

B A B 2

KAJIAN TEORITIK "GOOD GOVERNANCE"

Di dalam bab ini dikaji pengertian *good governance* dari tiga perspektif, yaitu: perspektif ilmu politik, perspektif ilmu manajemen, dan perspektif ilmu hukum. Hal ini dilakukan karena makna atau pengertian *good governance* yang demikian luas, sehingga perlu dilakukan pengkajian khusus dari ketiga perspektif tersebut sehingga dapat dilihat perbedaan makna *good governance* dalam ketiga bidang ilmu tersebut. Dengan pengkajian yang demikian itu, bab ini juga dimaksudkan untuk membatasi pengkajian *good governance* dalam penulisan disertasi ini, hanya dari perspektif hukum, khususnya hukum administrasi.

Untuk mendapatkan perbedaan makna *good governance* dari ketiga perspektif ilmu tersebut, pembahasan dimasing – masing disiplin khususnya ilmu politik dan ilmu manajemen terbatas pada pengertian masing – masing disiplin ilmu, dengan harapan dari pengkajian tersebut akan dapat ditemukan makna *good governance* dari perspektif masing – masing disiplin ilmu tersebut. Dengan ditemukannya makna *good governance*, maka akan dapat dilihat perbedaan penekanan makna *good governance* dimasing – masing disiplin ilmu tersebut.

Akhir – akhir ini istilah *governance* dan *good governance* sangat sering dipergunakan di dalam literatur – literatur yang membahas tentang pembangunan. Bersamaan dengan itu istilah *bad governance* pun penggunaannya semakin meningkat yang dilawankan dengan istilah *good governance*.⁸¹Konsep *good*

governance bukanlah hal baru, keberadaanya bersamaan dengan peradaban manusia, bahkan pada zaman pemerintahan Cina Kuno (202 SM – 219 M) konsep pemerintahan yang baik merupakan salah satu doktrin Confusius yang kemudian menjadi konstitusi Chow⁸². Istilah *governance* berasal dari bahasa Yunani “*kybernan*” dan “*kybernetes*” yang artinya mengendalikan atau mengendarai sesuatu⁸³. Oleh karenanya pengertiannya demikian luas, seperti yang dikatakan oleh **John Healey and Mark Robinson**⁸⁴ “*governance therefore, not only encompasses but transcends the collective meaning of related concept like the state, government, regime and good government*”. Karena pengertian yang demikian luas, sehingga masing – masing individu dapat memberikan arti kepada konsep *good governance* sesuai dengan visi mereka masing – masing (*however, it means different things to different people*). Variasi penekanan pengertian antara lain: penekanan pada tujuan dan proses, penekanan pada ruang lingkup (politik, ekonomi, administrasi). Namun bila berangkat dari arti asal kata tersebut (“*kybernan*” dan *kybernetes*”) menunjukkan bahwa *governance* sebagai suatu proses. Hal ini terbukti dari sekian banyak pengertian yang diberikan hampir semua memberikan penekanan *governance* sebagai proses misalnya: “*governance means the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*”⁸⁵, selanjutnya dikatakan bahwa konsep *governance* dapat dipergunakan dalam berbagai konteks “*governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance*”.

Bervariasinya pengertian dan luasnya ruang lingkup konsep *good governance* pada prinsipnya dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu : *good government governance*

dan *good corporate governance*⁸⁶. *Good government governance* berkaitan dengan penerapan *good governance* di birokrasi pemerintahan, sedangkan *good corporate governance* berkaitan dengan penerapan *good governance* di sektor swasta.

2.1. Perspektif Ilmu Politik.

Konsep *good governance* pada awalnya merupakan istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis⁸⁷. Istilah ini dipopulerkan oleh badan – badan internasional. Lembaga Internasional yang mengawali mempopulerkan istilah *governance* adalah Bank Dunia⁸⁸ melalui publikasinya yang diterbitkan pada tahun 1991 berjudul *Governance Development*, berikutnya diikuti oleh *Asian Development Bank* (ADB) yang sejak tahun 1995 telah memiliki *policy paper* bertajuk *Governance Sound Development Management*. ADB mengartikulasikan empat elemen esensial dari *good governance*, yaitu: *accountability*, *participation*, *predictability* dan *transparency*. UNDP kemudian membuat definisi yang lebih ekspansif, *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, *civil society* dan interaksi antara ketiganya⁸⁹. Paul Streeten dalam tulisannya yang berjudul "*Good Governance: Hyatory And Development of the Concept*" menyatakan persyaratan *good governance* sebagai salah satu kriteria dalam mengugulirkan bantuannya oleh lembaga – lembaga internasional tersebut muncul sejak berakhirnya perang dingin dimana terjadi perubahan kekuatan konstelasi politik dunia, yang berpengaruh juga terhadap kebijakan pemberian bantuan kepada negara – negara penerima, yang dahulunya bantuan diarahkan pada permasalahan – permasalahan fundamental kemanusiaan seperti kemiskinan, keterbelakangan

politik adalah: bermacam – macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan – tujuan dari sistem itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan – tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan – tujuan yang telah dipilih itu. Selanjutnya dikatakan bahwa untuk melaksanakan tujuan – tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum (*public policy*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) dari sumber – sumber yang ada. Untuk dapat melaksanakan kebijaksanaan – kebijaksanaan tersebut perlu dimiliki kekuasaan (*power*) atau kewenangan (*authority*).⁹³

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik unsur- unsur pokok yang ada dalam suatu konsep politik yaitu:

1. Negara (*state*)
2. Pengambilan keputusan (*decision making*)
3. Kebijakan (*policy*)
4. Pembagian (distribusi) atau alokasi (*allocation*)
5. Kekuasaan (*power*)

Dalam kaitannya dengan pengertian ilmu politik, maka akan terdapat paling tidak lima variasi pengertian sesuai dengan unsur- unsur pokok politik tersebut di atas. Variasi tersebut disebabkan karena perbedaan penekanan yang diberikan oleh masing – masing sarjana, sesuai dari perspektif mana konsep politik itu dilihat.

Kelompok yang menekankan pengertian ilmu politik pada negara antara lain: **J Barents**⁹⁴ dinyatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan

negara yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat ; Ilmu politik mempelajari negara negara itu melakukan tugas tugasnya. Pengertian yang lebih rinci diberikan oleh **Roger F.Saltau**⁹¹ dinyatakan: *Political science is the study of the state, its aim and purposes, the institution by which these are going to be realized, its relations with its individual members, and other states.* **Conley H.Dillon, Carl Leiden** dan **Paul D. Stewart**⁹² dalam bukunya yang berjudul *Introduction to Political Science* secara singkat menyatakan bahwa: “ *Political science is the scientific study of the state.* Dari beberapa pengertian yang diuraikan di atas, inti pokoknya adalah bahwa ilmu politik mempelajari negara. Sedangkan aspek dari negara yang dipelajari adalah tujuan dari negara, lembaga (dalam hal ini lembaga negara) yang melaksanakan tujuan - tujuan itu, dan hubungan negara dengan warga negaranya dan dengan negara - negara lain.

Kelompok yang menekankan pengertian ilmu politik pada pengambilan keputusan antara lain: **Joice Mitchell** dan **Karl W Deutch**⁹³. Menurut **Joice Mitchell** politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya. Pengertian yang tidak jauh berbeda diberikan oleh **Karl W Deutch**, dikatakannya politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum .Perbedaan dari keduanya hanya terletak pada titik penekanannya, kalau **Joice Mitchell** menekankan pada aspek output dari pengambilan keputusan yaitu kebijaksanaan umum, sedangkan **Karl W Deutch** menekankan pada sarana yang dipakai untuk mengambil keputusan.

