

F. Kerangka Penulisan



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, *GOOD GOVERNANCE* DAN DESENTRALISASI

A. Demokrasi

Demokrasi merupakan sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat.³⁵ Pada awal perkembangannya, demokrasi mencakup beberapa nilai dan asas yang diwariskan kepadanya dari masa yang lalu, yakni ide mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.³⁶ Sistem demokrasi yang berlaku di Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM (Setelah Masehi) merupakan sistem demokrasi yang bersifat langsung (*direct democracy*).³⁷ Adapun didalam sistem negara modern, demokrasi langsung tidak lagi dapat berlaku secara efektif, sehingga tidak lagi menggunakan sistem demokrasi secara langsung melainkan demokrasi perwakilan (*representative democracy*).³⁸

Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demoscratos* (demokrasi) adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.³⁹

Demokrasi merupakan salah satu bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atau negara yang dijalankan oleh

³⁵ George Sorensen, disunting oleh Tadjuddin Noer Effendi, *Demokrasi Dan Demokratisasi Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm 1

³⁶ Ni Matul Huda, Imam Naseff, *Penataan Demkrasi dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan 1, Kencana, Jakarta, 2017, hlm 1

³⁷ *Ibid*, hlm 1

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 109

³⁹ Artis, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, UIN SUSKA Riau, Pekanbaru, 2014, hlm 148

pemerintah. Semua warga negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum.⁴⁰

Kita mengenal berbagai macam istilah demokrasi, diantaranya;⁴¹

1. Demokrasi parlementer
2. Demokrasi terpimpin
3. Demokrasi rakyat
4. Demokrasi soviet, dan;
5. Demokrasi nasional

Joseph Schumpeter menjelaskan pengertian demokrasi secara sempit, menurutnya demokrasi secara sederhana adalah sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik.⁴² David Held secara komprehensif mengartikan demokrasi dengan menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis untuk sampai pada arti demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi, yang dimana pada intinya Held menjelaskan bahwa seharusnya orang bebas dan setara dalam menentukan kondisi hidupnya, yakni mereka harus memperoleh hak sama, kewajiban yang sama dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain.⁴³

Institusi atau struktur demokrasi menunjuk pada tersedianya lembaga-lembaga politik demokrasi yang ada di suatu negara. Suatu negara dikatakan negara demokrasi bila di

⁴⁰ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan Dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985, hlm 144

⁴¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm 200

⁴² George Sorensen, disunting oleh Tadjuddin Noer Effendi, *Demokrasi Dan Demokratisasi Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm 14

⁴³ *Ibid*, hlm 15

dalamnya terdapat lembaga-lembaga politik demokrasi. Lembaga itu antara lain pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab, parlemen, lembaga pemilu, organisasi politik, lembaga swadaya masyarakat, dan media massa. Membangun institusi demokrasi berarti menciptakan dan menegakkan lembaga-lembaga politik tersebut dalam negara.⁴⁴

Perilaku atau budaya demokrasi merujuk pada berlakunya nilai-nilai demokrasi di masyarakat. Masyarakat yang demokratis adalah masyarakat yang memiliki perilaku hidup, baik keseharian dan kenegaraannya dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi. Henry B. Mayo menguraikan bahwa nilai-nilai demokrasi meliputi damai dan sukarela, adil, menghargai perbedaan, menghormati kebebasan, memahami keanekaragaman, teratur, paksaan yang minimal dan memajukan ilmu. Membangun budaya demokrasi berarti mengenalkan, mensosialisasikan dan menegakkan nilai-nilai demokrasi pada masyarakat. Upaya membangun budaya demokrasi jauh lebih sulit dibandingkan dengan membangun struktur demokrasi. Hal ini menyangkut kebiasaan masyarakat yang membutuhkan waktu yang relatif lama untuk merubahnya. Bayangkan, Indonesia yang secara struktur telah merepresentasikan sebagai negara demokrasi, namun masih banyak peristiwa-peristiwa yang menggambarkan kebebasan yang semakin liar; kekerasan, bentrokan fisik, konflik antar etnis/ras dan agama, ancaman bom, teror, rasa tidak aman, dan sebagainya. Struktur demokrasi tidak cukup untuk membangun negara yang demokratis. Justru, kunci utama yang menentukan keberhasilan sebuah negara demokratis adalah perilaku/budaya masyarakatnya.

⁴⁴ Tim Pokja UIN Sunan Kalijaga, *Pancasila dan Kewarganegaraan*, Pokja Akademik UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2005, hlm 67

Untuk membangun budaya/perilaku masyarakat yang demokratis, dibutuhkan metode pendidikan demokrasi yang efektif. Pendidikan demokrasi pada hakikatnya adalah sosialisasi nilai-nilai demokrasi agar dapat diterima dan dijalankan oleh warga negara. Pendidikan demokrasi bertujuan mempersiapkan warga masyarakat berperilaku dan bertindak demokratis, melalui aktivitas menanamkan pada generasi muda akan pengetahuan, kesadaran, dan nilai-nilai demokrasi. Pengetahuan dan kesadaran akan nilai demokrasi itu meliputi tiga hal; *pertama*, kesadaran bahwa demokrasi adalah pola kehidupan yang paling menjamin hak-hak warga masyarakat itu sendiri. *Kedua*, demokrasi adalah sebuah *learning process* yang lama dan tidak sekedar meniru dari masyarakat lain. *Ketiga*, kelangsungan demokrasi tergantung pada keberhasilan mentransformasikan nilai-nilai demokrasi pada masyarakat.⁴⁵

