

BAB II

TINAJUAN UMUM MENGENAI DEMOKRASI DAN PENYELENGARAAN NEGARA

A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cractos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan. Jadi secara bahasa, *demos-cratein* atau *demos-cratos* berarti pemerintahan rakyat atau kekuasaan rakyat,³¹

Secara terminologis, menurut Hariss Soche demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat, oleh karena itu kekuasaan pemerintah melekat pada diri rakyat, diri orang banyak dan merupakan hak bagi rakyat atau orang banyak untuk mengatur, mempertahankan, melindungi dirinya dari paksaan dan pemeriksaan orang lain atau badan yang diserahi untuk pemerintah.³² Menurut Sidney Hook demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.³³

Ada satu pengertian mengenai demokrasi yang dianggap populer di antara pengertian yang ada, yaitu pengertian demokrasi yang dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan bahwa demokrasi adalah

³¹ Winarno, *Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 89.

³² *Ibid.*, hlm. 91.

³³ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan 9Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakakta Press, Jakarta, Jakarta, 2000, hlm. 162.

pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).³⁴

Pemerintah dari rakyat berarti pemerintah negara itu dapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintah. Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Meskipun dalam praktik yang menjalankan penyelenggaraan negara itu pemerintah, tetapi orang-orang itu pada hakikatnya yang telah dipilih dan mendapat mandat dari rakyat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah untuk rakyat adalah pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.³⁵

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Oleh karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas³⁶

2. Sejarah Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai

³⁴ Winarno, Op.Cit., hlm.92.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ A. Ubaidillah, *el al, Op. Cit*, hlm.163.

demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.³⁷

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena langsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak berlian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).³⁸

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dimuka bumi barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenalkan kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh paus dan

³⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm.197.

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm.

pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan sudut yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.³⁹

Sebelum abad Pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya hanya diserahkan kepada tulisan-tulisan keagamaannya ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri mereka dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlu adanya kebebasan beragama serta adanya garis pemisah

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, hlm.54

yang tegas antara soal-soal keagamaan dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”.⁴⁰

Dua kejadian (*renaissance dan reformasi*) tersebut telah mempersiapkan Eropa masuk kedalam *Aufklarung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pemikiran dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atau akal (*ratio*) semata-mata yang pada gilirannya kebebasan berpikir ini menelorkan lahirnya pikiran tentang kebebasan politik. Dari sinilah Timbul gagasan tentang hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, dan serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah didukung pula oleh golongan menengah (*middle-class*) yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik.⁴¹

Kecaman dan dobrakan terhadap abslotutisme monarki didasarkan pada teori rasionalitas sebagai “*social-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu dasarnya menentukan bahwa dunia ini dikuasi oleh hukum yang timbul dari alam (*natural*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang baik raja, bangsawan, mapau rakyat jelata. Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam (*natural-law*) bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 55

⁴¹*Ibid.*

hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat antara kedua belah pihak. Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alamnya terjamin.⁴²

Teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat). Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu masing-masing dari Inggris dan Prancis, telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat tersebut mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberty, property*) sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui "*Trias Politica*"nya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam suatu negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip semua kekuasaan tersebut tidak boleh dipegang oleh seorang raja saja.⁴³

Dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah terlihat munculnya kembali ide pemerintahan (demokrasi). Tetapi dalam kemunculannya sampai saat ini demokrasi telah melahirkan dua konsep demokrasi

⁴²*Ibid.*, hlm. 55

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 25

yang berkaitan dengan peranan negara dan peranan masyarakat, yaitu demokrasi konstitusional abad ke- 19 dan demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya senantiasa dikaitkan dengan konsep Negara Hukum.⁴⁴

3. Konsep Demokrasi

Ada bermacam-macam istilah mengenai demokrasi yang kita kenal yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet dan demokrasi nasional.⁴⁵ Di antara sekian banyak aliran pikiran mengenai demokrasi tersebut, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya atas komunisme.