Kelompok yang menekankan pengertian politik pada aspek kebijaksanaan antara lain **David Easton** yang menyatakan bahwa ilmu politik adalah studi

mengenai terbentuknya kebijaksanaan umum. Pengertian yang lebih rinci diberikan oleh Hoogerwerf, dinyatakan bahwa obyek ilmu politik adalah kebijaksanaan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat – akibatnya¹⁰⁰.

Harold Laswell¹⁰¹ termasuk sarjana yang memberikan penekanan pada aspek pembagian (*distribution*) untuk mengartikan politik, dikatakannya dalam bukunya yang berjudul *Who gets What, When and How*, politik adalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana. Dari pengertian yang diberikannya, maka tampak jelas bahwa politik pada hakekatnya merupakan proses kegiatan pembagian kekuasaan. Pengertian ini kiranya sangat jelas tampak dalam praktik politik di Indonesia. Kelompok yang menekankan pada aspek kekuasaan (*power*) dalam mengartikan ilmu politik antara lain: Deliar Noer yang menyatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama. Walaupun secara tidak tegas dinyatakan, W Friedmann¹⁰² dan David E Apter¹⁰³ termasuk sarjana yang menyatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari tentang kekuasaan.

Dari pengertian tentang politik dan ilmu politik yang diuraikan di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ilmu politik itu pada hakekatnya mempelajari proses politik dalam suatu sistem politik yaitu negara yang di dalamnya terdapat unsur – unsur: kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijaksanaan (*policy, beleid*), pembagian (*distribution*) dan alokasi (*allocation*). Pertanyaan yang timbul kemudian adalah apa itu *good governance* dari sudut pandang ilmu politik?

Dari sudut pandang politik istilah yang dipergunakan adalah *good political governance* untuk memaknai pengertian *good governance* dari aspek politik, tanpa mengikut sertakan aspek ekonomi didalamnya.¹⁰⁴ berangkat dari pengertian *governance* seperti yang telah diuraikan di atas maka secara sederhana dapat dijawab bahwa dari perspektif ilmu politik, *good governance (good political governance)* adalah pengendalian suatu proses sistem politik (negara) yang sesuai dengan prinsip – prinsip *good governance*. Konsep *good governance* itu sendiri pada hakekatnya membawa ideologi liberal seperti apa yang diuraikan di atas. Liberalisasi yang dibawa konsep *good governance* ini diperkuat oleh pernyataan *Director Policy Development And Review Daprtement IMF Jack Boorman* dalam tulisannya yang berjudul "*The Role of The IMF in Governance Issues: Guidance Note*" menyatakan: "*The IMF has encouraged, among others thing, liberalization of the exchange, trade, and price system and the elimination of direct credit allocation.*"¹⁰⁵ Penyebaran liberalisme melalui konsep *good governance* melalui bantuan negara maju kepada negara penerima bantuan juga dilakukan oleh pemerintahan Bush, yaitu dengan mensyaratkan *good governance* untuk memberikan bantuan kepada negara lain seperti apa yang dikatakan *Paula Dobriansky (under secretary of state for Global affairs)*:

*" five key principles of good governance that the Bush Administration will use to determine which country will qualify for development assistance under the millennium challenge Account: free and fair elections; fredom of speech and press; independent judiciary and the rule of law; freedom of speech and press; absence of corruption; and government investment in basic social services good governance"*¹⁰⁶

Persoalan yang timbul kemudian adalah prinsip prinsip *good governance* dari aspek politik (*good political governance*) itu apa saja ? Seperti dijelaskan pada awal bab ini ruang lingkup *good governance* sangat luas dan aspek politik pun sangat luas sehingga unsur – unsur *good governance* yang diberikan oleh masing – masing pihak baik itu individu maupun lembaga berbeda – beda sesuai dengan kepentingannya masing – masing. Dari sekian banyak variasi, **Prega Ramsamy** dengan tegas menyebutkan dimensi politik *good governance*. Dikatakannya

“the political dimension is the sense in which the term good governance is most commonly used which implies the existence of a multy party system and the holding of periodic elections.”¹⁰⁷

Dengan demikian menurut **Ramsamy**, dari dimensi politik *good governance* pada hakekatnya adalah adanya sistem multy partai secara nyata dan diadakannya pemilihan umum secara teratur.

Mengingat konsep *good governance* merupakan konsep yang lahir dari idiologi liberal, maka ada baiknya dalam melihat konsep *good governance* dari kacamata liberal.

Kongres ke 51 Liberal Internasional yang diadakan di Budapest, Hongaria pada tanggal 21 – 23 Maret 2002 mengeluarkan Resolusi *good governance* agenda liberal (*Resolution “Good Governance The Liberal Agenda”*) antara lain dinyatakan:

“ The liberal agenda for good governance focusses on returning power to individuals, separation of powers, decentralization, transparency, civil and political right, free trade, social market

*economy, policy againts poverty and ignorance and the fight againts corruption.*¹⁰⁸

Walaupun tidak dinyatakan secara tegas bahwa fokus agenda tersebut adalah merupakan unsur – unsur *good governance*, namun kiranya dapat disimpulkan bahwa kriteria *good governance* itu adalah sesuai dengan aspek – aspek yang diagendakan. Dari agenda tersebut terlihat jelas bahwa *good governance* diartikan secara luas.

Fokus Agenda Liberal tentang *good governance* tersebut di atas, adalah wujud *good governance* secara umum tanpa memandang apakah itu berlaku untuk negara maju atau negara berkembang yang sering disebut dengan dunia ketiga. Untuk dunia ketiga ada 12 kriteria *good governance* dari perspektif liberal¹⁰⁹ yaitu:

1. *Human right and civil liberties are enshrined in the constitution and safe guard.* Hak asasi dan kemerdekaan sipil dilindungi dan diatur di dalam konstitusi;
2. *There is the rule of law including independent judiciary.* Adanya *the rule of law* termasuk di dalamnya pengadilan yang bebas. Di dalam pengertian ini juga dimaksudkan bahwa setiap warganegara mempunyai akses pada sistem keadilan. Hukum negara dihormati termasuk oleh penguasa. Semua individu sepakat bahwa kejahatan diadili dan dijatuhi hukuman tanpa memandang kedudukannya dalam masyarakat dan politik. Tidak ada pembedaan oleh karena etnis, aliran politik, sosial ekonomi atau gender
3. *Elections are free and fair.* Pemilihan umum yang jujur dan adil mensyaratkan juga bahwa hasil dari pemilu tersebut diterima. Di sini diartikan juga bahwa rakyat mempunyai kesempatan untuk menyatakan kehendaknya