Pada tahap selanjutnya pendidikan demokrasi akan menghasilkan masyarakat yang mendukung sistem politik yang demokratis. Sistem politik demokrasi hanya akan langgeng apabila didukung oleh masyarakat demokratis. Yaitu masyarakat yang berlandaskan pada nilai-nilai demokrasi serta berpartisipasi aktif mendukung kelangsungan pemerintahan demokrasi di negaranya. Oleh karena itu setiap pemerintahan demokrasi akan melaksanakan sosialisasi nilai-nilai demokrasi kepada generasi muda. Kelangsungan pemerintahan demokrasi bersandar pada pengetahuan dan kesadaran demokrasi warga negaranya. Pendidikan pada umumnya dan pendidikan demokrasi pada khususnya akan diberikan seluas-luasnya bagi seluruh warganya. Warga negara yang berpendidikan dan memiliki kesadaran politik tinggi sangat diharapkan oleh negara demokrasi. Hal ini bertolak belakang dengan negara otoriter atau model diktator yang

⁴⁵ http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id Zamroni dalam Rowland B. F. Pasaribu, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Hlm 153

takut dan merasa terancam oleh warganya yang berpendidikan. Sosialisasi nilai-nilai demokrasi melalui pendidikan demokrasi adalah bagian dari sosialisasi politik negara terhadap warganya. Namun demikian, pendidikan demokrasi tidaklah identik dengan sosialisasi politik itu sendiri. Sosialisasi politik mencakup pengertian yang luas sedangkan pendidikan demokrasi mengenai cakupan yang lebih sempit. Sesuai dengan makna pendidikan sebagai proses yang sadar dan renencana, sosialisasi nilai-nilai demokrasi dilakukan secara terencana, terprogram, terorganisasi secara baik khususnya melalui pendidikan formal.⁴⁶

Pendidikan formal dalam hal ini sekolah, berperan penting dalam melaksanakan pendidikan demokrasi kepada generasi muda. Sistem persekolahan memiliki peran penting khususnya untuk kelangsungan sistem politik demokrasi melalui penanaman pengetahuan, kesadaran dan nilai-nilai demokrasi.⁴⁷

Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*rechtsvorming*).⁴⁸ Demokrasi dalam artian pada mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan adanya peranserta masyarakat (*public participation*), hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberikan saran dan pendapatnya dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁹ Termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD.

⁴⁶ *Ibid*, hlm 154

⁴⁷ *Ibid*, hlm 155

⁴⁸ Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, Edisi Kedua, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010, hlm 17

⁴⁹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 32

Sebagaimana diketahui bahwa proses pengambilan keputusan (*decision making process*) yang mencerminkan *good governance* memang harus dilakukan secara partisipatif. Langkah ini sejalan dengan prinsip keterbukaan dalam pemerintahan (*openbaarheid van bestuur*) yang demokratis atau transparansi yang member kesempatan kepada masyarakat untuk berperanserta (*public participation*).⁵⁰

Prinsip-prinsip umum yang terkandung dalam konsep demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam konsep politik tersebut dan interaksinya dengan lingkungan yang mengitarinya.⁵¹ Perkembangan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat senantiasa memengaruhi munculnya nilai-nilai baru dalam konsep demokrasi itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa corak perkembangan masyarakat yang senantiasa berbeda-beda diantara masyarakat atau negara selalu mewarnai corak nilai-nilai ataupun prinsip-prinsip demokrasi. Dengan kata lain, konsep demokrasi itu selalu mengalami perkembangan seiring dengan tingkat perkembangan berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat atau negara. Oleh sebab itu, untuk memahami prinsip-prinsip umum demokrasi haruslah diketahui konteks perkembangannya, terutama landasan filsafatnya, unsur-unsurnya maupun nilai-nilai demokrasi itu sendiri.⁵²

Sepanjang yang dapat diamati dalam sejarah, hingga saat ini ada beberapa landasan filsafat yang digunakan oleh demokrasi;⁵³

1. Kemerdekaan dan persamaan
2. Kemajuan di bidang sosial dan ekonomi; dan
3. Kemerdekaan dan persamaan sekaligus kemajuan di bidang sosial dan ekonomi

⁵⁰ Akmal Boedianto, *Op Cit*, hlm 23

⁵¹ A. Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Cetakan Pertama, Inteligencia Media, Malang, 2017, hlm 31

⁵² *Ibid*, hlm 32

⁵³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 1992, hlm 13

Timbulnya paham kemerdekaan dan persamaan adalah merupakan antitesis dari paham absolutism yang pernah muncul pada abad pertengahan di Eropa. Absolutism merupakan paham dimana kekuasaan dalam suatu negara hanya berada pada satu tangan atau badan.⁵⁴ Hal ini terlihat dalam zaman monarki absolut, di mana kekuasaan raja tidak terpisah-pisah, tetapi menyatu dalam tangan raja yaitu sebagai pembuat peraturan, pelaksanaan peraturan serta menjadi hakim.

Menjelang lahirnya negara-negara modern, kekuasaan kehakiman mutlak raja lambat laun bergeser, dan akhir abad pertengahan (memasuki zaman renaissance) kekuasaan kehakiman mulai mengambil alih kekuasaan raja yang mutlak tersebut dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan yang bersifat independen dan tidak dapat dipengaruhi oleh raja yaitu badan pengadilan.⁵⁵

Pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) sebenarnya pertama kali diperkenalkan oleh Aristoteles, kemudian John Lickan akhirnya dimantapkan Montesquieu (1689-1755) di Perancis yang terkenal dengan teori *Trias Politica*.⁵⁶

Demokrasi masa lalu sudah berbeda dengan demokrasi modern. Aspek-aspek sosiologis, politis maupun ideologinya juga sudah lain, demokrasi modern tentu tidak cukup diartikan sebagai “pemerintahan rakyat”, dan sebaliknya dictator masa kini juga tidak cukup diartikan sebagai “pemerintahan yang otoriter oleh seorang raja”. Untuk memperjelas makna yang dikandungnya, kiranya perlu ditelusuri dan mengidentifikasi unsur atau prinsip-prinsip pokok dari suatu pemerintah demokrasi.