Perbedaan fundamental di antara kedua aliran tersebut adalah demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu Negara Hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsstaat*), dan yang bersifat totaliter.⁴⁶

a. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang kekuasaannya terbatas dan tidak dibolehkan melakukan perbuatan yang sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, sehingga kesempatan untuk penyalahgunaan kekuasaan dapat diperkecil yaitu, dengan cara menyerahkannya

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 26

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm. 199-200

⁴⁶ *Ibid.*

kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule Of Law*.

b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis

Pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggap sebagai alat maksa yang akhirnya lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “Negara hanyalah merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”, sehingga negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus dari demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia dan di Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan perdana menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan “negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme” (*a state in the transitional period destined to development on the path socialism*).⁴⁷

⁴⁷ Arnold J. Zurcher (Editor), *Constitutions And Constitutional Trend Since World War II*, Dikutip dari Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 89

Ciri-ciri demokrasi rakyat terbagi atas dua bentuk yaitu:

- 1) Suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat dimana partai komunis berperan sebagai penguasa;
 - 2) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.
- d. Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)

Pada akhir tahun 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan mereka dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah merdeka setelah perang dunia II berakhir. Kaum komunis berharap bahwa negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan "*bourgeois democratic revolution*", akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.⁴⁸

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcuta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari berbagai negara Asia ternyata gagal, karena golongan nasionalis cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan ini mendorong komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerja sama dengan golongan nasionalis setempat dan menyebabkan pula perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis terutama pada negara Uni Soviet terhadap negara-negara baru.⁴⁹

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 92

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm 205

Pada tahun 1960 dalam pertemuan 81 partai komunis di Moskow gagasan Khrushchev dirumuskan secara lebih rinci lagi dan dicetuskan suatu pola baru, yaitu negara demokrasi nasional (*national democratic state*). Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.

Pada akhir 1964 disadari bahwa konsep demokrasi nasional tidak realistis, karena beberapa negara yang tadinya dianggap sudah matang untuk terbentuknya demokrasi nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, Aljazair, dan Burma ada yang tidak memperhatikan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, bahkan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat, sehingga golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep demokrasi nasional yang baru dicetuskannya tersebut dan menentukan sikap terhadap negara borjuis nasional yang tidak memihak, tetapi yang membatasi ataupun menutup sama sekali ruang gerak partai komunis setempat. Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetusnya konsep mengenai demokrasi parlementer.⁵⁰

4. Model-Model Demokrasi

Demokrasi sebagai suatu sistem politik juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang lahir dan semuanya tidak lepas dari berbagai ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang menjadi banyak model karena kreativitas para aktor politik di berbagai

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 205

tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.⁵¹

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah memunculkan tiga model pokok demokrasi, yaitu:⁵²

- a. Demokrasi Partisipatif atau Demokrasi Langsung, yaitu suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b. Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yaitu suatu sistem yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas dengan tetap menjunjung tinggi aturan hukum.

Demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Sebenarnya para ahli masih meragukan apakah model ini juga termasuk kedalam suatu model demokrasi atau tidak, namun dalam model ini terdapat pola-pola tersendiri yang terpisah dari model-model lainnya.

5. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi dapat ditinjau dari pendapat Almamudi yang dikenal dengan “soko guru demokrasi”. Adapun prinsip-prinsip demokrasi menurut Almamudi adalah sebagai berikut:⁵³

- a. Kedaulatan Rakyat

⁵¹*Ibid.*, hlm. 207

⁵²*Ibid.*

⁵³ Abdul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1988, hlm.19-31

Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi, sehingga dalam negara demokrasi pemilik kedaulatan rakyat adalah rakyat bukan penguasa. Kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat dan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari rakyat.

