model birokrasi dari Max Weber, bagi Max Weber birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional,

karakteristik birokrasi menurut idealisasi yang dicoba dibangun oleh Weber dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. a hierachical system of authority (sistem kewenangan yang hierarkhis)
2. a systematic division of labour (pembagian kerja yang sistematis)
3. a clear specification of duties for anyone working in it (spesifikasi tugas yang jelas)
4. clear and systematic diciplinary codes and procedures (kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis)
5. the control of operation through a concistent system of abstrac rules (kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten)
6. a concisten aplication of general rules to specific cases (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal yang spesifik dengan konsisten)
7. the selection of employees on the basis of objectively determined qualification (seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif)
8. a system of promotion on the basis of seniority or merit, or both (sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya)¹⁶.

Konsep birokrasi Weber dapat dirangkumkan ke dalam definisi sebagai berikut : birokrasi yang dimaksud ialah suatu badan administrasi tentang pejabat yang diangkat¹⁷.Pejabat memiliki ciri yang membedakannya dengan pekerja, dia memiliki otoritas.Weber merumuskan delapan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal, dan staf administrasi birokratis dalam bentuknya yang paling rasional, terlebih dahulu mempersaratkan proposisi-proposisi menurut legitimasi dan otoritas, serta memiliki ciri tertentu.

Ciri-ciri empirik birokrasi menurut Max Weber adalah :

¹⁶ Max Weber, dalam J. Denis Derbishire, *An Itroudction to Public Administration: People, Politics, and Power*, McGraw-Hill Book Company Limited, London, 1979, h.127

¹⁷ Soiegijatno Tjakranegara, *Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara*, Rinekacipta , Jakarta, 1992, h.8

1. birokrasi adalah merupakan organisasi yang berjenjang;
2. birokrasi mempunyai wilayah hukum yang luas;
3. birokrasi terdiri atas satuan-satuan bidang khusus tertentu;
4. birokrasi dijalankan oleh pelaksana-pelaksana yang ahli dibidangnya;
5. birokrasi mendasarkan gaji pelaksanaannya pada kompensasi yang ditetapkan;
6. birokrasi terdiri dari jabatan-jabatan yang bersifat tetap;
7. birokrasi dalam menjalankan tugasnya terikat oleh hukum.

Mengapa dewasa ini masalah birokrasi mendapat perhatian yang sangat luas di Indonesia dan sebagian orang menyatakan bahwa birokrasi kita penuh dengan kebobrokan ? Selain yang telah diuraikan pada pendahuluan tulisan ini, fokus perhatian masyarakat terhadap birokrasi ini sangat besar mengingat dalam jajaran birokrasi inilah terdapat *in efisiensi*, pemborosan dan bagaikan benang kusut bahkan terjadi penyalahgunaan wewenang, seperti menjadi mesin untuk mempertahankan kekuasaan, birokrasi lebih melayani dirinya dan kepentingan kliennya daripada mendahulukan kepentingan umum, tidak jarang mereka menjadi alat politik dari kekuatan politik tertentu¹⁷

Hal demikian dapat dikatakan telah menyimpang dari interpretasi Max dan lebih memperlakukan birokrasi sebagai pejabat yang *inkompeten* dan bodoh daripada merupakan seperangkat hubungan substantif yang terkondisikan oleh tipe sosial ekonomi dalam administrasi atau manajerial tertentu. Sebagaimana diketahui bahwa ditinjau dari pola hubungan yang terjadi antara negara dan rakyat, maka birokrasi dapat dikategorikan ke dalam dua model. Model pertama merupakan titik pemberangkatan yang meletakkan birokrasi dalam posisi netral; birokrasi dalam posisi netral ini merupakan harapan yang ideal dari sebuah birokrasi, sebab disini dilukiskan

¹⁷ Dalam rangka melayani dirinya sendiri, birokrasi seringkali menciptakan prosedur yang berbelit-belit demi suatu alasan ekonomis misalnya, atau lebih mementingkan terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat seremonial dalam arti harfiah.
Atau birokrasi yang notabene merupakan anggota Korpri merupakan alat politik golkar yang utama dalam pemilihan umum. (walaupun sekarang dikatakan tidak lagi)

birokrasi sebagai pelayan publik dalam menjalankan fungsi negara mengayomi warganya. Pada model kedua birokrasi lebih dipandang sebagai patologi yang melahirkan pelbagai persoalan dalam kehidupan masyarakat (bentuk ini yang terjadi dalam masyarakat sekarang).