Sigmund Neuman yang dikutip oleh Miriam Budiardjo dalam bukunya telah menganalisis dan berhasil mengidentifikasi unsur-unsur pokok sistem demokrasi, yaitu:⁵⁷

⁵⁴ *Ibid*, hlm 14

⁵⁵ A. Pangerang Moenta, *Op Cit*, hlm 32

⁵⁶ *Ibid*, hlm 32

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat
2. Memilih alternatif dengan bebas
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis
4. *Rule of Law*
5. Adanya partai-partai politik
6. Kemajemukan (pluralism)

Dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang modern, biasanya dihubungkan dengan teori *Trias Politica* dari Montesquieu, di mana seluruh kekuasaan terbagia antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di Amerika Serikat selalu terjadi pasang surut kekuasaan, khususnya antara legislatif dan eksekutif.

Kini bukan hanya di Amerika Serikat, melainkan pada umumnya di negara-negara demokrasi, kebebasan merupakan adalah satu hal yang sangat diperhatikan, termasuk kebebasan untuk berpeluang dan berhasrat dalam politik dan kekuasaan. Rakyat melalui wakil-wakilnya dengan bebas bersaing untuk memperebutkan kekuasaan pemertintahan. Setidaknya terdapat dua golongan elite politik yang selalu tampil dan membuktikan keunggulannya dalam suatu pesta pemilihan yang terbuka. Sementara dominasi golongan, kelompok ataupun partai tunggal sudah mulai ditinggalkan.⁵⁸

Demokrasi dalam sejarah pemerintahan Indonesia terhitung telah mengalami beberapakali pergantian sistem dan bentuk demokrasi demi tujuan tercapainya sistem demokrasi yang ideal dan sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia. Bangsa Indonesia mencari bentuk demokrasi sejak tahun 1945 (kemerdekaan) hingga saat ini telah mengalami perubahan-perubahan yang dirasa masih kurang tepat dan ideal.

1. Demokrasi Parlementer (1945-1959)

Masa demokrasi Parlementer ini meliputi dua jenis UUD yaitu UUD 1945 dan UUD 1950. Pada msas UUD 1945, dimulai dengan desakan Komite Nasional Pusat

⁵⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke 14, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm 135

⁵⁸ A. Pangerang Moenta, *Op Cit*, hlm 38

(KNP) yang menyebabkan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengubah kedudukan KNP dari badan pembantu Presiden menjadi badan yang disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara serta bersama-sama dengan Presiden menetapkan undang-undang mengenai segala macam urusan pemerintahan.⁵⁹

a. Pelaksanaan pemerintahan di pusat

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden tersebut, dalam pelaksanaan pemerintahan dipusat disetujui pula bahwa pekerjaan KNP sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih di antara mereka dan bertanggungjawab kepada KNP. Oleh karena itu, atas usul BP KNP kepada Pemerintah dikeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tentang pendirian paratai-partai politik seluas-luasnya kepada rakyat. Kemudian, dengan perubahan-perubahan tersebut, pada tanggal 14 November 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah tentang susunan Kabinet II. Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut menimbulkan perubahan mendasar dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik bersifat konstitusional maupun dalam bidang pemerintahan.

Selama kemerdekaan 17 Agustus 1945, gelombang demokratisasi pertama di Indonesia telah dimulai bersamaan dengan pembentukan Kabinet kedua berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945.⁶⁰ Pertimbangan pokok lahirnya Maklumat Pemerintah tersebut adalah bahwa cabinet atau kementerian pertama sifatnya sementara saja berhubung negara dalam keadaan

⁵⁹ Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan, Pemerintah Indonesia*, S.K Seno, Jakarta, 1951, hlm 58

⁶⁰ Samuel P Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1995, hlm 12.

genting, maka setelah mengalami dan melewati ujian-ujian hebat, dipandang saat yang tepat untuk menjalankan macam-macam tindakan (darurat) guna menyempurnakan tata usaha negara kepada susunan demokrasi. Susunan atau sistem kabinet parlementer itulah yang dianggap demokratis dibanding dengan sistem sebelumnya

b. Kegiatan permusyawaratan rakyat di tingkat daerah

Selama berlangsungnya sistem parlementer ini, pemerintah sempat mengeluarkan 3 (tiga) UU tentang Pemerintahan Daerah yaitu, UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, dan UU No. 1 Tahun 1957. UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 dikeluarkan berdasarkan UUD 1945 sedangkan UU No. 1 Tahun 1957 dikeluarkan berdasarkan UUDS 1950. Antara UU No 1 Tahun 1945 dengan UU No. 22 Tahun 1948 yang keduanya berdasarkan UUD 1945 terdapat perbedaan prinsipil mengenai sistem otonomi, begitu pula dalam hal struktur pemerintah daerah dan kedudukan Badan Perwakilan Rakyatnya.