- dengan bebas. Hal ini akan direfleksikan dalam komposisi dan keputusan keputusan lembaga politik negara. Pemilihan umum dimonitoring oleh suatu badan yang independen;
4. *Public representation are accountable to the public for their performance and their behavior.* Disini dituntut adanya tanggung jawab publik bagi perwakilan publik terhadap penampilan dan perilakunya. Hal ini disyaratkan karena politisi menerima mandatnya berasal dari kehendak bebas pemilih dan dibatasi baik oleh substansi dan waktu. Mereka menerima bahwa mereka harus menjadi panutan dan etika mereka selalu diawasi oleh masyarakat;
 5. *There is an open and vigorous debate in society about the performance of those in power.* Adanya perdebatan yang semangat dan terbuka dalam masyarakat tentang penampilan wakil – wakil mereka dalam melaksanakan kekuasaan merupakan salah satu kriteria yang dipersyaratkan. Di dalam hal ini juga diamanatkan kemungkinan adanya alternatif – alternatif pemecahan yang didiskusikan secara bebas dan blak-blakan tanpa adanya tekanan dan diskriminasi. Ini mensyaratkan adanya suatu pers yang bebas termasuk bebas mengakses dalam media elektronik, adanya organisasi dan lembaga yang bebas dalam masyarakat madani, dan adanya penghormatan terhadap perbedaan pandangan termasuk partai oposisi.
 6. *There is a clear separation of powers both theory and in practice* disini disaratkan adanya *system checks and balances* secara menyeluruh yang mengakibatkan tidak seorangpun berkesempatan untuk menyalahgunakan wewenangnya;

7. *There is separation between state and government.* Makna yang terkandung disini adalah bahwa partai dan politisi yang sedang berkuasa sadar bahwa mereka bukan pemilik negeri atau negara, dengan demikian mereka tidak akan memperlakukan negara dan sumber dayanya sebagai usaha pribadi mereka, dimana mereka dapat mengatur dan menghindari dan bahkan dalam menggunakan kekuasaannya mengerti secara jelas tentang perbedaan antara benda- benda privat dan benda – benda publik serta antara urusan – urusan privat dan urusan publik.
8. *The government runs its own affairs and thus the country effectively and efficiently.* Disini disaratkan bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya secara efisien dan efektif. Dيامanatkan juga bahwa sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak dipergunakan secara berkelanjutan, biaya yang efektif dan cara yang transparan. Kebijakan pajak diarahkan untuk ketahanan dan stabilitas, anggaran belanja yang seimbang, mengurangi pinjaman luar negeri. Mereka mengikuti prinsip – prinsip makro ekonomi yang diikuti oleh iklim percaya diri dan kejujuran, yang pada gilirannya menggairahkan tidak hanya para investor Dalam maupun Luar Negeri, tetapi juga para wajib pajak dan pemilih.
9. *The performance of civil service is cost-effective, output -oriented and works in accordance with modern management principles.* Kriteria ini berkenaan dengan penampilan (perilaku) aparatur pemerintah yang efektif dengan orientasi pada hasil dan bekerja sesuai dengan prinsip manajemen modern. Kriteria ini juga mensyaratkan bahwa aparatur pemerintah dibatasi oleh

hukum, memperlakukan warganegara dengan tidak memihak dan bekerja berdasarkan pada pola karier profesional. Aparatur pemerintah harus bertanggungjawab kepada publik. Keputusan dan aktivitasnya harus transparan. Tidak ada toleransi terhadap korupsi, kolusi dan nepotisme.

10. The people running the economy operate according to their own rules, conditions and objectives without interference from those in power. Kriteria ini menyaratkan adanya kebebasan masyarakat untuk melaksanakan kegiatan ekonomi sesuai dengan aturan, syarat dan tujuan tanpa campur tangan pemerintah. Usaha dan inisiatif pihak swasta didorong melalui politik, kerangka hukum dan ekonomi yang mendorong kompetisi dan tanggung jawab masing – masing diantara pihak yang berkepentingan untuk seluruh warga negara. Rakyat didorong untuk berdiri di atas kaki sendiri dan untuk mengejar kebahagiaan sesuai dengan cara yang dianggap baik. Setiap orang terlibat dalam bidang ekonomi dan dilindungi dari tindakan dan keputusan yang sewenang - wenang dari pejabat publik. Menciptakan kebebasan berkreasi bagi setiap manusia melalui debirokratisasi, menyingkirkan hambatan bagi kreativitas individu

11. The state guarantees law and order within the existing constitutional order. Dalam kriteria ini menekankan bahwa negara menjamin secara hukum dan aturan yang ada dalam konstitusi, dimana hal ini ditujukan untuk menciptakan iklim yang damai di dalam mana penduduk dapat menikmati keuntungan dari hasil kerjanya dan memetik hasil dari investasinya tanpa rasa takut pada diri dan keluarganya. Kehidupan manusia, integritas dan usaha swasta tidak dapat

dicampuri. Bagi mereka yang tidak mematuhi nilai – nilai dan prinsip – prinsip tersebut harus dituntut dan dihukum.

12. *The approach of the government is developmental.* Kriteria ini merupakan kriteria terakhir yang mensyaratkan bahwa pendekatan yang dilakukan pemerintah adalah pendekatan pembangunan. Dengan pendekatan ini diartikan bahwa pemerintah dengan kekuasaan yang dimilikinya mendorong kebebasan individu, menghormati hak – hak asasi manusia, berintegrasi penuh dalam masyarakat, pertumbuhan ekonomi, kesempatan lapangan kerja, kesempatan yang lebih baik untuk semua, melindungi bagi mereka yang tidak mampu dalam pendidikan dan keahlian. Pemerintah melakukan perbaikan hidup setiap warga negara, tidak hanya di bibir, tetapi nyata dalam tindakan. Pendekatan pembangunan tidak memperkenankan pemerintah memperkaya diri sendiri, nepotisme dan kolusi.

Dari kriteria *good governance* menurut pandangan liberal tersebut, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan:

Pertama: konsep *good governance* pada hakekatnya merupakan konsep liberal yang disebarkan oleh negara – negara berideologi liberal, melalui bantuan keuangan (pinjaman) baik melalui badan keuangan Internasional (*World Bank, IMF*) maupun melalui bantuan antar negara, yang bertujuan untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mempergunakan prinsip – prinsip universal yang berlaku secara global, yang mengarah pada pemangkasan hambatan – hambatan legislasi maupun regulasi oleh negara – negara dunia ketiga, sehingga tercipta suatu pasar bebas. Dengan terciptanya pasar bebas, maka dengan

sendirinya akan memperluas pasar bagi produk – produk negara maju, karena tiadanya lagi hambatan yang bersifat normatif.

Kedua: apa yang dipersyaratkan tersebut diatas pada prinsipnya adalah apa yang harus ada dalam suatu pemerintahan demokrasi, dengan demikian kalau ditinjau dari sudut pandang ilmu politik yang mempelajari sistem politik (negara), maka *good governance* merupakan sarana untuk terciptanya suatu pemerintahan demokrasi. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ichlasul Amal di atas pada awal pembicaraan bab ini yang menyatakan bahwa pada hakekatnya *good governance* merupakan konsep ilmu politik yang menggambarkan suatu masyarakat demokrasi, dan juga sejalan dengan pendapat Paula Debriansky yang menyatakan bahwa: "*the most basic and important principle of good governance is that a nations political institutions be democratic*". Dari pernyataan Paula Debriansky yang menjabat sebagai *under secretary of state for global affair* Amerika Serikat, kiranya dapat disimpulkan bahwa hakekat *good governance* itu adalah demokrasi. Pendapat ini kiranya perlu mendapat perhatian mengingat posisi Amerika Serikat sebagai negara Adi kuasa dan polisi dunia memegang kendali perpolitikan dunia saat ini.

