

BAB II

PELAKSANAAN PRINSIP DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM DI INDONESIA

A. Macam-Macam Demokrasi dan Tujuannya

1. Pengertian Demokrasi dan Jenisnya

Istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “ dari rakyat untuk rakyat ” atau “ pemerintahan oleh mereka yang diperintah “. ³⁷

Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan di mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. ³⁸

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter. Baginya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi. ³⁹

³⁷ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2015, Hlm. 174.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah)*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2003, hlm, 14.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi negara kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekadar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini, berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.⁴⁰

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁴¹ Jadi negara, demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut pandang organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁴²

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan reformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini :

⁴⁰ Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.⁴³

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh karena itu, stusi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.⁴⁴ Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum

⁴³ Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

⁴⁴ *Ibid.*

istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.⁴⁵

Menurut Encik Muhammad Fauzan di dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara Indonesia”, Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan kita juga mengenal bermacam-macam demokrasi, seperti: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi pancasila. Serta menurut Dede Rosyada, et.al. ada lima corak atau model demokrasi, yakni; demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional⁴⁶.

- a. Demokrasi Langsung adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan-keputusan negara. Yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan.
- b. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membentuk keputusan negara, merumuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya.
- c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum pada konstitusi. Demokrasi konstitusi adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*.
- d. Demokrasi Parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen terhadap jalannya pemerintahan.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

⁴⁶ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017., hlm. 150-151.

- e. Demokrasi Terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
- f. Demokrasi Sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- g. Demokrasi Liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang teratur dan berkelanjutan.
- h. Demokrasi Partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai,
- i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah untuk mufakat.⁴⁷

Berbicara tentang tujuan demokrasi, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan sistem ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah). Menurut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:⁴⁸

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai titik minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Menjamin tegaknya keadilan.

Berdasarkan pemaparan dari nilai-nilai yang ada pada demokrasi dapat disimpulkan bahwa, demokrasi bertujuan untuk menciptakan suasana damai di dalam masyarakat, menciptakan keadilan pada masyarakat, dan menciptakan pemerintahan yang transparan pada masyarakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan demokrasi tersebut perlu adanya pemerintahan yang

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 151-152.

⁴⁸ H.M Thalbah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 9.

bertanggungjawab terhadap jalannya pemerintahan, yang selalu pada koridor keadilan.

Lebih lanjut penulis mengutip dari apa yang disampaikan Henry B. Mayo yang penulis kutip dari buku H.M Thalhah yang berjudul *Demokrasi dan Negara Hukum* bahwa B. Mayo menguraikan agar melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga yang berkaitan dengan syarat dapat terwujudnya demokrasi sebagai berikut (syarat demokrasi):⁴⁹

- 1) Pemerintahan yang bertanggung jawab.
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- 4) Pers dan media masa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Berdasarkan yang telah dirumuskan oleh Mayo setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realita dari suatu demokrasi. Demokrasi merupakan suatu sistem yang paling cocok untuk sistem pemerintahan bernegara, akan tetapi demokrasi tidak dapat berjalan hanya dengan konsep yang ideal saja, haruslah ada partisipasi publik, karena sejatinya konsepsi demokrasi merupakan oleh rakyat dan untuk rakyat.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

2. Tujuan dan Prinsip Demokrasi

Berbicara tujuan, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan suatu roda ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah) yang tentunya mampu dirasakan oleh rakyat di Indonesia yang secara sadar ataupun tidak sadar memberikan rasa percayanya terhadap negara melalui kontak sosial yang terbangun selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda terkait dengan teori rasionalitas yang pada umumnya disebut dengan *social contract* (kontrak sosial).⁵⁰ Di samping itu, saat ini negara di dunia pada umumnya telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasarnya yang fundamental. Hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan idela untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karna itu kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁵¹

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

Meskipun pada umumnya pengertian demokrasi ini dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaanya (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama bahkan terkadang bertolak belakang antara idealita dan realitanya. Hal inilah yang menjadi keraguan terbesar terhadap demokrasi yang hingga detik ini banyak yang dijadikan sebagai dasar negaranya. Berangkat dari hal tersebut tentunya dibutuhkan suatu pedoman ataupun syarat yang dianggap penting jika demokrasi ingin berjalan sesuai dengan realitanya.⁵²