Sistem otonomi menurut UU No. 1 Tahun 1945 menganut sistem otonomi formal, sedangkan UU No. 22 Tahun 1948 menganut otonomi material, dilihat dari hakikat Pasal 18 UUD 1945 dalam aspek permusyawaratan rakyat, otonomi formal justru lebih relevan dengan semangat demokrasi sebab daerah diberi kebebasan dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya. Sedangkan dalam sistem otonomi material, daerah bersifat terikat (tidak bebas), hanya menyelenggarakan otonominya sesuai dengan apa yang digariskan atau diberikan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Makna otonomi yang seluas-luasnya bukanlah berarti kebebasan yang tanpa batas, tetapi faktor-faktor kemampuan dan kesanggupan daerah menjadi kriteria utama dalam menentukan isi, jenis dan luasnya otonomi itu sendiri. Kelemahan sistem otonomi material dan formal justru tidak dipandu atau dilengkapi dengan faktor kriteria dalam kaitan dengan dimensi-dimensi otonomi itu sendiri serta dukungan struktur pemerintah daerah yang demokratis. Padahal faktor kriteria ini menjadi sangat penting karena menjadi sumber motivasi dan dorongan bahkan inspirasi anggota DPRD dalam membangun inisiatif dan luasnya otonomi daerahnya.

2. Demokrasi Terpimpin (1959-1966)

a. Aspek-aspek kegiatan permusyawaratan rakyat di tingkat pusat

Setelah konsitutante hasil pemilu 1955 tidak dapat mengambil keputusan tentang dasar negar R.I, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 berdasarkan Keputusan Presiden R.I No. 150 Tahun 199 yang berisi;⁶¹

- 1) Pembubaran konstituante
- 2) Tidak berlakunya UUDS 1950
- 3) Berlakunya kembali UUD 1945; dan
- 4) Dibentuknya MPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Sebagai pengganti parlemen, dikeluarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 dan No. 2 Tahun 1959 yang masing-masing mengatur tentang pembentukan DPR dan MPRS.

Dalam Bab II Pasal 5 Tap MPRS No.VIII/MPRS/1965 disebutkan ciri-ciri khas demokrasi terpimpin:

⁶¹ Sri Soemantri, *Op Cit*, hlm 25

- 1) Demokrasi dipimpin bertentangan dengan demokrasi liberal dan bukan dictator, tetapi adalah demokrasi gotong royong dari semua golongan yang mendukung revolusi Indonesia menentang kapitalisme, imperialisme, feodalisme, kolonialisme dan neokolonialisme
- 2) Demokrasi dipimpin bukan medan pertempuran antara oponent-oponent satu sama lain, medan hantam-menghantam antara antagonisme, medan untuk mencari kemenangan atau golongan atas golongan yang lain
- 3) Demokrasi dipimpin mencari sintesis, mencari akumulasi pikiran dan tenaga untuk melaksanakan amanat penderitaan rakyat
- 4) Demokrasi dipimpin melarang propaganda anti nasionalisme anti agama anti-komunisme, tetapi sebaliknya menghendaki konsultasi sesama aliran progresif-revolusioner

Selama berlakunya sistem demokrasi dipimpin, gagasan kolektivisme sangat menonjol dibanding hak-hak individual sehingga aktifitas permusyawaratan pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat berjalan linier atau bersifat searah, sesuai dengan kehendak pemimpin besar revolusi Indonesia yaitu Bung Karno sebagai manifestasi gagasan kolektifitas yang mengatasnamakan kehendak seluruh rakyat.⁶² Akibatnya, sumber gagasan kenegaraan bersifat *top-down* sementara anggota parlemen (MPRS) yang diangkat tersebut tidak dapat menyuarakan aspirasi rakyat yang sebenarnya. Pola ini sangat bertentangan dengan konsep dan praktik dalam sistem parlementer yang justru menonjolkan paham individualitas dibanding kolektivitas, di mana suara parlemen yang nota bene suara rakyat tersebut sangat menentukan dalam perumusan gagasan kenegaraan

- b. Aspek-aspek kegiatan permusyawaratan rakyat di tingkat daerah

Selain karena diberlakukannya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, dan berhubung keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa serta

⁶² A. Pangeran Moenta, *Op Cit*, hlm 68

merintang pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, maka keadaan pemerintahan di daerah dianggap rezim yang berkuasa perlu dirombak untuk disesuaikan dengan gagasan demokrasi terpimpin.⁶³

Tanggal 7 September 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres (penetapan Presiden) No. 6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Setahun kemudian disusul dengan Penpres No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRDGR) dan Sekretaris Daerah.

Menurut Penpres No 6 Tahun 1959, Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH). Anggota BPH ini diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD. Sementara Kepala Daerah itu sendiri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden lagi Dati I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Bagi Dati II.

Kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Hal ini sangat berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1957 yang menetapkan bahwa Pemerintah Daerah adalah DPRD dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD dipilih dari dan oleh anggota DPRD, karena jabatannya, Kepala Daerah adalah ketua merangkap anggota DPRD, termasuk kepala Daerah sebab Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang disahkan oleh Presiden/penguasa yang ditunjuk untuk hal itu.

Untuk mengawasi kegiatan wakil-wakil rakyat yang memang sepenuhnya diangkat tersebut, termasuk produk-produknya, pemerintah pusat melimpahkan

⁶³ *Ibid*, hlm 69

penguasaan itu kepada Kepala Daerah selaku aparat pusat untuk mempertanggunghkan segala keputusan yang diambil oleh wakil-wakil rakyat tersebut, apabila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Sementara di lain pihak, anggota DPRD tidak mempunyai akses untuk keberatan atau membela kepentingan rakyat dan penduduknya, sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957. Dengan perubahan ketentuan pemerintahan daerah diari bersifat desentralistik menjadi sentralistik tersebut melumpuhkan dasar-dasar demokrasi daerah yang telah ditanamkan dalam UU No. 1 Tahun 1957.