- b. Pemerintahan didasarkan pada persetujuan rakyat
Prinsip ini menghendaki adanya pengawasan oleh rakyat terhadap pemerintahan. Dalam hal ini, penguasaan negara tidak bisa dan tidak boleh menjalankan kehidupan negara berdasarkan kemauannya sendiri.
- c. Pemerintahan mayoritas dan perlindungan hak-hak minoritas
Prinsip ini menghendaki adanya keadilan dalam keputusan. Keputusan tersebut harus sesuai dengan kehendak rakyat. Tetapi, dalam kenyataannya kehendak rakyat itu berbeda-beda, sehingga berlaku prinsip *majority rule*, yaitu keputusan diambil sesuai kehendak mayoritas rakyat dengan menghormati hak-hak minoritas.
- d. Jaminan hak-hak asasi manusia
Prinsip ini menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi. Jaminan tersebut terdapat dalam konstitusi. Jaminan hak asasi itu sekurang-kurangnya meliputi hak-hak dasar, yaitu hak mengemukakan pendapat, berekspresi, dan pers bebas, hak beragama, hak hidup, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan perlindungan hukum, hak atas proses peradilan yang bebas.
- e. Pemilu yang bebas dan adil
Prinsip ini menghendaki adanya pergantian pimpinan pemerintahan secara damai dan teratur. Hal ini penting untuk menjaga agar kedaulatan rakyat tidak diselewengkan. Oleh karena itu diselenggarakan pemilihan umum (Pemilu).
- f. Persamaan di depan hukum
Prinsip ini menghendaki adanya persamaan politik, yaitu secara hukum (di depan hukum) setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik, sehingga tidak boleh ada sikap membeda-bedakan (diskriminasi).
- g. Perlindungan hukum
Warga negara tidak boleh ditangkap tanpa alasan hukum yang jelas dan warga negara tidak boleh dipenjarakan tanpa melalui proses hukum yang terbuka.
- h. Penghargaan pada keberagaman
Prinsip ini menghendaki agar tiap-tiap kelompok sosial-budaya, ekonomi, ataupun politik diakui dan dijamin keberadaannya. Masing-masing kelompok memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan negara.
- i. Penghargaan terhadap nilai-nilai demokrasi
Prinsip ini menghendaki agar kehidupan negara senantiasa diwarnai oleh toleransi, kemanfaatan, kerjasama dan konsensus. Toleransi berarti kesediaan menahan diri, bersikap sabar, memberikan dan berhati lapang terhadap orang-orang yang berpandangan berbeda. Kemanfaatan berarti demokrasi haruslah mendatangkan manfaat konkret, yaitu perbaikan

kehidapan rakyat. Kerjasama berarti semua pihak bersedia untuk menyumbangkan kemampuan terbaiknya dalam mewujudkan cita-cita bersama. Kompromi berarti ada komitmen untuk mencari titik temu di antara berbagai macam pandangan dan perbedaan pendapat guna mencari pemecahan untuk kebaikan bersama.

6. Nilai-nilai Demokrasi

Demokrasi membutuhkan usaha yang nyata dari setiap warga negara maupun penyelenggara negara untuk berperilaku, sehingga mendukung sistem politik demokrasi. Perilaku demokrasi terkait dengan nilai-nilai demokrasi. Perilaku yang bersandar pada nilai-nilai demokrasi akan membentuk budaya atau kultur demokrasi. Menurut Henry B. Mayo Nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi :⁵⁴

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menjalankan pergantian kepemimpinan secara teratur;
- d. Membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui dan menganggap wajar adanya keragaman yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku;
- f. Menjamin tegaknya keadilan; dan
- g. Memajukan ilmu pengetahuan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut dirumuskan oleh Henry B. Mayo dengan harapan bahwa demokrasi yang hendak dijalankan haruslah mengacu pada nilai-nilai yang ada didalamnya. Selanjutnya, Mayo merumuskan bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;

⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm . 118

- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Selain itu, berkaitan dengan nilai-nilai demokrasi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo, Adnan Buyung juga menekankan pentingnya nilai dalam penyelenggaraan demokrasi. Ia menegaskan bahwa:⁵⁵

“Demokrasi bukan hanya cara, alat, atau proses, tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma demokrasi. Tegasnya demokrasi bukan hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus kita bangun terus-menerus sebagai suatu proses yang pasti akan memakan waktu.”

Jadi, Nilai-nilai demokrasi merupakan nilai yang diperlukan untuk mengembangkan pemerintahan yang demokratis. Nilai-nilai yang dikembangkan dan dibiasakan dalam kehidupan warga akan menjadi budaya demokrasi. Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tetapi, demokrasi tersebut perlu ditanamkan dan diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

7. Demokratisasi di Daerah

Demokratisasi di daerah dimaksudkan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan asas demokrasi yang ditandai dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakatnya. Demokratisasi di daerah merupakan wujud dari otonomi daerah yang dicanangkan sejak era reformasi.⁵⁶ Demokrasi dapat

⁵⁵ Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm 3-4

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 56.

diartikan sebagai suatu sistem politik dengan para anggotanya saling memandang satu sama lainnya dalam sama, dilihat dari sudut pandang politik. Sistem politik berfungsi sebagai perumusan kepentingan rakyat atau *identification of interest in the population*. Fungsi lainnya adalah sebagai pemilihan pimpinan atau pejabat pembuat keputusan atau *selection of leaders of official decision maker*.⁵⁷