Lebih lanjut penulis mengutip prinsip-prinsip demokrasi menurut Inu Kencana Syafii:⁵³

1. Adanya pembagian kekuasaan;
2. Adanya pemilihan umum;
3. Adanya manajemen yang terbuka;
4. Adanya kebebasan individu;
5. Adanya peradilan yang bebas;
6. Adanya pengakuan hak minoritas;
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum;
8. Adanya pers yang bebas;
9. Adanya beberapa partai politik;
10. Adanya musyawarah;
11. Adanya persetujuan;
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional;
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian;
14. Adanya pengawasan tentang administrasi negara;
15. Adanya perlindungan hak asasi;
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas;
17. Adanya persaingan keahlian;
18. Adanya mekanisme politik ;
19. Adanya kebijaksanaan negara; dan,

⁵²*Ibid.*, hlm 42.

⁵³*Ibid.*

20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

Selain prinsip-prinsip di atas juga ada prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara menurut Henry B. Mayo (1960) : (1). Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab. (2). adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah. (3). memiliki sistem dwi atau multi partai. (4). Pers dan media massa yang bebas. (5). sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan.⁵⁴

Berdasarkan yang telah dirumuskan di atas oleh Inu Kencana Syafie tentang prinsip-prinsip demokrasi dan juga prasyarat demokrasi oleh Mayo, setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realitas dari suatu demokrasi yang menjadi dasar dari suatu negara haruslah mampu mewujudkan kriteria-kriteria di atas sehingga apa yang dicita-citakan tidaklah menjadi hal yang sia-sia. Sederhananya, demokrasi yang dinilai mampu menguatkan peran rakyat dengan mempertegas kembali kedaulatan rakyat yang ideal sehingga rakyat diberikan peran yang penting, baik dalam hal agenda (memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan) ataupun dalam pengambilan keputusan.

⁵⁴*Ibid.*

B. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia

1. Sejarah Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁵⁵

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁵⁶

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajandari penduduk.⁵⁷ Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya

⁵⁵Yuswalina,dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*,Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

⁵⁶ *Ibid* .

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia* , edisi Revisi, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 261.

berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi.⁵⁸

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. *Magna Charta* adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam *Magna Charta* menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat.)⁵⁹

Dalam sejarah demokrasi, momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa yaitu gerakan pencerahan dan reformasi. Gerakan pencerahan adalah gerakan yang menghidupkan kembali minat pada budaya dan sastra Yunani Kuno. Gerakan reformasi yaitu penyebab lain kembalinya tradisi demokrasi di Barat, setelah pernah tenggelam pada abad pertengahan tersebut. Gerakan reformasi adalah

⁵⁸Mawardi, *Op.Cit*, hlm.36

⁵⁹*Ibid.*

gerakan revolusi agama di Eropa pada abad ke 16. Tujuan dari gerakan ini yaitu gerakan kritis terhadap kebekuan doktrin gereja.⁶⁰

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*.⁶¹ *Trias Politica* adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada *trias politica* ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.⁶²

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara*, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. *Kedua*, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.⁶³

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplemtasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati diatas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenemona demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.⁶⁴

Pada pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama

⁶³*Ibid.*, hlm.38.

⁶⁴*Ibid.*

yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu 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 berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁶⁵

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal 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 dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi

⁶⁵*Ibid.*, hlm.39.

Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar.

Sebelum Abad pertengahan berakhir dan Eropa Barat pada permulaan Abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah *renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. *Renainssance* adalah aliran yang menghidupkan kembali kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi secara perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan, hal ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan negara”.⁶⁶

⁶⁶*Ibid.*

Setelah berlangsungnya penyadaran dengan ditandai pemisahan antara gereja dan negara, hal ini menjadi tolak ukur pertama dimana kebebasan beragama, kebebasan berfikir dan menyampaikan pendapat serta lebih tertatanya sistem pemerintahan negara yang mana telah dipisahkan dari agama dan duniawi sehingga dapat berdiri secara impenden dalam hal memajukan negara tanpa adanya intervensi manapun. Sehingga *renaissance* dan reformasi merupakan suatu momentum yang saling berkaitan.⁶⁷

2. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1995 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁶⁸

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk system politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu 60 tahun bangsa Indonesia merdeka., praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik

⁶⁷ *Ibid.*, hlm.41.