3. Demokrasi Pancasila

a. Aspek-aspek kegiatan permusyawaratan rakyat di tingkat pusat

Menurut sistem demokrasi pancasila sesuai dengan Tap MPRS No. XXXVI/MPRS/1968 tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila bahwa kedudukan individu dalam proses permusyawaratan mendapat tempat sesuai yang dikehendaki UUD 1945, khususnya dalam proses pengambilan keputusan, baik lembaga-lembaga legislatif di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dimana selain mengenal sistem musyawarah untuk mufakat, juga dengan sistem pemungutan suara (voting). Ketentuan ini terus dipertahankan dalam Tap MPR 1973, 1978, 1983, 1988, dan 1988.⁶⁴

Pada permulaan orde baru, apresiasi paham individualitas masih diakui, namun lambat laun pengakuan itu kian memudar setelah memasuki tahun 1970an. Dalam demokrasi terpimpin apresiasi itu direduksi dalam kolektivitas negara atas nama seluruh rakyat, sedangkan dalam sistem demokrasi pancasila, selain

⁶⁴ *Ibid*, hlm 73

rezim orde baru, prosedurnya diproyeksikan dan diselenggarakan dalam kolektivitas kelompok, golongan atau fraksi, tetapi dengan tujuan yang sama yaitu stabilitas, kepentingan umum, kebutuhan negara dan sebagainya sebagai jargon dari kolektivitas negara. Dengan demikian sangat sulit anggota badan perwakilan rakyat dapat menggunakan hak-hak ataupun kekuasaannya dalam melakukan permusyawaratan sesuai dengan kepentingan dan aspirasi rakyat yang diwakilinya.⁶⁵

b. Aspek-aspek kegiatan permusyawaratan rakyat di tingkat daerah

Menurut Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1974, Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemimpin pemerintahan daerah, dan dalam menjalankan pemerintahan daerah, Kepala Daerah secara bertanggungjawab melalui Menteri Dalam Negeri. Sedangkan kepada DPRD, menurut Pasal 22 Kepala Daerah hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban, karena DPRD sebagai unsur pemerintah daerah, menurut ketentuan tersebut, otomatis DPRD berada dibawah pimpinan dan kenadali Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat berimplikasi yuridis terhadap kedudukan Kepala Daerah.⁶⁶

B. Good governance

⁶⁵ Yuzril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm 139

⁶⁶ Ateng Syafruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Tingkat II dan Perkembangannya*, Cetakan Kedua, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 11

Kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004, direvisi lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014, merupakan kebijakan yang lahir dalam rangka menjawab dan memenuhi tuntutan reformasi akan demokratisasi hubungan pusat dan daerah serta upaya pemberdayaan daerah. Otonomi Daerah menurut Undang-Undang tersebut dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan di sini bahwa inti dari Otonomi Daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Demokratisasi yang ingin dimunculkan adalah dalam upaya mewujudkan *good governance*.⁶⁷

Prinsip *good governance* pertama kali diperkenalkan oleh dunia ekonomi tepatnya oleh Bank Dunia dalam laporannya mengenai pembangunan di negara-negara Afrika.⁶⁸ Teten Masduki mengemukakan munculnya paradig *good governance* dilatar belakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lainnya.⁶⁹ Di Indonesia, istilah *good governance* mengemuka sejak tahun 1993 dilatar belakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia, sementara disisi lainnya semakin tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan. Istilah *good governance*

⁶⁷ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2004, hlm 23

⁶⁸ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara yang Bersih*, Cetakan Pertama, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm 21

⁶⁹ Teten Masduki, *Peranan Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi, Makalah*, *Workshop on good Governance*, Kerjasama Universitas Utrecht dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 2011, hlm 1

pada umumnya diterjemahkan dalam istilah pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik.⁷⁰

Istilah *good governance* dapat dimaknai secara berlainan, sedangkan sisi yang lain dapat diartikan sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan, Apabila istilah ini dirujuk pada asli kata dalam bahasa Inggris: *governing* maka artinya adalah mengarahkan atau mengendalikan, Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan untuk mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah publik. Oleh karena itu ranah *good governance* tidak terbatas pada negara atau birokrasi pemerintahan, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil yang dipresentasikan oleh organisasi non-pemerintah dan sektor swasta. Singkatnya, tuntutan terhadap *good governance* tidak hanya ditujukan kepada penyelenggara negara atau pemerintah, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan.⁷¹

Secara umum istilah *good governance* memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Menurut Andi Faisal Bakti,⁷² istilah *good governance* memiliki pengertian pengejawantahan nilai-nilai luhur dalam mengarahkan warga Negara kepada masyarakat dan pemerintahan yang berkeadaban melalui wujud pemerintahan yang suci dan damai. Senada dengan Bakti, Santosa menjelaskan bahwa *good governance* adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah

⁷⁰ Candra Gautama, *Pneyelenggara Negara yang Baik dan Masyarakat Warga*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000, hlm 44

⁷¹ Srijanti, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Mahasiswa*, Graha Ilmu, Jakarta, 2009, hlm 18

⁷² A. Ubaedillah & Abdul Rozaq, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Cetakan keempat, ICE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2007, hlm 215

bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bisa dikatakan baik jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel serta transparan. Sebagai sebuah paradigma pengelolaan lembaga Negara, *clean and good governance* dapat terwujud secara maksimal jika ditopang oleh dua unsur yang saling terkait yaitu negara dan masyarakat madani yang di dalamnya terdapat sektor swasta.⁷³

Sampai dengan saat ini, belum ada definisi yang seragam tentang *good governance*, Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi yang baku, melainkan hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance* yang harus *predictable*, terbuka dan proses pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan serta bisa dipertanggungjawabkan. Tata penyelenggaraan yang baik harus bisa melakukan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat dan penegakan *rule of law*.⁷⁴