Menurut Ni'matul Huda, meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur pemerintahan daerah telah ditetapkan, namun demokratisasi di daerah belum terjadi sepenuhnya. Hal ini ditunjukkan dengan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh anggota DPRD.⁵⁸ Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dikatakan belum mencerminkan demokrasi karena pemimpin daerah hanya dipilih oleh Anggota DPRD yang belum tentu sesuai dengan aspirasi rakyat. Praktik selama berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan pilihan DPRD sering kali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. Intervensi dari anggota DPRD yang telah memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat tinggi bila dianggap tidak sesuai dengan aspirasi DPRD tersebut. Pemimpin daerah sangat mudah dijatuhkan oleh DPRD yang memiliki kepentingan di dalamnya terutama partai politik yang dominan memilihnya. Penjatuhan kepala daerah oleh DPRD sudah terjadi berkali-kali sepanjang pemberlakuan Undang-Undang 1999.⁵⁹ DPRD memiliki penafsiran tersendiri mengenai aspirasi rakyat Hal ini mengindikasikan

⁵⁷ Sabar Situmorang, *Sistem Perwakilan Politik, "Alih Fungsi Peran DPRD Suatu Tinjauan Kasus Korupsi Oleh Indonesia Corruption Watch Tahun 2004"*, Corruption Watch, Jakarta, 2008, hlm. 17.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 204.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 205.

bahwa demokrasi belum berjalan dengan penerapan penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Demokratisasi di daerah mulai dilaksanakan secara lebih serius sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang pada tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dan pada tahun 2015 dilakukan perubahan atas sejumlah pasal pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tersebut dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 membawa sejumlah perubahan yang cukup mendasar. Salah satu perubahan yang signifikan dan mendasar adalah perubahan pada sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada). Jika dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah tersebut.⁶⁰ Hal itu menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam hal pemilihan kepala daerah menganut demokrasi langsung. Artinya, rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan terpilihnya kepala daerah.

⁶⁰ Utang Rasidus, *Otonomi Daerah dan Demokrisasidi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-Perubahannya*, Pustaka Siswa, Bandung, 2010, hlm. 5.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui Pilkada langsung merupakan salah satu wujud terjadinya demokratisasi di daerah. Dapat dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih demokratis. Alasannya dikarenakan lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah sesuai dengan kehendak mayoritas masyarakat sendiri. Selain itu, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁶¹

Praktik demokrasi langsung ini juga dilaksanakan dalam pemilihan umum legislatif, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, serta pemilihan kepala desa. Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”⁶² Senada dengan pasal ini, Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 56 pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah tidak ada lagi, namun diganti dengan Pasal 62 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yakni “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang”.

Meskipun dalam Pasal 62 yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dikemukakan

⁶¹ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 204.

⁶² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm. 42.

secara jelas seperti pada Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun pada praktiknya sampai saat ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dipilih secara langsung oleh masyarakatnya. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh masyarakat didasarkan pada suatu pemilihan yang terkesan ganjil, dimana pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Demikian juga di desa yang sudah lama dilaksanakan pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakatnya. Sementara kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih secara langsung oleh masyarakat setempat. Inilah salah satu alasan yang mendorong terjadinya perubahan sistem atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari yang tidak langsung menjadi langsung.⁶³ Selain itu, pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD, pada kenyataannya dapat menimbulkan ketidakstabilan pemerintahan daerah karena pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah bergantung pada perimbangan kekuatan partai politik dalam DPRD.⁶⁴

Proses demokratisasi di daerah seperti yang berlangsung dewasa ini melalui Pilkada langsung merupakan koreksi terhadap Pilkada terdahulu yang menggunakan cara perwakilan melalui DPRD seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada yang dilakukan melalui DPRD terbukti menimbulkan

⁶³ Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 5.