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hlm. 270.

yang masih dalam proses menentukan format system politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.⁶⁹

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan pra kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan. Sementara itu perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuasi) dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*aquilibrium potition*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*).⁷⁰

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu:⁷¹

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 176.

⁷¹ *Ibid.*, 176.

1. Demokrasi periode 1945-1959

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parlementer. Sistem demokrasi parlementer mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan di proklamirkan dan mulai diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata sistem demokrasi parlementer ini kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan pada beberapa negara Asia lain.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden beserta Menteri-Menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata tidak berjalan dengan baik dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi politik dan politik oleh karena pemerintah tidak memperoleh kesempatan melaksanakan programnya.

Namun pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik karena itu segala hal

yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.⁷²

2. Demokrasi periode 1959-1965

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dalam praktik pemerintahan, pada periode ini telah banyak melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik yang terjadi dalam sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

Begitu pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa bagi seorang presiden dapat bertahan sekurang-kurangnya selama lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengatakan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun.

Banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada praktik demokrasi, terutama pada bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat

⁷² *Ibid.*, hlm. 177-178.

mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib peraturan presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.⁷³

Dapat disimpulkan bahwa demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran. Bentuk sistem demokrasi ini tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya G30SPKI.

3. Demokrasi periode 1965-1998

Periode pemerintahan ini muncul setelah gagalnya G30SPKI. Landasan formil periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan MPRS. Semangat yang mendasari lahirnya periode ini adalah ingin mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dan murni.

Untuk meluruskan dari penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPPS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 178-181.

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi, karena rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu juga dengan partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Akan tetapi, “Demokrasi Pancasila” dalam rezim orde baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.⁷⁴

C. Prinsip-Prinsip Menjalankan Pemerintahan Dalam Islam

Menurut Hasan al-Banna sebagaimana dikutip oleh Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, pemerintahan Islam adalah pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah yang beragama Islam, melaksanakan kewajibankewajiban agama Islam dan tidak melakukan maksiat secara terang-terangan, melaksanakan hukum-hukum dan ajaran-ajaran agama Islam. Sistem pemerintahan yang pernah dipraktikkan dalam Islam sangat terkait dengan kondisi konstektual yang dialami oleh masing-masing-umat.⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 181-183.

⁷⁵ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Fiqih Politik Hasan al-Banna.*, Media Insani, Solo, 2003, hlm. 39.

Dalam rentang waktu yang sangat panjang sejak abad ke-7 Masehi hingga sekarang, umat Islam pernah mempraktekkan beberapa sistem pemerintahan yang meliputi sistem pemerintahan khilafah (khilafah berdasarkan syura dan khilafah monarki), imamah, monarki dan demokrasi. Khilafah adalah pemerintahan Islam yang tidak dibatasi oleh teritorial, sehingga kekhalifahan Islam meliputi berbagai suku dan bangsa. Ikatan yang mempersatukan kekhalifahan adalah Islam sebagai agama. Pada intinya, khilafah merupakan kepemimpinan umum yang mengurus agama dan kenegaraan sebagai wakil dari Nabi Saw. Dalam bahasa Ibn Khaldun, kekhalifahan adalah kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat Islam dan memikul da'wah Islam ke seluruh dunia. Menegakkan khilafah adalah kewajiban bagi semua kaum muslimin di seluruh penjuru dunia. Menjalankan kewajiban yang demikian itu, sama dengan menjalankan kewajiban yang diwajibkan Allah atas semua kaum muslimin. Melalaikan berdirinya kekhalifahan merupakan maksiat (kedurhakaan) yang disiksa Allah dengan siksaan yang paling pedih.⁷⁶

Berdasarkan ijma' sahabat, wajib hukumnya mendirikan kekhalifahan. Setelah Rasulullah wafat, mereka bersepakat untuk mendirikan kekhalifahan bagi Abu Bakar, kemudian Umar, Usman, dan Ali, sesudah masing-masing dari keempatnya wafat. Para sahabat telah bersepakat sepanjang hidup mereka atas kewajiban mendirikan kekhalifahan, meski mereka berbeda pendapat tentang orang yang akan dipilih sebagai khalifah, tetap mereka tidak berbeda