Ketiga: di dalam prinsip *good governance* inti pokok yang terkandung adalah mendorong partisipasi masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam segala hal termasuk dalam perumusan kebijakan publik dan pengurangan peran pemerintah dalam peri kehidupan warga negaranya seperti apa yang dikatakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo, bahwa dalam *good governance* peran pemerintah tidak lagi dominan¹¹⁰

Keempat: berkaitan dengan kesimpulan ketiga tersebut di atas, maka dalam konsep *good governance* pemerintah hanyalah merupakan salah satu aktor “ *government is one of the actors in governance*”¹¹¹ sedangkan aktor – aktor yang lain tergantung pada tingkat mana dan lingkup apa *good governance* dibicarakan. Dari perpektif ilmu politik, maka aktor – aktor tersebut adalah supra struktur politik dengan semua jajarannya, infra struktur politik dengan segala bentuknya, dan rakyat dari segala lapisan. Dalam bentuknya yang lebih kongkrit aktor yang terlibat dalam mewujudkan *good governance* adalah: pemerintah (*government*), sektor swasta (*Private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*) yang di Indonesia dikenal dengan konsep masyarakat madani.

Kelima: *Good governance* merupakan konsep yang ideal, adalah sulit untuk mencapainya secara utuh. Sangat sedikit negara dan masyarakat yang telah hampir mencapai *good governance*.¹¹²

Bila kesimpulan tersebut disarikan lebih dalam lagi, maka *good governance* mensejajarkan tiga pilarnya yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam strata yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam perencanaan maupun dalam pengambilan keputusan atau kebijaksanaan. Dengan kata lain konsep ini disatu sisi menekan peranan pemerintah dalam kehidupan sosial politik dan ekonomi masyarakat, dan disisi lain mendorong peranan swasta dan masyarakat dalam berpartisipasi dalam pengambilan kebijaksanaan publik. Dengan demikian terdapat hubungan yang sinergi antara ketiga pilar tersebut. Dilihat dari kaca mata global maka konsep ini ingin membentuk suatu masyarakat global. Bila hal ini terjadi maka pagar – pagar pengaman negara yang bersifat protektif melemah karena yang

berlaku adalah norma – norma global yang kemudian mewarnai kehidupan demokrasi itu sendiri yaitu demokrasi liberal. Di dalam praktek kehidupan demokrasi di Indonesia dewasa ini dapat dipakai sebagai contoh wajah buruk (*bad face*) dari konsep *good governance* itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada perilaku berdemokrasi masyarakat Indonesia yang cenderung memaksakan kehendak, dan melakukan tindakan – tindakan anarkhis bila kehendaknya tidak dipenuhi. Tindakan masyarakat karena ketidakpuasannya terhadap praktek pelaksanaan pilkada yang sedang berlangsung menunjukkan nuansa demokrasi liberal dan tidak lagi menghormati hukum, sedangkan pemerintah tidak lagi dapat bertindak tegas karena dibayangi oleh norma- norma demokrasi (liberal) dan Hak asasi manusia global. Dengan demikian dari praktek politik konsep *good governance* perlu dicermati dan perlu ditata sesuai dengan kepribadian bangsa yaitu Pancasila, agar tidak menjelma menjadi *bad governance*. Untuk itu bagi Indonesia, konsep *good governance* yang menempatkan pemerintah sejajar dengan pihak swasta dan masyarakat yang bersinergi dalam pengambilan kebijakan publik, serta keputusan diambil berdasarkan konsensus perlu ditinjau kembali. Dengan kata lain peranan pemerintah dikembalikan sebagai supra struktur politik yang mempunyai kewenangan memaksa terutama dalam pengambilan keputusan publik untuk kepentingan umum. Ini berarti pula bahwa pola hubungan antara pemerintah, pihak swasta dan masyarakat kembali pada posisi semula yaitu *government* bukan *governance*.

2. 2 Perspektif Ilmu Manajemen

Di dalam sub bab ini dikaji tentang *good governance* dari perspektif ilmu manajemen. Walaupun demikian pengkajian tidak akan menulik tajam kedalam

domein ilmu manajemen, karena titik sentral kajian adalah pada masalah *good governance*. Oleh karenanya titik tolak kajian berangkat dari pengertian manajemen. Dari kajian tentang pengertian manajemen diharapkan dapat disimpulkan unsur – unsur manajemen. Berangkat dari hakekat manajemen itulah *good governance* dikaji, yang nantinya diharapkan dapat memberikan jawaban apa sebenarnya *good governance* dipandang dari sudut ilmu manajemen.

Fenomena manajemen sebenarnya sudah ada sejak lama. Peradaban kuno pada bagian barat Mesopotamia dan tulisan – tulisan orang Mesir kuno sekitar tahun 1200 Sebelum Maschi, menunjukkan sudah adanya pengetahuan serta penggunaan manajemen untuk mengelola soal – soal politik. Begitu pula sejarah Yunani kuno dan kerajaan Romawi banyak memberikan bukti tentang pengetahuan manajemen, terutama dalam sidang – sidang pengadilan, praktek-praktek pemerintah, organisasi ketentaraan kesatuan usaha-usaha kelompok dan pelaksanaan otoritas¹¹³

Metoda yang dipergunakan pada masa itu adalah metoda yang bersifat tradisi, dengan mencontoh metoda para pendahulu yang dianggap sukses, sehingga perkembangan metoda manajemen pada saat itu sangat lambat, hingga permulaan abad ke dua puluh saat lahirnya Manajemen Ilmiah, yang dipelopori oleh para insinyur dibawah pimpinan Frederick W Taylor.¹¹⁴ Metoda yang dipergunakan dalam manajemen ilmiah sama dengan metoda ilmiah pada umumnya. Dengan lahirnya gerakan manajemen ilmiah, studi manajemen memasuki era baru menjadi ilmu manajemen, walaupun masih dipertanyakan oleh George R.Terry yang mengusulkan istilah *pseudo* ataupun istilah generis "ilmu sosial."¹¹⁵

Pengertian manajemen yang diberikan oleh para sarjana bervariasi, namun dari variasi yang ada paling tidak dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok pengertian yaitu manajemen sebagai kemampuan, sebagai usaha dan manajemen sebagai proses. Sarjana yang mengartikan manajemen sebagai suatu kemampuan antara lain: **Sondang P. Siagian** dalam bukunya " Filsafat Administrasi" mengartikan manajemen sebagai: " kemampuan atau ketrampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain."¹¹⁶ **Koontz dan O.Donnel** mewakili kelompok yang menyatakan bahwa manajemen adalah sebagai usaha. Menurutnya manajemen adalah usaha untuk memperoleh hal-hal yang dikerjakan melalui orang lain¹¹⁷. **The Liang Gie** dan **George R.Terry**, mewakili kelompok yang mengartikan manajemen sebagai proses. Menurut **The Liang Gie** manajemen adalah suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang merupakan penggerakan orang – orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai.¹¹⁸ Menurut **George R. Terry** manajemen adalah sebuah proses yang khas yang terdiri dari tindakan – tindakan: perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber – sumber lain.¹¹⁹ Bila dibandingkan pengertian yang diberikan oleh **The Liang Gie** dan **George Terry**, walaupun keduanya melihat manajemen sebagai suatu proses, tetapi pengertian yang diberikan oleh **George R. Terry** lebih rinci, karena di dalamnya dimasukkan jenis kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan, yang kemudian lebih dikenal dengan prinsip - prinsip manajemen **George R.Terry**. Dari sekian sarjana yang disebutkan di atas hanya **George Terry**

yang memberikan pengertian tentang ilmu manajemen, yaitu: suatu kumpulan pengetahuan yang disistimatisir yang dikumpulkan dan diterima sehubungan dengan pengertian tentang kebenaran – kebenaran universal mengenai manajemen¹²⁰