Birokrasi di Indonesia lebih bersifat patrimonial dengan ciri-cirinya sebagai berikut : pertama pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; kedua jabatan dipandang sebagai sumber pendapatan dan keuntungan; ketiga pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun fungsi administrasi; keempat setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. Kondisi primordial ini pada gilirannya membentuk perilaku aparat yang menghamba kepada kekuasaan, seperti yang tampak pada prinsip “asal bapak senang”¹⁹ dalam kerja aparat, selain itu pola hubungan diikat dengan tali genealogis dan ikatan merit sistem²⁰ atau yang lebih dikenal dengan istilah nepotisme.

Bangkitnya budaya patrimonial dalam birokrasi kita sebenarnya sudah ada sejak lama, yaitu merupakan praktek lama sejak jaman kerajaan Mataram Jawa, baik yang bercirikan maritim maupun yang agraris, dalam jaman ini aparat birokratis memperoleh penghasilannya dari apa yang disebut “lungguh” (tanah jabatan). Perkenalan dengan birokrasi modern muncul sejak jaman penjajahan Belanda, yang memperkenalkan pembaruan birokrasi yang bercirikan kepentingan politik ekonomi pemerintah kolonial. Pada masa kolonial Jepang hak istimewa dan gaji para pejabat pribumi dikurangi, meskipun sebagai korp mereka tetap dipertahankan guna melaksanakan kontrol administrasi maupun kontrol politik.²¹

Pada masa revolusi, kelompok birokrasi tidak disukai karena selain dianggap sebagai kelompok yang absen dalam perjuangan fisik, juga

¹⁹ Kondisi patrimonial ini mirip dengan budaya Jawa sebagai nilai sentral dan dominan dalam budaya politik Indonesia

²⁰ Djoko Suryo, *Feodalisme, Timur dan Barat*, dalam Prisma 8 tahun 1991, LP3ES, Jakarta, 1991, h.54

²¹ Heather Sutherland, *Terbentuknya sebuah lite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, h. 260

dituduh sebagai kolaborator Belanda melalui Uni Indonesia-Belanda pada tahun 1949, dan pada masa setelah itu, baik jaman orde lama maupun sampai berakhirnya kekuasaan Orde Baru (kemungkinan sampai sekarang) birokrasi lebih sering bertindak sebagai pamong praja atau pangreh praja daripada sebagai birokrasi rasional.

Merujuk pada karya Fred W.Riggs yang berjudul *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, dapat dikatakan bahwa birokrasi yang berkembang di Indonesia saat ini merupakan birokrasi yang lahir dari rahim masyarakat prismatic, yaitu masyarakat yang menjadi tempat saling berbenturannya nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai modern. Secara struktural ia memang menampakkan ciri-ciri sebagaimana birokrasi modern. Namun, secara kultural dibalik struktur modernnya, birokrasi kita masih membawa semangat feodalisme dalam segala aspeknya.

4 Reformasi Birokrasi

Sehubungan dengan sangat kuatnya birokrasi di Indonesia, sedangkan perbaikan pertanggungjawaban birokrasi kepada masyarakat tetap harus ada, maka perlu diadakan kekuatan penyeimbang terhadap kekuasaan birokrasi. Kekuatan pengimbang tersebut dapat berupa lembaga politik dan lembaga-lembaga hukum. Pada GBHN 1993 pembinaan lembaga hukum dimasukkan ke dalam kelompok aparatur hukum. Disebutkan bahwa pembangunan aparatur hukum dilakukan antara lain dengan pembinaan lembaga hukum. Pada bagian lain, juga disebutkan bahwa fungsi dan peranan lembaga hukum perlu ditata kembali agar aparatur hukum dapat secara terpadu mampu mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Sejalan dengan meningkatnya peranan negara dan pemerintah untuk aktif serta mengambil bagian atau mempengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat, seperti misalnya menyelenggarakan pembangunan, maka terciptalah berbagai instrumen hukum atau kebijakan yang memberikan wewenang pada pemerintah untuk mengatur dan mengurus berbagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Perkembangan tugas pemerintahan, tata cara pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah, jumlah penduduk

yang besar serta geografi yang besar akan memperluas jaringan birokrasi sedemikian rupa sehingga dalam keadaan tertentu tidak dapat lagi bekerja secara efektif dan efisien.