⁷⁶ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasaht Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Erlangga, Jakarta,, 2008, hlm. 204-205.

pendapat secara mutlak mengenai berdirinya kekhalifahan.⁷⁷ Oleh karena itu, kekhalifahan (khilafah) adalah penegak agama dan sebagai pengatur soal-soal duniawi dipandang dari segi agama. Jabatan ini merupakan pengganti Nabi Muhammad Saw, dengan tugas yang sama, yakni mempertahankan agama dan menjalankan kepemimpinan dunia. Lembaga ini disebut khilafah (kekhalifahan). Orang yang menjalankan tugas itu disebut khalifah. Tentang penamaan khalifah Allah masih sering muncul pertentangan. Sebagian orang membolehkannya, berdasarkan kekhalifahan universal yang diperuntukkan seluruh anak Adam, yang dikandung dalam firman Allah: "Sesungguhnya Dia menciptakan mereka sebagai khalifah-khalifah". Jumhur ulama melarang memberi nama demikian, karena menurut mereka ayat tersebut tidak bermaksud begitu. Lagi pula, Abu Bakar menolak ketika beliau dipanggil dengan nama tersebut. "Saya bukan khalifah Allah, tapi khalifah Rasulullah".⁷⁸ Jadi fungsi pemerintahan dalam Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan. Oleh karena itu untuk mewujudkan kemaslahatan tersebut perlu dibarengi dengan mewujudkan pemerintahan yang baik atau di kenal dengan istilah *good governace*.

Bila kita kaitkan dengan syariah, maka apakah hakekat Good Governace dalam prespektif hukum Islam. Tidak ada rumusan baku mengenai hal ini. Namun dari berbagai pernyataan yang terpencar di dalam berbagai ayat al-Qur'an maka kita dapat mengkontruksi *Good Governace* menurut prespektif syariah. Di antara ayat tersebut adalah QS Hud : 61 dan QS al-Haj : 41 yang

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 206

artinya: “Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah yang menjadikan kamu supaya memakmurkannya (membangunnya) [QS. 11:61]. Dan 22: 41...(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma’ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan (Q.22:41).⁷⁹

Ayat pertama menjelaskan misi utama manusia adalah membangun bumi. Ayat kedua menegaskan bahwa orang-orang beriman menggunakan kekuasaan yang mereka miliki untuk menegakkan shalat, membayar zakat dan menegakkan amar ma’ruf nahi mungkar.⁸⁰ Dari kedua ayat di atas kita dapat merumuskan *Good Governance* dalam prespektif hukum Islam yaitu suatu penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan yang berorientasi pada (1) penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan spiritual dan rohaniyahnya sebagaimana disimbolkan penegakan shalat (2) Penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan dengan disimbolkan zakat (3) Penciptaan stabilitas politik diilhami dari amar ma’ruf dan nahi mungkar. Singkat kata dalam ayat tersebut terdapat tiga governance yaitu:⁸¹

- (a) *Spiritual Governanace*;
- (b) *Economic Governance*; dan
- (c) *political Governance*.

⁷⁹ Mishra, Satish Candra. “Pemerintah dan Pemerintahan: Memahami Ekonomi Politik Reformasi Institusi” *Jurnal Reformasi Ekonomi*, Vol 1 (2), 2005, hlm 42.

⁸⁰ Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007, hlm 43.

⁸¹ *Ibid.*, hlm 4.

Untuk dapat mewujudkan *good governance* dalam tiga aspek, diperlukan beberapa nilai dan dari nilai-nilai tersebut dapat diturunkan beberapa asas tatakelola pemerintahan yang baik. Dengan memperhatikan ayat-ayat al-Qur'an dan sunnah Nabi saw dapat ditemukan beberapa nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu: syura, meninggalkan yang tidak bernilai guna, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, serta orientasi ke hari depan. Nilai dasar pertama adalah syura yang ditegaskan dalam Q. 3: 159 yang artinya:⁸² Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Dari nilai dasar syura ini dapat diturunkan asas hukum mengenai penyelenggaraan pemerintahan berupa asas partisipasi masyarakat. Nilai dasar berikutnya dalam hukum Islam adalah penegasan Nabi saw mengenai meninggalkan segala yang tidak bernilai guna, Nabi bersabda, yang artinya: Sebaik-baik Islam seseorang adalah bahwa ia meninggalkan hal-hal yang tidak berguna (HR at-Tirmizi, Ahmad). Dari hadis ini dapat diturunkan asas efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Nilai dasar lain dalam hukum Islam adalah keadilan.⁸³