Dari pengertian manajemen yang diberikan oleh para pakar tersebut di atas , maka dapatlah disimpulkan bahwa ruang lingkup manajemen itu sangat luas, artinya manajemen bisa terjadi di setiap jenis organisasi baik itu formal (dalam bentuk suatu badan hukum) maupun informal seperti keluarga dan juga bisa terjadi dalam organisasi privat maupun organisasi publik. Dari pengertian manajemen itu pula dapat ditarik unsur – unsur manajemen sebagai berikut:

1. Adanya kerjasama antara pihak - pihak yang terlibat dalam proses
2. Adanya perbedaan kedudukan para pihak (pihak yang menggerakkan dan pihak yang digerakkan)
3. Adanya tujuan yang hendak dicapai
4. Tujuan itu telah ditentukan sebelumnya
5. Pencapaian tujuan itu mempergunakan orang lain

Walaupun ruang lingkup manajemen demikian luas, bila dilihat dari proses pertumbuhannya, sebagai contoh lahirnya gerakan manajemen ilmiah, maka penekanan yang menjadi obyek bahasan adalah manajemen pada perusahaan – perusahaan swasta (corporate) bukan pada perusahaan milik negara. Dalam kaitannya dengan pembahasan *good governance* dari perspektif manajemen, maka *good governance* yang menjadi obyek kajian adalah *good governance* dalam aspek privat, yang lebih dikenal dengan istilah *Good Corporate Governance*. Seperti diketahui bahwa *good Governance* dapat dibedakan atas dua macam yaitu *good governace*

yang diterapkan pada birokrasi pemerintahan yang disebut dengan *good government governance* dan *good governance* yang diterapkan untuk perusahaan perusahaan swasta yang disebut *good corporate governance*.¹²¹

Seperti halnya pengertian *good governance*, ternyata pengertian *corporate governance*, juga sangat bervariasi, hal ini disebabkan karena perbedaan penekanan pengertian terhadap *corporate governance* oleh masing – masing sarjana atau lembaga. Dari variasi yang ada paling tidak ada lima kelompok penekanan pengertian. **Pertama** kelompok yang menekankan pada aspek hubungan, antara lain: OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*)¹²² dan **Iman Sjahputra Tunggal**¹²³. OECD memberikan pengertian *corporate governance* sebagai “sekumpulan hubungan antara pihak menejemen perusahaan, board (dewan direksi) dan pemegang saham dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan”. Pengertian yang diberikan oleh **Iman Sjahputra Tunggal** penekananannya sama pada aspek hubungan tetapi hubungan itu lebih menekankan pada arah dan pengendalian kinerja perusahaan. Dikatakannya *corporate governance* adalah hubungan antara *stakeholders* (para pihak yang berkepentingan) yang digunakan untuk menentukan arah dan pengendalian kinerja suatu perusahaan. **Kedua** kelompok yang menekankan pada aspek mekanisme, antara lain disampaikan oleh **Ernst & Young** yang memberikan pengertian *corporate governance* sebagai “sekumpulan mekanisme yang saling berkaitan yang terdiri atas pemegang saham institusional, dewan direksi dan komisaris, para manajer yang dibayar berdasarkan kinerjanya, pasar sebagai pengendali perseroan, struktur kepemilikan, struktur keuangan, investor terkait dan persaingan produk¹²⁴. **Ketiga**, kelompok yang

menekankan pada aspek proses dan struktur, antara lain disampaikan oleh **Emil Salim**, dalam tulisannya yang berjudul "*Good Governance dan Masyarakat Warga*" dalam *Media Transparansi* Edisi 15 Desember 1999, dinyatakan *corporate governance* adalah proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola perusahaan dalam meningkatkan kesejahteraan bisnis dan akuntabilitas korporat dengan tujuan akhir mewujudkan nilai – nilai jangka panjang pemegang saham sambil memperhitungkan kepentingan stakeholders lainnya. Pengertian yang nyaris sama diberikan oleh *Corporate Governance Committee of Singapore*¹²⁵ dinyatakan:

"Corporate governance refers to the process and structure by which the bussiness and affairs of the company are directed and managed , in order to enhance long term shareholders value through enhancing corporate performance and accountability whilst taking into account the interest of others".

Dalam bahasa yang sedikit berbeda **Bernard F Carmody**, dalam tulisannya yang berjudul "*Corporate Governance The Special Case of State Owned Enterprises and Privatisation in Indonesia*" yang disampaikan dalam "*The Conference on Corporate Governance and The Role of Independent Directors/Commissioners Institutues in Asia*" mengutip pengertian *corporate governance* dari *Malaysian Finance Committee on corporate governance*, sebagai berikut:

*"Corporate governance is the process and structure used to direct and manage the bussiness and affairs of the company toward enhancing bussiness prosperoty and corporate accountability with the ultimate objective of realizing long term shareholders value, whilst taking in to account the interests of other stakeholders"*¹²⁶

Keempat, kelompok ini menekankan pada aspek sistem, antara lain disampaikan oleh **Pat Barrett, AM Auditor – General for Australia**,

dinyatakan : *Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled*¹²⁷ Pengertian ini ternyata sama persis dengan pengertian yang diberikan oleh OECD¹²⁸. **James E. Post, Anne T. Lawrence dan James Weber**, dengan rumusan sedikit berbeda memberikan pengertian *corporate governance* sebagai “ *is any structured system of allocating power in a corporation that otherdetermines how and by whom the is it be governed*”.

Kelima kelompok yang menekankan pada aspek hukum antara lain dianut oleh Bank Dunia¹²⁹ dan *Forum For Corporate Governance in Indonesia*¹³⁰. Bank dunia memberikan pengertian *corporate governance is blend of law, regulation and appropriate voluntary private sector practices which enable a corporation; to attract financial and human capital; perform efficiently, and; thereby perpetuate itself by generating long- term economic value for its shareholders and society as a whole*. Dan pengertian yang diberikan oleh Bank dunia tersebut tampak jelas menitikberatkan pada aspek hukum yang memungkinkan suatu perusahaan mengumpulkan modal keuangan dan sumber daya manusia, tampil secara efisien dan dengan demikian dapat menghidupkan secara terus menerus dirinya dengan cara menghasilkan nilai ekonomi dalam jangka panjang untuk para pemegang saham dan masyarakat secara keseluruhan. Penekanan aspek hukum oleh Bank Dunia kiranya mudah dimengerti karena dengan dimasukkannya unsur hukum, maka bilamana terjadi masalah dengan pinjaman yang diberikan kepada negara penerima pinjaman akan mudah penyelesaiannya. Penulis dalam hal ini mengikuti

pendapat kelompok ketiga dengan argumentasi bahwa hakekat *governance* itu adalah suatu proses

Dari pengertian yang diberikan di atas kiranya dapat ditarik anasir - anasir dari pengertian *corporate governance* yaitu:

1. Adanya proses hubungan
2. Hubungan itu adalah hubungan antara aspek internal perusahaan (direktur, Dewan Komisaris, dan pegawai) dengan aspek eksternal perusahaan yaitu pada pemegang saham (*shareholders*) dan *stakeholder* lainnya;
3. Hubungan tersebut dilakukan dalam suatu sistem mekanisme yang terstruktur berdasarkan hukum dan peraturan yang berlaku
4. Proses hubungan yang sistematis dan terstruktur tersebut guna menjalankan dan mengontrol perusahaan mencapai apa yang menjadi tujuan
5. Dengan terus berusaha untuk meningkatkan nilai ekonomis para pemegang saham dan *stakeholder* lainnya.