Kurang efektif dan efisiennya penyelenggaraan birokrasi dipengaruhi pula oleh berbagai faktor antara lain :

1. Jumlah tenaga birokrasi tidak lagi sepadan dengan kebutuhan pekerjaan. Susunan tenaga birokrasi menunjukkan kelebihan tenaga untuk lapisan pekerjaan tingkat rendah, tetapi terdapat kelangkaan tenaga untuk jenis-jenis pekerjaan yang membutuhkan keahlian, kepemimpinan dsb.
2. Mutu sumberdaya manusia yang bekerja pada birokrasi pada umumnya belum memadai. Hal ini terjadi karena sistem seleksi untuk menjadi tenaga birokrasi lebih terbuka dibanding dengan satuan organisasi lain. Sampai saat ini birokrasi merupakan lapangan kerja yang paling luas dan paling memberikan rasa aman dibandingkan dengan jenis pekerjaan lainnya.
3. Pendapatan rata-rata dari gaji belum sepenuhnya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup secara wajar. Hal ini acapkali dijadikan dasar pembenar untuk tidak menjalankan tugas-tugas secara semestinya, bahkan terjadi pula berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang.
4. Tata cara kerja birokrasi kadang-kadang terlalu menekankan pada cara-cara mencapai tujuan daripada tujuan itu sendiri. Dalam suatu negara berdasarkan asas hukum yang demokratis, cara mencapai tujuan memang penting bahkan sama pentingnya dengan tujuan itu sendiri. Namun akan timbul masalah apabila cara-cara mencapai tujuan itu menjadi lebih utama daripada tujuan atau hasilnya itu sendiri. Keadaan demikian itu akan lebih berpengaruh pada saat birokrasi dijadikan instrumen utama untuk melakukan berbagai bentuk pengawasan dan kendali ketimbang sebagai instrumen pelayanan.
5. Kurangnya independensi birokrasi dari kekuatan politik. Demi mempertahankan atau mencapai tujuan politik, birokrasi selalu dipandang sebagai instrumen dan kekuatan efektif untuk menyusun dan memperkuat kekuatan politik. Politisasi birokrasi semacam ini lebih banyak mudharotnya ketimbang manfaatnya, seperti berkembangnya "spoil

system“ daripada “merit system“ Pertimbangan politik dapat lebih mendominasi berbagai keputusan dan tindakan daripada pertimbangan kepentingan umum atau pelayanan umum. Dapat pula terjadi kolusi antara birokrasi dengan berbagai kekuatan dan kegiatan di luar birokrasi atas nama “solidaritas politik“ dll. Bagi aparat birokrasi sendiri politisasi itu dapat dijadikan alat memperoleh berbagai perlindungan yang tak semena-mena.

Dari uraian ini dapatlah dijadikan alasan mengapa akuntabilitas publik dari birokrasi begitu penting untuk dibicarakan. Ide akuntabilitas publik dari birokrasi ini adalah penolakan terhadap konsep birokrasi netral model Weber. Dalam konsepsi Weberian karena birokrasi dianggap netral, suatu tindakan atau keputusan birokrasi yang melanggar prinsip-prinsip kepentingan umum biasanya dilemparkan pada kesalahan-kesalahan manajerial, misalnya “kesalahan prosedur“ atau “human error“.

Penerapan konsep akuntabilitas publik justru mengisyaratkan ketidakpercayaan pada peran netral birokrasi. Birokrasi dianggap sebagai kelompok sosial yang memiliki kepentingan ekonomi politiknya sendiri, dan kadang bertentangan secara tajam dengan kepentingan umum, bahkan bisa terjadi kepentingan kelompok dianggap sebagai kepentingan negara, hal ini dilakukan dengan memformulasikan kepentingan negara menjadi kepentingan partikular suatu kelompok²²

Langkah-langkah pembaruan pemerintahan kiranya tidak dapat berhenti pada sekedar reformasi administrasi saja. Persoalan yang dihadapi Indonesia sekarang ini bukan hanya seputar birokrasi yang tidak efisien, lamban, korup, arogan dan lain-lain, melainkan juga persoalan mendasar yang menyentuh wilayah keadilan di sektor ekonomi, sosial, politik, dan bahkan kebudayaan. Permasalahan yang berkaitan dengan birokrasi kita, sebenarnya tidak sekedar masalah kultural, misalnya etos kerja atau profesionalisme, tetapi juga melibatkan dimensi struktural. Dengan demikian langkah-langkah pembaruan atau reformasi birokrasi pemerintahan harus disertai dengan pembukaan ruang partisipasi politik yang lebih luas

²² Denny Hariandja, *loc.cit*, h. 175

sehingga memungkinkan masyarakat mengoreksi kinerja birokrasi. Untuk itu harus diadakan penataan kembali birokrasi secara mendasar.