Penegasan mengenai keadilan dalam sumber-sumber Islam banyak sekali, misalnya dalam Q. 5: 8 yang artinya: Berbuat adillah kamu, (karena) berbuat adil itu lebih dekat kepada taqwa (Q. 5: 8). Masalah keadilan secara umum dan masalah kepastian hukum merupakan jeritan seluruh masyarakat Indonesia saat ini. Tata kelola pemerintahan yang baik menghendaki adanya jaminan kesamaan akses seluruh warga masyarakat terhadap sumberdaya politik,

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid.*

ekonomi, dan administratif.⁸⁴ Tanggung jawab sebagai nilai dasar syariah dapat diturunkan asas responsivitas dalam pemberian pelayanan. Secara khusus asas ini dapat pula disimpulkan dari firman Allah yang menggambarkan pribadi Rasulullah saw yang sensitif terhadap penderitaan umatnya, (Q. 9: 128): “Telah datang kepadamu seorang utusan (rasul) dari kalanganmu sendiri, berat dirasakannya apa yang kamu derita, sangat memperhatikan kamu dan amat belas kasih lagi penyayang terhadap orang-orang mukmin” (Q. 9: 128) Responsivitas adalah kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta merencanakan program-program pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Selain itu nilai dasar hukum Islam lainnya adalah amanah.⁸⁵

Di dalam konsep amanah itu terdapat suatu asas akuntabilitas. Dalam hal ini, al-Qur'an menegaskan (Q. 2: 42) yang artinya: Dan janganlah kamu menyembunyikan kebenaran, padahal kamu mengetahui (Q. 2: 42). Salah satu pengertian yang dapat ditarik dari keumuman pernyataan ayat ini adalah adanya asas transparansi termasuk di dalam transparansi dalam penyelenggaraan birokrasi untuk pelayanan publik. Akuntabilitas dan transparansi adalah kriteria lainnya yang penting dalam suatu *good governance*. Nilai dasar lainnya dalam ajaran dan hukum Islam adalah orientasi ke hari depan. Islam sangat menekankan kepada umatnya agar mereka memperhatikan hari esok dan membuat perencanaan dan persiapan untuk

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 45.

menghadapi hari depan. Di dalam al-Qur'an ditegaskan: ...dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang dipersiapkan untuk hari esok (Q. 59: 18).⁸⁶

Dalam Islam diajarkan dua macam hari depan, yaitu akhirat dan hari esok, diajarkan pula dalam Islam bahwa hari depan itu harus lebih baik dari hari ini. Dalam al-Qur'an terdapat isyarat-isyarat mengenai hal itu seperti dalam Q. 93: 3-4 Artinya: tiadalah tuhanmu meninggalkan kamu dan tidak pula dia membencimu; dan sesungguhnya hari esok adalah lebih baik bagimu dari hari yang telah lalu (Q. 93: 3-4) Keseluruhan kutipan diatas menjelaskan keharusan adanya visi yang jelas dalam hidup setiap orang.⁸⁷

Para Ahli sebenarnya mengakui bahwa tidak ada struktur pemerintahan terbaik yang dapat diidentifikasi dengan jelas untuk digunakan sebagai model universal bagi negara-negara berkembang. Akan tetapi setidaknya diakui bahwa *Good Governance* adalah suatu kondisi di mana terwujud hubungan tiga unsur yaitu pemerintah, masyarakat atau rakyat dan dunia usaha yang berada di sektor swasta yang sejajar, berkesamaan, dan berkeimbangan di dalam peran yang saling mengontrol.⁸⁸

Bila kita kaitkan dengan syariah, maka apakah hakekat *Good Governance* dalam prespektif hukum Islam. Tidak ada rumusan baku mengenai hal ini. Namun dari berbagai pernyataan yang terpencair di dalam berbagai ayat al-Qur'an maka kita dapat mengkontruksi *Good Governance* menurut prespektif syariah. Di antara ayat tersebut adalah QS Hud : 61 dan QS al-Haj : 41 yang

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Mishra, Satish Candra. "Pemerintah dan Pemerintahan: Memahami Ekonomi Politik Reformasi Institusi" Jurnal Reformasi Ekonomi, Vol 1 (2), 2005, hlm 42.

artinya: “Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah yang menjadikan kamu supaya memakmurkannya (membangunnya) [QS. 11:61]. Dan 22: 41...(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuatma’ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan (Q.22:41).