Dari anasir - anasir pengertian *corporate governance* tersebut dapat kiranya ditarik suatu pengertian yang lebih komprehensif tentang *corporate governance* yaitu:

“ suatu proses hubungan dalam suatu sistem mekanisme yang terstruktur berdasarkan hukum dan peraturan dalam mana perusahaan dijalankan dan dikontrol untuk terciptanya suatu perusahaan yang bertanggungjawab, mendorong pencapaian tujuan kesejahteraan perusahaan dengan tetap berusaha meningkatkan

nilai ekonomis dalam jangka panjang bagi pemegang saham, dan tetap memperhatikan kepentingan para pihak yang berkepentingan lainnya (stakeholders)”

Bila dilihat dari hasil kajian pengertian *corporate governance* seperti diuraikan di atas, maka antara manajemen dan *corporate governance* tidak jauh berbeda, dimana keduanya merupakan suatu proses menjalankan perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan, hanya saja terdapat perbedaan ruang lingkup hubungan antara manajemen dan *corporate governance*. Di dalam manajemen hubungan hanya terjadi dalam skala intern manajemen perusahaan, sedangkan di dalam konsep *corporate governance* hubungan tidak saja terjadi antara intern manajemen perusahaan (direktur, dewan direksi, karyawan) melainkan juga dengan pihak – pihak di luar manajemen perusahaan yaitu para pemegang saham (*shareholders*) dan para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) seperti pemasok bahan, konsumen, termasuk pasar. Dengan demikian dilihat dari aspek tanggung jawab, maka tanggung jawab dalam *corporate governance* lebih luas dibandingkan dengan tanggung jawab dalam konsep manajemen, karena tanggung jawab dalam *corporate governance* tidak hanya bertanggung jawab kedalam perusahaan tetapi juga bertanggung jawab keluar yaitu kepada para pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan, ini berarti pula terdapat perbedaan komponen atau unsur antara manajemen dan *corporate governance*.

Menurut **Pat Barrett AM**, dalam tulisannya yang berjudul “*Corporate Governance More Than Good Management*” dinyatakan bahwa komponen kunci (*key components*) dalam *corporate governance* baik privat maupun publik adalah:

business planning; internal control including risk management; performance monitoring and accountability and relationships with stakeholders. Jadi kalau dilihat dari komponen yang disebutkan tersebut hampir sama dengan prinsip - prinsip manajemen perbedaannya hanya terletak pada hubungan baik dengan *stakeholders*. Komponen *corporate governance* yang lebih rinci disampaikan oleh **Krisnobadi Ariyoto**¹³¹ sebagai berikut:

1. *corporate governance* internal perusahaan
(unsur yang berasal dari dalam perusahaan)
 - a. pemegang saham
 - b. direksi
 - c. dewan komisaris
 - d. manajer
 - e. karyawan, serikat pekerja
 - f. sistem remunerasi berdasar kinerja
 - g. komite auditUnsur - unsur yang selalu diperlukan dalam perusahaan:
 - a. keterbukaan dan kerahasiaan
 - b. transparansi
 - c. *Accountability*
 - d. *Fairness*
 - e. Aturan dan *code of conduct*
2. *corporate governance* eksternal perusahaan
 1. Kecukupan undang - undang dan perangkat hukum
 2. Investor
 3. Institusi penyedia informasi
 4. Akuntan publik
 5. Institusi yang memihak publik bukan golongan
 6. Pemberi pinjaman
 7. Pengesah legalitasUnsur - unsur yang selalu diperlukan di luar perusahaan adalah:
 1. Aturan dan *code of conduct*
 2. *Fairness*
 3. *Accountability*
 4. Jaminan hukum

Dari komponen *corporate governance* tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa untuk terwujudnya suatu *corporate governance* memerlukan peran serta

semua pihak baik intern perusahaan maupun pihak yang berada di luar perusahaan termasuk pemerintah sebagai fasilitator terutama dalam penyediaan aturan hukum yang dapat memberikan kepastian hukum.

Di samping memiliki beberapa komponen, *corporate governance* juga memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hak-hak pemegang saham (*the rights of shareholders*)
2. Perlakuan wajar terhadap seluruh pemegang saham (*the equitable Treatment of Shareholders*)
3. Peranan stakeholders yang terkait dengan perusahaan (*the role of stakeholders*)
4. Keterbukaan dan transparansi (*disclosure and transparency*)
5. Akuntabilitas Dewan Komisaris (*the responsibility of the boards*)¹¹²

Ditinjau dari aspek sejarah, munculnya isu *corporate governance* ditengah-tengah agenda pembangunan internasional adalah setelah krisis keuangan di Asia terutama di Asia Timur¹¹³. Sebelum krisis investor asing dan para kreditor menanamkan bermilyar – milyar dolar di Asia Tenggara tidak memperhatikan *corporate governance* dalam perhitungan investasinya. Hal ini disebabkan karena negara – negara Asean adalah negara-negara yang stabil dan dipimpin oleh pemimpin yang kuat, dan memfokuskan pada pembangunan ekonomi, oleh karenanya para kreditor dan para investor yakin bahwa dana yang ditanamkan akan aman. Tetapi setelah terjadi krisis dan terjadi pemerintahan di negara – negara Asean memaksa para investor dan kreditor mengkaji ulang dasar keputusan investasinya. Untuk Indonesia perhatian terhadap masalah *corporate governance* muncul sejak terjadinya krisis moneter, yang secara faktual menunjukkan bahwa tiadanya *corporate governance* merupakan faktor terjadinya krisis moneter yang

tidak saja menimpa perusahaan itu sendiri tetapi juga berdampak pada pihak terkait di luar perusahaan termasuk konsumen.¹³¹

Begini gencarnya masalah *corporate governance* diwacanakan di dunia usaha mengundang suatu pertanyaan, seberapa pentingkah keberadaan *corporate governance* dalam suatu perusahaan? Di dalam sub bab perspektif ilmu politik dijelaskan bahwa keberadaan *good political governance* sangat menentukan terhadap lembaga-lembaga keuangan internasional untuk memutuskan apakah suatu negara itu patut dibantu atau tidak, dengan kata lain keberadaan *good political governance* merupakan persyaratan untuk dapat tidaknya negara tersebut diberikan bantuan dana oleh lembaga – lembaga keuangan internasional. Dalam konteks *corporate governance* dampak yang ditimbulkan terhadap perusahaan sangatlah besar seperti apa yang dikatakan oleh Hikmahanto Juwana dalam tulisannya yang berjudul *Corporate Governance Scheme: Implementation Issues from Legal Perspective The Indonesian Experience*” dikatakan: “*corporate governance has influenced greatly on companies, the board of directors, board of commissioners and shareholders in Indonesia. The stakeholders are now given wider opportunity with the adoption of corporate governance. Many believe this will add value to company professionalism*¹³² Keberadaan *corporate governance* juga berdampak pada minat investor untuk menanamkan modalnya dalam suatu perusahaan yang memenuhi unsur *corporate governance* dimana investor berani membayar saham lebih tinggi pada suatu perusahaan yang menjalankan *corporate governance* seperti yang ditulis oleh Nigel Payne dalam artikelnya yang berjudul “*The value of good corporate governance*” menyajikan hasil survey yang meliputi negara -

negara Eropa, Amerika Selatan dan Amerika Utara dan Asia, salah satu hasilnya menunjukkan bahwa lebih dari 80 persen investor menyatakan beranti membeli saham di atas harga nominal dari perusahaan yang dikelola dengan baik dari pada perusahaan yang pengelolaannya jelek dengan kondisi keuangan yang sebanding¹⁸. Kondisi ini kiranya berlaku juga untuk korporasi di Indonesia, seperti apa yang dikatakan oleh Paripurna G Sugarda dalam tulisannya yang berjudul "*Good Governance Is It Only Business Ethics Or Also Legal Requirement?*" dikatakan,