⁶⁴*Ibid.*,

berbagai masalah seperti intervensi pimpinan pusat partai politik, ketidaksesuaian aspirasi warga dengan pemilihan DPRD yang kurang aspiratif. Di samping itu, pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD memiliki kelemahan-kelemahan seperti tidak berlangsungnya pendidikan politik bagi masyarakat daerah, tidak terdapat mekanisme pemilihan yang kompetitif, jujur, dan adil, mengabaikan kesetaraan politik, menutup lahirnya kepemimpinan daerah.⁶⁵

Menurut Joko J. Prihatmoko, demokratisasi di daerah yang dilaksanakan melalui Pilkada langsung mengandung empat asumsi normatif, yakni:

1. Terjadinya penarikan kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilakukan melalui DPRD. Jika sebelumnya anggota DPRD memiliki fungsi memilih kepala daerah, sekarang fungsi tersebut dihapus.
2. Sumber kekuasaan adalah rakyat, penilai terakhir dari segala tingkah laku, program kerja, dan kinerja kepala daerah adalah rakyat.
3. Rakyat adalah sumber demokrasi. Artinya, rakyat dapat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang tersedia, baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekruimen pemimpin politik.
4. Demokrasi selama ini diterima sebagai suatu sistem yang terbaik dari sistem yang ada. Demokrasi menunjukkan tinggi kedaulatan rakyat.⁶⁶

Menurut Saptopo Bambang Ikodar, terjadinya demokratisasi di daerah melalui Pilkada langsung didasarkan pada beberapa hal, yakni:

1. Sistem pemilihan yang dilakukan secara perwakilan melalui DPRD menimbulkan ketidakstabilan pemerintahan. Ketidakstabilan yang dimaksud bermakna mudahnya kepala daerah dijatuhkan oleh DPRD.
2. Dengan adanya sistem Pilkada langsung, rakyat dapat berperan secara langsung dalam menentukan pimpinan di daerahnya. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan yang sesungguhnya. Apabila kepala daerah yang dipilih oleh rakyat tidak menjalankan amanat dari rakyat, maka yang pantas untuk menjatuhkan kepala daerah tersebut adalah rakyat itu sendiri.

⁶⁵ Saptopo Bambang Ikodar, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, FISIP UPN Veteran, Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 84.

⁶⁶ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Pronlema Penerepan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm. 129.

3. Hasil pemilihan diharapkan lebih terbuka dan objektif. Siapapun yang terpilih, dialah yang dihendaki oleh mayoritas rakyat daerah. Meskipun seseorang yang mendapat suara terbanyak, belum tentu orang yang memiliki kecakapan yang ideal.⁶⁷

Demokratisasi di daerah seperti pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui Pilkada langsung, memiliki landasan hukum yang jelas seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis tersebut tidak dijelaskan secara rinci. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjuk pemilihan secara demokratis sebagaimana pemilihan yang dilakukan oleh DPRD sebagaimana juga terlihat pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Defenisi pemilihan langsung oleh rakyat baru ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan keplaa daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang di daerah yang bersangkutan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 62 hanya dijelaskan bahwa “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang.” Hal ini bisa juga bermakna bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seperti disebutkan sebelumnya.

Demokratisasi di daerah dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat setempat secara langsung melalui Pilkada langsung, merupakan

⁶⁷ Saptopo Bambang Ikodar, *Op.cit*, hlm. 84.

indikasi tumbuhnya demokrasi di daerah. Penerapan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang disempurnakan dengan Undnag-Undang Nomor 9 tahun 2015, menggeser mekanisme sistem demokrasi pemilihan kepala daerah seperti yang tertuang dalam Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dari sistem demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung.⁶⁸

B. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Dalam pelaksanaa otonomi daerah, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni:

1. Asas Desentralisasi

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan;
- b. Desntralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyerahan, pemencaran, pembagian kekuasaan dan kewenangan; serta
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat

⁶⁸ Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 5.

otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.⁶⁹

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentralisasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.⁷⁰

Philipus M. Hadjon, mengemukakan:⁷¹ desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan, mengemukakan:⁷² Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain

⁶⁹ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18.

⁷⁰ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 122.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hlm. 122-123.

bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Dengan demikian pemerintah pusat dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau Negara secara keseluruhan, pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi suatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu Negara Kesatuan). Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan ciri suatu Negara Bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Hherbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

Ismail Husni, mengemukakan:⁷³ dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa negara, dapat diketahui bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan dimana

⁷³*Ibid.*, hlm. 123-124.

penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada dipusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hirarki. Dalam hubungan yang demikian itu tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat, hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat pada saat sentralisasi tidak mampu menyesuaikan dengan kondisi suatu Negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat dan agama dengan kondisi demikian sentralisasi dilaksanakan berdasarkan kebijakan pusat, konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda pula. Sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda di setiap daerah.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Menurut Inu Kencana Safei, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, filsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.⁷⁴

Pada awalnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dalam peradilan administrasi di Nederland, yang dipandang sebagai norma-norma tidak tertulis yang harus ditaati oleh pemerintah. Asas-asas hukum yang tidak tertulis, kemudian dipraktekkan di Nederland, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan, larangan "*detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang), dan larangan bertindak sewenang-wenang. Asas persamaan adalah merupakan hukum yang paling mendasar untuk memberlakukan hal-hal yang sama tanpa ada perbedaan.