Dengan memperhatikan ayat-ayat al-Qur’an dan sunnah Nabi saw dapat ditemukan beberapa nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu: syura, meninggalkan yang tidak bernilai guna, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, serta orientasi ke hari depan. Nilai dasar pertama adalah syura yang ditegaskan dalam Q. 3: 159 yang artinya:⁸⁹ Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Dari nilai dasar syura ini dapat diturunkan asas hukum mengenai penyelenggaraan pemerintahan berupa asas partisipasi masyarakat. Nilai dasar berikutnya dalam hukum Islam adalah penegasan Nabi saw mengenai meninggalkan segala yang tidak bernilai guna, Nabi bersabda, yang artinya: Sebaik-baik Islam seseorang adalah bahwa ia meninggalkan hal-hal yang tidak berguna (HR at-Tirmizi, Ahmad). Dari hadis ini dapat diturunkan asas efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Nilai dasar lain dalam hukum Islam adalah keadilan.⁹⁰

Penegasan mengenai keadilan dalam sumber-sumber Islam banyak sekali, misalnya dalam Q. 5: 8 yang artinya: Berbuat adillah kamu, (karena) berbuat adil itu lebih dekat kepada taqwa (Q. 5: 8). Masalah keadilan secara umum dan

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

masalah kepastian hukum merupakan jeritan seluruh masyarakat Indonesia saat ini. Tata kelola pemerintahan yang baik menghendaki adanya jaminan kesamaan akses seluruh warga masyarakat terhadap sumberdaya politik, ekonomi, dan administratif.⁹¹ Tanggung jawab sebagai nilai dasar syariah dapat diturunkan asas responsivitas dalam pemberian pelayanan. Secara khusus asas ini dapat pula disimpulkan dari firman Allah yang menggambarkan pribadi Rasulullah saw yang sensitif terhadap penderitaan umatnya, (Q. 9: 128): “Telah datang kepadamu seorang utusan (rasul) dari kalanganmu sendiri, berat dirasakannya apa yang kamu derita, sangat memperhatikan kamu dan amat belas kasih lagi penyayang terhadap orang-orang mukmin” (Q. 9: 128) Responsivitas adalah kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta merencanakan program-program pelayanan yang dibutuhkan masyarakat..⁹²

D. Pengertian dan Sejarah Perkembangan Negara Hukum di Indonesia

1. Pengertian Negara Hukum

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, hlm 45.

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:⁹³

-Negara hukum (*rechstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

-Negara kekuasaan (*machstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpłowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah “*Eiter Organisatioan der Herrschaft einer Minoritat* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereinteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri.⁹⁴ Karena raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.⁹⁵

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang

⁹³ M. Thalbah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm,25.

⁹⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm, 156.

⁹⁵ *Ibid.*

independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.⁹⁶

D.Mutiara⁹⁷ dalam bukunya *Ilmu Hukum Tata Negara Umum*, memberikan definisi sebagai berikut:⁹⁷

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.

Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Bahkan ditambahkan Satjipto Raharjo, perumusan dan institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia⁹⁸.

Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum hakikatnya adalah Negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali Negara

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, hlm,26.

⁹⁸ *Ibid.*

yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan di dalamnya, harus tunduk pada aturan yang berlaku.⁹⁹

Dapat dikatakan lain bahwa Negara Hukum adalah alat-alat negara yang menggunakan kekuasaan hanya berdasarkan sebuah hukum yang berlaku dimana perilakunya ditentukan oleh hukum tersebut. Negara hukum didasarkan atas keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan juga baik.

Ada dua unsur utama dalam negara hukum, yaitu hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dengan didasarkan pada norma obyektif dan norma obyektif tersebut harus memenuhi syarat formal serta dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.