*"Investors will pay higher stock's price only if the company implement the good corporate governance. Based on the McKinsey's survey reported on the Asian Wall Street Journal June 2000 the readiness of foreign as well as local investor to pay higher stock price is only if the company adopt the good corporate governance, especially toward Indonesian companies."*¹⁹

Dari hasil penelitian yang disampaikan oleh Nigel Payne dan Paripurna P Sugarda tersebut di atas, jelas tampak arti penting suatu perusahaan melaksanakan *good corporate governance*, tidak hanya karena dapat meningkatkan kemajuan perusahaan, akan tetapi juga karena *good corporate governance* merupakan norma global dan merupakan salah satu tiang dari usaha untuk menciptakan *good governance* yang juga merupakan persyaratan penting bagi lembaga keuangan internasional dalam memberikan bantuannya.

Pengertian *good corporate governance*, seperti halnya pengertian *corporate governance* paling tidak ada 5 variasi penekanan pengertian. Pertama kelompok yang menekankan pada sistem dan struktur, misalnya Hessel Nogi S. Tangkilisan, dikatakannya: *Good Corporate governance* adalah sistem dan struktur untuk mengelola perusahaan dengan tujuan untuk meningkatkan nilai pemegang saham

(*shareholders value*) serta mengalokasikan berbagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*) seperti kreditor, supplier, asosiasi usaha, konsumen, pekerja, pemerintah dan masyarakat luas¹³⁸. Kedua kelompok yang menekankan pada aspek pengambilan keputusan, antara lain hasil *Good Corporate Governance Workshop* Kantor Menteri PM-BUMN Desember 1999 mengartikan *Good Corporate Governance* hal yang

berkaitan dengan pengambilan keputusan yang efektif, yang bersumber dari budaya perusahaan, etika, nilai, sistem, proses bisnis, kebijakan dan struktur organisasi yang bertujuan untuk mendorong dan mendukung pengembangan perusahaan: pengelolaan sumber daya dan resiko secara lebih efisien dan efektif; pertanggungjawaban perusahaan kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya¹³⁹.

Ketiga, kelompok yang menekankan pada proses dan struktur, antara lain oleh *Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada* (1994), dinyatakan bahwa *Good Corporate Governance* adalah: "the process and structure used to direct and manage the business and affairs of the corporation with the objective of enhancing shareholders value, which includes ensuring the financial viability of the business"¹⁴⁰. **Keempat**, kelompok yang menekankan pada aspek mekanisme, disampaikan oleh **Bacellus Ruru** dikatakannya *good corporate governance* adalah suatu mekanisme yang mengatur tentang tata cara pengelolaan perusahaan berdasarkan rules yang menaungi perusahaan, seperti anggaran dasar serta aturan tentang perusahaan dan aturan yang mengatur tentang kegiatan perusahaan dalam menjalankan perusahaannya. Dengan demikian *good corporate governance* bukan saja berkaitan dengan hubungan antara perusahaan dengan para

pemiliknya (pemegang saham) tetapi juga (dan terutamanya) dengan para pihak yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*)¹⁴¹

Kelima, merupakan kelompok yang menekan pada aspek hukum, antara lain Bank Dunia memberikan pengertian sebagai berikut: *good corporate governance* adalah kumpulan hukum, peraturan dan kaidah yang wajib dipenuhi yang dapat mendorong kinerja sumber – sumber perusahaan bekerja secara efisien menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesesuaian bunga bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan¹⁴². Dari variasi pengertian yang ada, penulis lebih cenderung memandang *good corporate governance* sebagai suatu proses hubungan dengan argumentasi bahwa walaupun pengertian yang diberikan penekanannya berbeda tetapi substansinya sama yaitu merupakan suatu proses hubungan.

Seperti halnya *good governance*, *good corporate governance* juga memiliki beberapa prinsip. Prinsip – prinsip yang terdapat di dalam *good corporate governance* tidak jauh berbeda dengan prinsip – prinsip yang ada di dalam *good governance*, hal ini wajar karena *good corporate governance* merupakan bagian dari *good governance*. Prinsip – prinsip *good corporate governance* yang diberikan oleh para pakar dan lembaga relatif sama yaitu:

1. Keadilan (*fairness*)
2. Transparansi (*transparency*)
3. Akuntabilitas (*accountability*)
4. Tanggung jawab (*responsibility*)¹⁴³

Prinsip prinsip yang sedikit berbeda terdapat di dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: Kep-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di dalam pasal 3 nya ditentukan prinsip – prinsip *Good Corporate Governance* sebagai berikut:

- a. Transparansi
- b. Kemandirian
- c. Akuntabilitas
- d. Pertanggungjawaban
- e. Kewajaran (*fairness*)

Perbedaan terletak pada prinsip b (kemandirian), prinsip ini tidak dijumpai dalam prinsip yang disebutkan terdahulu. Hal ini mudah dimengerti mengapa prinsip kemandirian ini ditekankan, karena praktek penyelenggaraan BUMN selama ini sangat tidak mandiri, karena campur tangan pemerintah sangatlah kuat, dan bahkan BUMN dipergunakan sebagai sumber KKN dan merupakan sapi perah pemerintah¹⁴². Transparansi dimaknai sebagai keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Kemandirian diartikan sebagai suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh / tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang undangan yang berlaku dan prinsip – prinsip korporasi yang sehat. Akuntabilitas yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Pertanggungjawaban yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang – Undangan yang berlaku dan prinsip prinsip korporasi yang sehat, sedangkan yang dimaksud dengan kewajaran adalah keadilan dan keselarasan didalam memenuhi hak

hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari apa yang telah dikaji tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa, dari perspektif ilmu manajemen antara manajemen dengan *corporate governance* dan bahkan *good corporate governance* pada prinsipnya sama yaitu suatu proses dalam menjalankan perusahaan, namun ada beberapa perbedaan, manajemen hanya melihat dari kepentingan intern perusahaan sedangkan kalau *good corporate governance* di samping kepentingan intern perusahaan juga memperhatikan kepentingan pihak di luar perusahaan (*stakeholders*). Demikian juga hubungan yang dijalin oleh perusahaan tidak hanya menjalin hubungan dengan komponen intern perusahaan atau korporasi melainkan juga dengan komponen ekstern perusahaan dan bahkan lingkungan dan masyarakat secara keseluruhan. Dengan kata lain, ditinjau dari perspektif ilmu manajemen, maka *good corporate governance* adalah *good management* dalam arti yang lebih luas dan kompleks, yang dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip – prinsip *good corporate governance*, seperti apa yang dinyatakan oleh Pat Barrett, AM¹⁴³ seorang Auditor – General for Australia dalam *CPA South Australia Annual Congress 2001 di Adelaide*, 16 November bahwa "*Corporate governance More than Good Management*".

2.3 Perspektif Ilmu Hukum

Di dalam sub bab ini dikaji *good governance* dari perspektif ilmu hukum, yang nantinya merupakan titik pijak pembahasan selanjutnya mengenai *good governance*. Dengan kata lain hasil kajian *good governance* dari perspektif ilmu hukum inilah yang nantinya dipergunakan sebagai kerangka kerja dan sekaligus batu

uji dalam mengkaji hakekat *good governance*, termasuk untuk menentukan apakah suatu pemerintah daerah telah memenuhi kriteria *good governance*.