Asas kepercayaan merupakan hukum yang paling mendasar pula yang menyangkut atas pemenuhan janji-janji secara yuridis, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijakan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan perundang-undangan), oleh karena pemerintahan terikat pada janjinya, kecuali terjadi perubahan keadaan. Asas kepastian hukum adalah memberikan hak bagi yang berkepentingan untuk mengetahui secara jelas dan tepat terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dalam pemerintahan.

⁷⁴Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 104.

Asas kecermatan adalah tindakan pemerintahan pada pengambilan suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan meneliti fakta-fakta yang relevan, kemudian memasukkan dalam pertimbangannya. Asas pemberian alasan adalah suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang rasional, ketetapan benar, dan memberikan keyakinan yang masuk akal sehat untuk dijadikan dasarnya.

Asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) adalah suatu wewenang digunakan pada tujuan yang telah ditetapkan. Kekuasaan (wewenang) dalam tindakan pemerintahan digunakan selain dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka terjadi penyalahgunaan wewenang. Hal ini dilarang dalam asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, asas-asas pemerintahan yang baik menjadi suatu alasan gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan-perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat

dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (*rechtsside*). Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya. Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap arogan, anarkhis dan penyalahgunaan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaannya.

Bedasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang diatur pada Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam mengendalikan penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepastian umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- 6) Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah reformasi merupakan persoalan yang sangat penting untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif, dan bertanggungjawab dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai hukum yang berkeadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan wewenang dalam mengatur dan mengurus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam

koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. kebebasan tindakan pemerintahan daerah bukan kebebasan tanpa dibatasi dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi kebebasan dalam menjalankan tindakan pemerintah (*vrij bestuur*) dalam membuat suatu kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang bertanggungjawab menunjukkan tata masyarakat yang berubah, terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta berkeadilan yang melibatkan masyarakat, maka dikembangkan konsep *good governance* (kepemimpinan yang baik). *Good governance* dewasa ini merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan yang bersifat dependent bukan independent. Karakter dependent dari pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintah pusat.

3. Prinsip Penyelenggraan Pemerintah dalam Islam

Menurut Islam, Negara Hukum ialah negara yang berdasarkan pada Al-qur'an dan Sunnah. Paham ini dianut oleh negara islam. Negara Islam adalah negara yang konstitusional atau negara yang berdasarkan syariat. Negara ini mempunyai kontitusi sebagai landasan dan hukum sebagai pedoman. Konstitusi negara Islam adalah prinsip dan hukum syariat yang dibawa oleh Al-Quran dan dijelaskan oleh Sunah Rasulullah yang berkaitan dengan akidah, ibadah, moral, pergaulan sosial,

hubungan baik pribadi, disiplin, kriminal, administrasi, konstitusi, dan internasional.⁷⁵

Menurut Muhammad Taher Azhary, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam islam adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemilik mutlak atas negara dan kekuasaan atau kedaulatan, serta pembuat ketentuan hukum, sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan mutlak tetapi hanya sekedar melaksanakan kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan oleh Allah.

Manusia sering disebut sebagai khalifah Allah di muka bumi. Manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di bumi yang memiliki kewajiban mengatur, mengelola, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia.

Di dalam khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Amanah mengandung arti segala sesuatu yang dapat dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak baik hak Allah maupun hak manusia. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak dan di sisi lain ia menjalankan amanah Allah.

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampaikan amanah yang dipikulnya, karena setiap amanah akan ditanya tentang

⁷⁵ Yusuf, Qardhawi, *Fiqih Negara*, Robbani Press, Jakarta, 1997, hlm. 32.

kepemimpinannya. Karena kepemimpinan merupakan amanah, maka setiap pemimpin bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila pemimpin menyimpang dari amanah yang diberikan, berarti ia berkhianat atas kepemimpinannya. Dalam kondisi demikian, ia tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang absah sehingga rakyat tidak wajib mentaatinya.