Upaya-upaya penataan tersebut telah lama dilakukan, seperti kehadiran lembaga peradilan administrasi, lembaga pengawasan melekat (waskat), sistem pengadaan dan promosi, penggajian dan sebagainya. Untuk lebih memantapkan usaha-usaha tersebut perlu dipertimbangkan langkah-langkah taktis sebagai berikut :

1. Penyederhanaan tata cara dan kewenangan pelayanan. Penyederhanaan tata cara pemberian pelayanan antara lain berkaitan dengan pengadaan syarat atau prasyarat untuk memperoleh pelayanan. Tidak jarang dijumpai persyaratan yang tidak relevan dengan suatu pelayanan, dan tidak jarang syarat-syarat tersebut hasil tambahan yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Melepaskan fungsi pelayanan sebagai instrumen sumber keuangan. Pelayanan hendaknya semata-mata dilakukan dalam rangka fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum bukan sumber pendapatan.
3. Mengurangi unsur-unsur yang terlalu diarahkan pada fungsi pengawasan dan pengendalian. Penyelenggaraan pelayanan hendaknya lebih bersifat fasilitas daripada pengawasan.
4. Melepaskan keterkaitan birokrasi dari kekuatan politik. Birokrasi hendaknya semata-mata sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan yang terlepas dari berbagai kekuatan politik masyarakat.
5. Penyusunan kembali secara mendasar hubungan kewenangan untuk mencegah atau menghilangkan tumpang tindih, ketidakpastian dan lain sebagainya.
6. Perencanaan yang sistematis mengenai pembinaan sumberdaya manusia, baik mengenai mutu, jaminan karir, kesejahteraan dan sebagainya.

Atau secara konseptual, reformasi birokrasi ini terkait dengan :

1. Konsep “Hukum sebagai Panglima”. Birokrasi yang mematuhi prinsip akuntabilitas publik adalah birokrasi yang bekerja dengan landasan hukum yang diatur bagi kepentingan umum. Hal ini terkait dengan upaya

mewujudkan negara hukum. Pertama, penegakan kembali independensi lembaga peradilan melalui penguatan posisi dan supremasi hukum; Kedua, peningkatan integritas aparat hukum melalui pembenahan mekanisme rekrutmen dan kaderisasi aparat hukum secara fair dan kualitatif; Ketiga, pemurnian dan perumusan kembali produk-produk hukum agar lebih sesuai dengan tuntutan, dinamika dan aspirasi masyarakat; Keempat, perlunya lembaga kontrol independen terhadap lembaga peradilan, lembaga kontrol ini bisa berupa lembaga swadaya masyarakat atau pers.

- 2 Memperkuat kontrol masyarakat terhadap birokrasi dengan langkah mengkondisikan bagaimana birokrasi bekerja secara terpaksa di bawah kontrol masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1987.
- Denny Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah*, Kanisius, Jakarta, 1999.
- Djoko Surjo, *Feodalisme, Timur dan Barat*, dalam Prisma Nomor 8 tahun 1991, LP3ES, Jakarta, 1991.
- Heather Sutherland, *Terbentuknya sebuah Elit Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran Tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995.
- IS Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Regiem Orde Baru*, pidato pengukuhan sebagai Guru Besar di Undip, 1999.
- Mimbar* No.2 Th.XVII Apr.– Jun. 2001

- Kusumadi Pujosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, UGM, Yogyakarta, 1961.
- Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan tata Usaha negara*, Alumni, Bandung, 1978.
- Nonet-Selznick, *Law and Soceity in Trantition*, Philippe Nonet-Philippe Selznick, Harper and Raw, New York, 1978.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Perikatan dalam Presfektif*, Ceramah pada Lokakarya hukum perikatan, BPHN, Jakarta, 1983.
- Soejono Soekanto, *Permasalahan hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1976.
- Simorangkir, *Pembinaan Hukum Nasional bagi Masyarakat Indonesia*, BPHN, Jakarta, 1980.
- Solly Lubis, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas hukum Naional*, BPHN, Jakarta, 1995.
- Soegiyatno Tjakranegara, *Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara*, Rinekacipta, Jakarta, 1992.
- Weber, dalam Dennies Desbishire, *An Introduction to Public Adminstration : People., Politics, and Power*, Mc Graw- Hill Book Company Limited, London, 1979.
- Victor Situmorang, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.