Sebagai negara hukum, tentunya sudah menjadi suatu kepastian untuk mempunyai beberapa unsur yang menunjang selain yang disebut diatas, diberlakukannya sistem negara hukum secara efektif sebagai dasar bernegara yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Adapun unsur-unsur negara hukum diantaranya adalah :¹⁰⁰

- 1) Adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
- 3) Pemerintahan dijalankan berdasar peraturan perundang-undangan.
- 4) Adanya peradilan administrasi ketika terjadi sebuah perselisihan antara rakyat dengan Pemerintahnya.

⁹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 62.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Adapun demikian bahwa negara dapat disebut sebagai negara hukum apabila memiliki ciri-ciri, yaitu :¹⁰¹

- 1) Kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku.
- 2) Kegiatan negara berada dibawah kendali dan kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif dan mandiri.
- 3) Berdasarkan sebuah undang-undang yang menjamin akan adanya hak asasi manusia.
- 4) Menuntut adanya pembagian kekuasaan.

Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Disebut sebagai negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu :¹⁰²

- 1) Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan Undang-Undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada Undang-Undang tertulis, yakni Undang-Undang formal.
- 2) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM).
- 3) Keterikatan pemerintah pada hukum.
- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.

Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan

¹⁰¹Rocket Manajemen, *Pengertian Negara Hukum, Unsur, dan Cirinya*, <http://rocketmanajemen.com/definisi-negara-hukum/>, diakses pada tanggal 30 November 2019.

¹⁰² Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013, hlm. 4-5.

mulai populer pada Abad XIV. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.¹⁰³

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh plato dan pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.¹⁰⁴

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut akhirnya dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik adalah negara yang mana diperintah melalui konstitusi dan berkedaulatan hukum.¹⁰⁵

2. Negara Hukum Indonesia

Seiring dengan perjalanan waktu yang sangat panjang, terjadi pergolakan pemikiran dan pergolakan sosial terus menyertai perjalanan bangsa Indonesia menjadi suatu bangsa yang besar dan merdeka. Perjuangan dan peperangan menjadi pilihan yang harus dilakukan untuk

¹⁰³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

mempercepat proses kemerdekaan tersebut, dan akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan itu terlaksana. Sejak saat itu proses menjadi suatu negara modern terus dilakukan baik memilih presiden dan wakil presiden maupun membuat konstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir merdeka dalam mencoba kehidupan bernegara. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan *idiil* dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahirnya UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat bangsa Indonesia pada saat kemerdekaannya.¹⁰⁶

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik kita yang selama lebih dari setengah abad tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan system yang berbeda-beda pula.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk

¹⁰⁶ Muntoha, *Op,Cit.*, hlm. 15.

mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.¹⁰⁷

Dalam Negara Hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip “*The Rule of Law, And not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocrative*” yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, “*nomos*”.¹⁰⁸

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa *Indonesia adalah negara hukum*. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas system konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas

¹⁰⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 21-22.

¹⁰⁸ *Ibid.*

belaka. Sejalan dengan ketentuan baru ini, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁰⁹

Jika diaitkan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana penjelasan pada pembahasan sebelumnya, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut :¹¹⁰

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM).

Perlindungan terhadap HAM terdapat pada pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan pasal 34.

2. Pemisahan / Pembagian Kekuasaan.

Merupakan pilihan system untuk mengorganisasikan prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan. Pemisahaan kekuasaan ialah dipisah-pisahkannya kekuasaan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*) artinya bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan adalah dibagi-bagikannya kekuasaan itu dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berarti bersifat vertical.¹¹¹

3. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang.

Dalam hal ini, dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan (2). Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, masalah kelembagaan negara yang menjalankan pemerintahan

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 23-24.

¹¹⁰ Muntoha, *Op,Cit.*, hlm. 18.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 20.

tersebut harus berpegang teguh kepada system konstitusional (hukum dasar).¹¹²

4. **Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri.**

Dalam konsepsi negara hukum , meskipun keberadaan peradilan administrasi merupakan ciri khas negara hukum liberal yang lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak asasi individu. akan tetapi, dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara Pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, melainkan unsur turunannya yang diturunkan dari unsur utama karena dalam cita negara Pancasila lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti bahwa individu tidak mendapatkan tempat sama sekali sebagaimana pendapat Padmowahjono bahwa hakikat dan martabat manusia tetap diperhatikan.¹¹³



¹¹² *Ibid.*, hlm. 22.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 49