2. Prinsip Musyawarah

Secara *lughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Adapula yang berpendapat bahwa musyawarah adalah pembagian tugas atau resiko. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum atau kebijaksanaan publik. Musyawarah mempunyai kedudukan penting dalam ajaran Islam dan menjadi pilar dalam kehidupan masyarakat muslim. Musafir kenamaan at- Thabari menyebutkan bahwa musyawarah merupakan salah satu dari '*adha'im al-ahkam*', yaitu prinsip fundamental syariat Islam yang esensial bagi substansi dan identitas pemerintahan Islam.⁷⁶

Nabi Muhammad SAW adalah seorang nabi, Rasulullah, dan kepala negara yang selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan termasuk persoalan perang. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa musyawarah yang dilakukan Rasulullah terbatas pada persoalan kemasyarakatan

⁷⁶ Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.23-24

yang tidak atau belum diatur oleh nash Al- Qur'an.⁷⁷ Ada yang berpendapat bahwa Allah memerintahkan Nabi-Nya untuk bermusyawarah itu tidaklah menunjukkan bahwa nabi membutuhkan pendapat mereka, tetapi untuk mengajari mereka betapa utamanya musyawarah agar dijadikan tauladan sepeninggalan beliau.

3. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta. Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimani Allah berarti harus pula mengimani dan menegakkan keadilan. Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan, *pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *kedua*, adil dalam arti seimbang (proporsional); *ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak; *keempat*, adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu banyak kemungkinan untuk itu.⁷⁸

Keadilan suatu masyarakat menuntut keseimbangan dalam semua aspek. Pemerintahan diberi kewenangan untuk mengatur dan melayani anggota masyarakat dituntut untuk bertindak secara adil agar kehidupan bermasyarakat tetap mapan dan eksis. Pelaku kazaliman diberikan hukuman dan pihak yang teraniaya diberikan hak-haknya.

4. Prinsip Persamaan

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸ Muhammad Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qura'an*, Mizan, Bandung, 1992, hlm.114-

Status sosial manusia didasarkan pada nasab, kedudukan, pangkat, sumber daya ekonomi, dan membedakan secara tajam antara laki-laki dan perempuan serta mengenal budak. Islam datang di tengah masyarakat Arab dengan membawa prinsip persamaan dan mengajarkan kemuliaan manusia itu tidak didasarkan oleh hal tersebut, tetapi atas dasar takwa. Berdasarkan ajaran islam, Allah telah memberikan persamaan hak pada setiap manusia. Oleh karena itu, tidak boleh ada diskriminasi atas dasar warna kulit, ras, atau kebangsaan dan lainnya.

Prinsip persamaan di antara manusia ini berlaku dalam semua aspek kehidupan, baik ekonomi, politik, sosial, hukum, dan sebagainya. Namun, dalam bidang politik, prinsip persamaan ini membawa konsekuensi bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum. Di bidang hukum, setiap masyarakat memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum tanpa membedakan antara pejabat , bangsawan, dan rakyat.⁷⁹

5. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia

Setiap manusia yang lahir di dunia ini dilekati dengan hak asasi, yakni hak yang dimiliki oleh manusia yang diperoleh dan dibawanya sejak ia lahir. Dalam ajaran islam, bentuk perlindungan hak-hak asasi ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syariat islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materil maupun spirituil, individual dan sosial.

⁷⁹ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 50

Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh ditemukan bahwa Allah menurunkan syariat islam dengan beberapa tujuan yang secara garis besar terdiri dari tiga hal, yakni *dharuriyat* (tujuan pokok), yaitu hal-hal penting yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup manusia; *hajiyyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan dalam hidup di dunia; *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dari kebiasaan dan akhlak yang baik.⁸⁰

Pemerintahan islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi juga terhadap semua warga negara yang berda di wilayah negara tersebut, apapun agamanya. Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini merupakan inti dari perlindungan hak asasi manusia.

6. Prinsip Peradilan Bebas

Peradilan bebas ini lebih ditekankan pada kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugasnya. Prinsip peradilan bebas menghendaki agar hakim selaku pemutus perkara itu bebas bukan saja dari pengaruh eksternal, seperti kedudukan politis dan sosial pihak yang berperkara, tetapi juga bebas dari pengaruh internal, seperti perasaan iba, benci atau cinta terhadap pihak yang berperkara. Ini merupakan suatu keadaan yang sulit bagi manusia, karena secara umum manusia itu akan kesulitan untuk benar-benar objektif dan sepenuhnya terlepas dari pengaruh objektif.⁸¹

53 ⁸⁰ Yusuf Al- Qardhawi, *Ijithad dalam Syariat Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm..