Penerapan *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal yang sangat mendasar:⁷⁵

1. Pengaruh globalisasi telah memaksa kita untuk menerapkan *good governance* menjadi ideologi baru negara dan lembaga donor internasional dalam mendorong negara-negara anggotanya menghormati prinsip-prinsip ekonomi pasar dan demokrasi sebagai prasyarat dalam pergaulan internasional. Istilah *good governance* mulai mengemuka di Indonesia pada akhir tahun 1990-an, seiring dengan interaksi antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara luar dan lembaga-lembaga donor yang menyoroti kondisi objektif situasi perkembangan ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia
2. Masyarakat melihat dan merasakan bahwa salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat ini adalah terjadinya *abuse of power* yang terwujud dalam bentuk KKN (korupsi, kolusi, dan spotisme) dan sudah sedemikian rupa mewabah dalam segala aspek kehidupan. Proses *check and balance* tidak terwujud dan dampaknya menyeret bangsa Indonesia pada keterpurukan ekonomi dan ancaman disintegrasi. Berbagai kajian ihwal korupsi di Indonesia memperlihatkan Drupsi

⁷³ *Ibid*, hlm 218

⁷⁴ Mifta Toha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*, Makalah, Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, hlm 2

⁷⁵ A. Ubaedillah & Abdul Rozaq, *Op Cit* hlm 219-220

berdampak negatif terhadap pembangunan melalui kebocoran, *mark up* yang menyebabkan produk *high cost* dan tidak kompetitif di pasar global (*high cost economy*), merusakkan tatanan masyarakat dan kehidupan bernegara. Masyarakat menilai praktik KKN yang paling mencolok kualitas dan kuantitasnya adalah justru yang dilakukan oleh cabang-cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini mengarahkan wacana pada bagaimana menggagas reformasi birokrasi pemerintahan (*governance reform*)

Sejak tumbangannya rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *Good governance* begitu populer. Hampir di setiap event atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak pernah ketinggalan. Meskipun kata *Good governance* sering disebut pada berbagai event dan peristiwa oleh berbagai kalangan, pengertian *Good governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain.⁷⁶ Ada sebagian kalangan mengartikan *Good governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasional masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic cultiure* sebagai penopang sustanaibilitas demokrasi itu sendiri. Secara teoritis maupun praktek, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dilaksanakan secara desentralisasi semata, tetapi tetap mengkombinasikan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.⁷⁷

Asas-asas tersebut guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. *Good governance* diharapkan tampil dengan susunan organisasi pemerintahan yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personel yang profesional, prosedur pelayanan publik yang efisien, kelembagaan pengawasan yang mantap dan sistem pertanggungjawaban yang

⁷⁶ Santoso Pandji, *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm 43

⁷⁷ Rosidin Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm 13

tegas. Terhadap reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia, menyebabkan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi semakin jelas. Dari penjelasan ini bukan berarti Indonesia menjadi negara liberal dimana swasta memiliki kebebasan yang luar biasa dalam negara. Namun negara menjadi pengayom rakyat, dimana negara mempunyai tujuan yaitu untuk mensejahterakan rakyat.⁷⁸

Desentralisasi atau pendesentralisasian *governance* merujuk pada suatu upaya restrukturisasi atau reorganisasi dari kewenangan yang yang menciptakan tanggung jawab bersama diantara lembaga-lembaga di dalam *governance* baik di tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip saling menunjang yang diharapkan pada akhirnya adalah suatu kualitas dan efektifitas keseluruhan dari sistem *governance* tersebut termasuk peningkatan kewenangan dan kemampuan dari *governance* di tingkat lokal.⁷⁹

C. Desentralisasi

Hubungan antara pemerintah pusat (pusat) dan daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat.⁸⁰

Hubungan antara pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam

⁷⁸ *Ibid*, hlm 15

⁷⁹ Hanafi Imam, *Good Governanc, Demokrasi dan Keadilan Atas Sumber daya*, Jurnal Administrasi Negara, Vol II No. 1, LPD FIA UB, Malang, 2001, hlm 32

⁸⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 1

negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.⁸¹

Negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pemerintah pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan.⁸² Kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas, seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistik.⁸³ Hal tersebut berbeda secara diametris dengan negara-negara berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian, karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistik dan lebih demokratis.⁸⁴

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk,⁸⁵ pertama, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah lain hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang dinamakan dengan daerah otonom.⁸⁶

⁸¹ *Ibid*, hlm 1

⁸² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm 19

⁸³ *Ibid*, hlm 19

⁸⁴ Adnan Buyung dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm7

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 20

⁸⁶ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm 56

Sebagai konsep,⁸⁷ desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir 1970-an.⁸⁸

Desentralisasi merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang di pertentangkan dengan sentralisasi. desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*). Adanya pembagian kewenangan serta terjadinya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi, namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.⁸⁹

Menurut Joeniarto,⁹⁰ desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,⁹¹ menjelaskan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 60

⁸⁸ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hlm. 22. Dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004 hlm. 114. Dalam, *Ibid*, hlm 60

⁸⁹ Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good governance*, dalam Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Cetakan Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2004, hlm 40

⁹⁰ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hlm 15

⁹¹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm 5

dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irwawa Soejito,⁹² mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintahan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dengan kerangka Konstitusi NKRI. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi.⁹³ Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal.⁹⁴ Sedangkan nilai dasar dari desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonomi dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah tersebut.⁹⁵

Pada awalnya desentralisasi diatur dalam *Regering Reglemnt* (RR) ditetapkan pada tahun 1854 oleh Ratu Belanda yang diberlakukan di seluruh wilayah jajahan Nusantara sebagai peraturan pokok dalam penyelenggaraan pemerintah, kemudian RR diganti dengan *Wet op de Staat Sinrichting Van Nederlands-Indie* yang biasa disebut *Indische Staats Regeling* (IS) tahun 1925.

Kemudian setelah Indonesia merdeka, desentralisasi ini merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara yang diatur dalam berbagai ketentuan dasar seperti

⁹² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm 29

⁹³ Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Genta Publishin, Yogyakarta, 2014, hlm 51

⁹⁴ *Ibid*, hlm 51

⁹⁵ I Made Suwandi, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hubungan Pusat dan Daerah dari Aspek Kewenangan Dalam Koridor UU No 32 Tahun 2004*, Cetakan Pertama, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009, hlm 223, dalam Anthon Raharusu, *Ibid*, hlm 51

yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 42-67 UUD RIS 1949 dan Pasal 131-132 UUDS 1950, yang dijabarkan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan pemerintahan daerah dan peraturan pelaksanaannya yang disesuaikan dengan isi pokok yang terkandung dalam UUD.⁹⁶ Adapun dalam penjabarannya diatur tentang pembagian wilayah negara menjadi wilayah/daerah besar dan kecil.

Berkaitan dengan penjelasan diatas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting yakni, pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu pemerintahan.⁹⁷

Ciri-ciri pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia adalah saebagai berikut :⁹⁸

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federal
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan
3. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud diatas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Desentralisasi merupakan instrument untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokrasi (*democratic government*).

Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan

⁹⁶ Sirijul munir, *Hukum Pemerintahan Daerah DiIndonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm 87

⁹⁷ Anthon Raharusu, *Op Cit*, hlm 52

⁹⁸ *Ibid*, hlm 52

untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.⁹⁹

Desentralisasi saat ini telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Penerimaan desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰⁰

Desentralisasi mempunyai berbagai macam tujuan, secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasikan kedalam dua variabel penting, yaitu peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan *structural efficiency model*) dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan *local democracy model*). Struktur pemerintahan daerah tersebut berakar pada model pemerintahan daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang secara teoritis disebut model efisiensi struktural.¹⁰¹ Model ini sangat menekankan pentingnya daerah otonom untuk keperluan distribusi layanan kepada masyarakat setempat secara efisien.¹⁰²

Berdasarkan asas *general principle* suatu pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, norma kepatuhan, dan norma hukum yang

⁹⁹ *Ibid*, hlm 53

¹⁰⁰ Eko Prasajo, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2006 hlm 1

¹⁰¹ Anthon Raharusun, *Op Cit*, hlm 54

¹⁰² *Ibid*, hlm 54

bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁰³ Asas umum penyelenggaraan pemerintahan ini telah merefleksikan adanya interrelasi antara penggulangan masalah korupsi dengan penciptaan pemerintahan yang baik. Penanggulangan masalah korupsi ditujukan antara lain untuk menciptakan pemerintahan yang baik salah satu tujuan dari pemerintahan yang baik itu sendiri adalah menanggulangi masalah korupsi.

Pola terjadinya korupsi dapat dibedakan dalam tiga wilayah besar yang merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang berdampak kepada terjadinya korupsi, diantaranya adalah :¹⁰⁴

1. *Mercenary Abuse of Power*

Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh orang yang mempunyai suatu kewenangan tertentu yang bekerjasama dengan pihak lain dengan cara sogok-menyoqok, suap, mengurangi standar spesifikasi atau volume dan penggelembungan dana (mark up). Penyalahgunaan wewenang tipe seperti ini adalah biasanya non politis dan dilakukan oleh level tinggi kedudukannya

2. *Discretionary Abuse of Power*

Pada tipe ini penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat yang mempunyai kewenangan istimewa dengan mengeluarkan kebijakan tertentu misalnya keputusan Walikota/Bupati atau berbentuk Peraturan Daerah/Keputusan Walikota/Bupati yang biasanya menjadikan mereka dapat bekerjasama dengan kawan/kelompok (despotis) maupun keluarganya (nepotis).

3. *Idiological Abuse Of Power*

¹⁰³ Eko Prasajo, *Op Cit*, hlm 10

¹⁰⁴ Elwi Danil, *Korupsi, Konsep, Tindak Pidana, Dan Pemberantasannya*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 175

Hal ini dilakukan oleh pejabat untuk mengejar tujuan dan kepentingan tertentu dari kelompok atau partainya. Bisa juga terjadi dukungan kelompok pada pihak tertentu untuk menduduki jabatan strategis di birokrasi/lembaga eksekutif, dimana kelak mereka akan mendapatkan kompensasi dari tindakannya itu, hal ini sering disebut politik balas budi yang licik. Korupsi jenis inilah yang sangat berbahaya, karena dengan praktek ini semua elemen yang mendukung telah mendapatkan kompensasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah mengelola keuangan dan kekayaan daerah, diantaranya dengan melakukan upaya-upaya yang berhubungan dengan penerimaan daerah, yang kemudian berfungsi sebagai budgeting untuk pembangunan, bantuan masyarakat dan kegiatan usaha daerah serta investasi daerah. Terjadinya korupsi di daerah menghambat atau dapat menggagalkan tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat.¹⁰⁵

Desentralisasi menurut bentuknya, pada dasarnya dapat di bedakan menurut tingkat peralihan kewenangan.¹⁰⁶ Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada 4 (empat) bentuk utama desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi ke lembaga-lembaga semi otonom atau antar

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 48

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm 62

daerah (*parastatal*), pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah dan peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).

1. Dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggungjawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Menurut F.A.M Stroink dekonsentrasi ialah *aributie*/penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pejabat-pejabat, diwakili oleh pejabat-pejabat departemen.¹⁰⁷
2. Delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Seringkali lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap.
3. Bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkokoh tingkat atau satuan-satuan pemerintahan independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya.
4. Desentralisasi di beberapa negara dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggung jawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM). Pada kasus tertentu, pemerintah dapat memindahkan hak untuk memberi ijin, mengatur, atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas-

¹⁰⁷ F.A.M Stroink, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 7

tugasnya yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah ke lembaga-lembaga parallel seperti asosiasi industri dan perdagangan nasional, lembaga profesional atau pakar, partai politik, atau koperasi.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Disini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia; DPRD) menjadi actor utama penentu kebijakan.¹⁰⁸

Menurut kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut prof RDH Koesomahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin yaitu *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat, dalam makna ketaanegaraan sentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.¹⁰⁹ Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevestigheid*, yakni pelimpahan

¹⁰⁸ Syamsuddin Haris, *Op Cit*, hlm 41

¹⁰⁹ RDH Koesomahatmaja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, dalam M Lazia Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 151

kewenangan dari alat pelengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevestigheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan.¹¹⁰

Menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.¹¹¹

Menurut Joeniarto,¹¹² desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Menurut Soejito,¹¹³ desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk diselenggarakan.

Amrah Muslimin mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.¹¹⁴ Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.¹¹⁵ Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-

¹¹⁰ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 64

¹¹¹ M Lazia Marzuki, *Op Cit*, hlm 160

¹¹² Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hlm 15

¹¹³ Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm

¹¹⁴ Amar Muslimin, *Op Cit*, hlm 5

¹¹⁵ Irawan Soejito, *Op Cit*, hlm 34

alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.¹¹⁶

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang di pilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.¹¹⁷

Desentralisasi dan demokrasi adalah dua konsep yang berbeda. Meskipun ada yang mengaitkannya dengan relasi antara negara dan pasar sebagaimana dilakukan oleh Bank Dunia dan IMF, secara umum desentralisasi lebih merujuk pada relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur berbagai proses politik yang melibatkan rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah.¹¹⁸

Desentralisasi dan demokrasi tidak selalu berseiring, desentralisasi misalnya, bisa dijumpai di negara-negara yang pemerintahannya otoriter atau totaliter. Desentralisasi lebih dimaknai dalam konteks desentralisasi administrasi atau desentralisasi fiskal, yaitu berkaitan dengan pendelegasian sejumlah urusan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah tanpa disertai transfer kekuasaan yang besar kepada daerah.¹¹⁹ Cina termasuk negara totaliter yang melaksanakan kebijakan desentralisasi dalam konteks seperti ini. Tidak mengherankan kalau Richard Crook dan James Manor kemudian mengatakan bahwa desentralisasi, pada akhirnya, bahkan bukan berarti memiliki makna demokrasi. Agar keterkaitan di antara keduanya secara eksplisit ada, keduanya lalu

¹¹⁶ Joeniarto, *Op Cit*, hlm 10

¹¹⁷ Amrah Muslimin, *Op Cit*, hlm 5

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 73

¹¹⁹ *Ibid*, hlm 73

mengembangkan apa yang disebut dengan *democratic decentralization* yang lebih dirujukan pada adanya desentralisasi kekuasaan atau devolusi dari pemerintah pusat kepada daerah.¹²⁰

Dalam suatu organisasi besar maupun kecil fungsi pembinaan dan pengawasan merupakan unsur esensial demi kelangsungan dan pertumbuhan serta keselamatan organisasi bersangkutan.¹²¹ Seperti yang kita ketahui, negara, pemerintah daerah adalah juga merupakan organisasi yang memerlukan manajemen yang baik.¹²² Maka, organisasi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, harus melaksanakan pengawasan demi melaksanakan manajemen yang baik. Pengawasan bertujuan menemukan sebab dan mengatasi kesalahan atau permasalahan dan kemudian menghilangkan sebab penghambat demi realisasi satu rencana yang ditentukan sebelumnya, dengan demikian rencana dapat dicapai secara efektif dan efisien.¹²³

Pengawasan pemerintahan di daerah merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan undang-undang, peraturan, keputusan, kebijakan, dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah itu sendiri.¹²⁴ Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan informasi atau umpan balik demi penyempurnaan baik bagi rencana itu sendiri maupun dalam mewujudkan pelaksanaan rencana itu sendiri. Lewat pengawasan yang baik akan dapat

¹²⁰ Kacun Marijan, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusHAM), Surabaya, 2006, hlm 26

¹²¹ BN Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm117

¹²² *Ibid*, hlm 118

¹²³ *Ibid*, hlm 118

¹²⁴ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm 24

mengatasi penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan rencana itu sendiri maupun sebagai bahan informasi tentang jalannya suatu rencana.¹²⁵

Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menyebutkan, Menteri Dalam Negeri melaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan pembantuan.

Pemerintahan di daerah ada dua jenis, yaitu pemerintahan di daerah yang bersifat otonom, dan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif.¹²⁶

Pemerintahan di daerah yang bersifat otonom atau pemerintahan di daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, bukan merupakan bagian atau cabang pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom tingkat atasnya.¹²⁷ Kewenangan ini berbeda dengan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif, karena merupakan bagian atau cabang atau kepanjangan dari pemerintah pusat atau pemerintah wilayah (administrasi) tingkat atasnya.¹²⁸

¹²⁵ *Ibid*, hlm 25

¹²⁶ BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita, Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm 75

¹²⁷ *Ibid*, hlm 76

¹²⁸ *Ibid*, hlm 76