⁸¹ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 57-58

Menurut Bunaya, hanya orang-orang yang benar-benar alim dalam sumber-sumber keagamaan dan yang yakin akan kesahihan penilainnyalah yang dapat mengemban kedudukan hakim dan menurut beberapa fakih imamiyah, al-hakim harus alim bukan saja dalam keputusan-keputusannya, namun juga dalam semua keadilan (memutus perkara) dan melindungi hak-hak orang.⁸²

7. Prinsip Perdamaian

Agama islam adalah agama yang menjunjung tinggi perdamaian. Sesuatu yang dapat menopang perdamaian antar manusia adalah perasaan sederajat dan bersaudara. Al-Qur'an dan hadist Nabi mengingatkan bahwa semua manusia itu sama dan bersaudara atas dasar ikatan nasab. Ikatan persaudaraan ini menjadi lebih kuat ketika terjadi dalam kalangan orang-orang islam, karena bukan saja dalam ikatan nasab tetapi juga ikatan keimanan. Karena semua manusia atau lebih khususnya sesama muslim itu bersaudara, maka ketika terjadi perselisihan, perkelahian, dan peperangan, maka segera diadakan perdamaian.⁸³

Suasana damai adalah dambaan semua manusia dalam menjalani kehidupan. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, ajaran islam memuat aturan pergaulan antarmanusia, menghilangkan sebab-sebab yang dapat melahirkan perselisihan dan pertengkaran seperti larangan mengolok-ngolok dan memberi gelar yang buruk, menjauhi prasangka dan mencari-cari kesalahan orang serta larangan menggunjing, sedangkan dalam lingkup kenegaraan, dibentuknya lembaga

⁸² Abdul aziz A. Sachedina, *Kepemimpinan dalam Islam Perspektif Syi'ah*, Mizan, Bandung, 1991, hlm. 216

⁸³ *Ibid.*, hlm. 60

peradilan adalah dalam rangka mewujudkan perdamaian pihak-pihak yang bersengketa.⁸⁴

8. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Keadilan sosial mencakup pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Penerapan prinsip kesejahteraan dimaksudkan untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan jurang pemisah ekonomi dan sosial di antara anggota masyarakat.

Salah satu tugas dari pemerintah adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Dalam ajaran Islam, terdapat norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat seperti larangan penumpukan kekayaan, anjuran menjadi orang dermawan, pengaturan mengenai zakat, infaq, sadaqah, larangan menimbun bahan kebutuhan pokok, dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan zakat, peranan pemerintah tidak hanya diberi hak untuk memungut zakat, tetapi juga dituntut supaya mengupayakan terwujudnya ketenangan dan ketentraman dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam perekonomian masyarakat, bahkan

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 61

merupakan salah satu kewajiban yang dimilikinya untuk mewujudkan dan memelihara kesejahteraan sosial.⁸⁵

9. Prinsip Ketaatan Rakyat

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintah sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an dan Hadist. Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan mutlak, sedangkan pemerintah atau pemegang otoritas dalam suatu negara itu kekuasaannya relatif atau tidak mutlak.

Oleh karena otoritas pemerintah itu tidak mutlak, maka ketaatan rakyat pun bersyarat, yaitu: *pertama*, pemerintah itu seorang yang taat menjalankan perintah Allah. Jika ia durhaka atau tidak melaksanakan syariat islam, maka ia tidak wajib ditaati; *kedua*, pemerintah itu menetapkan hukum dengan adil di antara manusia . Jika demikian rakyat wajib mentaati. Akan tetapi jika pemerintah itu zalim dan aniaya, rakyat tidak wajib mentaati karena kezaliman adalah bukti ketidaktaatan kepada Allah dan Rasulullah; *ketiga*, pemerintah tidak memerintahkan manusia untuk maksiat. Tugas utama pemerintah muslim adalah menyuruh manusia untuk berbuat kebajikan , mencegah mereka berbuat kemunkaran dan menyebarkan keutamaan serta memerangi keburukan⁸⁶

⁸⁵ Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al- Qur'an*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 202-203

⁸⁶ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 47-48