Untuk maksud tersebut, kajian dimulai dari pemaparan tentang jenis-jenis ilmu hukum, lapisan ilmu hukum, dengan menghindari perdebatan tentang status keilmuan ilmu hukum, karena penulis menganggap perdebatan itu tidak relevan lagi. Pemaparan tentang jenis dan lapisan ilmu hukum ini penting, dimaksudkan untuk menunjukkan pada jenis dan pada lapisan ilmu hukum mana *good governance* dikaji, karena setiap jenjang keilmuan pada ilmu hukum mempunyai cara pendekatan yang berbeda.

Philipus M Hadjon, dalam tulisannya yang berjudul "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)" dalam membahas macam – macam ilmu hukum, membedakan ilmu hukum atas ilmu hukum dalam arti sempit yang dikenal dengan "ilmu hukum dogmatik" atau "ilmu hukum normatif dan ilmu hukum dalam arti luas yang dapat ditelaah dari dua sudut pandangan yaitu sudut pandangan sifat pandang ilmu dan dari sudut pandangan lapisan ilmu hukum. Dari sudut pandang ilmu dibedakan atas dua sudut pandang, yaitu sudut pandangan positivisme dan pandangan normatif. Sudut pandang ilmu melahirkan ilmu hukum normatif atau dogmatik, dan ilmu hukum empiris. Sedangkan dari sudut pandang lapisan ilmu melahirkan tiga lapisan ilmu hukum yaitu Dogmatika hukum Teori Hukum dan Filsafat Hukum, yang kesemuanya itu untuk mendukung praktek hukum"¹²⁶ B.Arief Sidharta, menterjemahkan pengertian dogmatika hukum yang diberikan oleh Jan Gijssels Mark Van Hocke dalam hukunya yang berjudul "Wat is Rechtstheorie" hal 71 sebagai :

cabang dari ilmu hukum yang berkenaan dengan obyek-obyek (pokok – pokok pengaturan) dari hukum dan bahkan dalam proyek terluasnya, berkenaan dengan tata hukum (*rechtsbestel*) dalam keseluruhannya, menghimpun bahan-bahan terberi yang relevan dan mengolahnya ke dalam suatu perkataan yang koheren, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan tunggal tentang pokok telaah yang diteliti, namun hal itu semata mata berdasarkan pada sumber – sumber pengetahuan yang tersaji dalam hukum¹⁴⁷

DHM. Meuwissen, mengartikan dogmatika hukum sebagai memaparkan, menganalisa, mengsystematisasi, menginterpretasi hukum yang berlaku atau hukum positif.¹⁴⁸ Pengertian yang singkat dan lugas tentang dogmatika hukum diberikan oleh **Philipus M Hadjon**, yaitu merupakan ilmu hukum dalam arti sempit, titik fokusnya adalah hukum positif.¹⁴⁹ Pendapat ini sesuai dengan pendapat **J.J.H. Bruggink**, yaitu bahwa dogmatika hukum adalah ilmu hukum dalam arti sempit, hanya saja Bruggink mengkaitkan dengan mata kuliah pada Fakultas Hukum, dinyatakan bahwa dogmatika hukum merupakan bagian utama pengajaran pada fakultas – fakultas hukum yang terwujud dalam cabang – cabang-cabang pokok seperti: Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Tata Negara dan Hukum Adminitrasi.¹⁵⁰

Teori Hukum merupakan meta teori dogmatika hukum yaitu suatu teori yang di dalamnya suatu teori lain diremungkan.¹⁵¹ Bila ditelusuri dari sisi sejarah perkembangannya, Teori hukum timbul sekitar abad kesembilan belas, dimana pada masa itu timbul suatu kebutuhan pada suatu disiplin hukum ilmiah positif yang berada diantara Filsafat Hukum yang sangat abstrak dan dogmatika hukum yang sangat teknikal. Semangat untuk menciptakan suatu teori hukum diilhami oleh keberhasilan ilmu – ilmu positif dan metode – metode yang dipergunakan oleh ilmu – ilmu itu, orang berharap akan mampu sampai pada penguraian secara ilmiah ciri –

ciri (unsur – unsur) hakiki dari hukum positif dan dari tatanan – tatanan hukum positif yang sama pada semua tatanan hukum. Pendekatan pada gejala – gejala hukum ini disebut “ajaran hukum umum” (*algemene rechtsleer, algemene rechtshre, general jurisprudence, theory generale de droit*)¹⁵². Dalam perjalanan abad dua puluh Teori Hukum timbul dari Ajaran Hukum umum, Hans Kelsen dapat dikatakan sebagai salah seorang peletak dasar Teori Hukum.¹⁵³ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Teori hukum merupakan ilmu eksplanasi hukum yang sifatnya interdisipliner. Eksplanasi dalam teori hukum sifatnya eksplanasi analitis sedangkan dalam dogmatika hukum merupakan eksplanasi teknis yuridis dan dalam bidang filsafat merupakan eksplanasi reflektif.¹⁵⁴

Filsafat hukum merupakan cabang tertua teori hukum dalam arti luas, oleh karenanya filsafat hukum merupakan induk dari semua disiplin yuridik, karena filsafat hukum membahas masalah – masalah yang paling fundamental yang timbul dalam hukum. Filsafat hukum adalah filsafat umum yang diterapkan pada hukum dan gejala hukum,¹⁵⁵ seperti apa yang dikatakan oleh **Jan Gijssels dan Mark Van Hocke** dalam bukunya “*Wat is Rechtsteorie*” pada halaman 83 “*rechtsfilosofie is algemene filosofie toegepast op het recht of op rechtsaverschijnselen*”¹⁵⁶. Pengertian yang diberikan oleh Jan Gijssels dan Mark Van Hocke tersebut senada dengan pendapat D.H.M. Meuwissen yang mengatakan bahwa: “filsafat hukum adalah filsafat, karena itu ia merenungkan semua persoalan fundamental dan masalah – masalah perbatasan yang yang berkaitan dengan gejala hukum”¹⁵⁷ Dalam kaitannya dengan lapisan ilmu hukum, maka filsafat hukum berada pada tataran yang paling tinggi. Meminjam konsep Meuwissen tentang meta teori, maka filsafat hukum

merupakan meta teori, teori hukum (dalam arti sempit) dan karena teori hukum (dalam arti sempit) merupakan meta teori dogmatika hukum, maka filsafat hukum merupakan meta-meta teori dogmatika hukum. Karena filsafat hukum tidak memiliki meta disiplin di atasnya, konsekuensinya adalah filsafat hukum harus melakukan penelitian sendiri terhadap gejala -- gejala yang berkaitan dengan karakter keilmuan dan metodologi dari filsafat hukum. Oleh karenanya filsafat hukum harus melakukan perenungan diri (*zelfreflectie*), dalam mana pemikiran spekulatif memegang peranan penting dan merupakan karakter filsafat hukum¹⁵⁸

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa ilmu hukum pada prinsipnya dapat dibagi atas dua macam yaitu ilmu hukum dalam arti sempit yang disebut juga dengan dogmatika hukum, dan ilmu hukum dalam arti luas, yang dapat ditinjau dari dua sudut pandangan yaitu dari sudut pandang ilmu yang melahirkan ilmu hukum normatif dan ilmu hukum empirik. Dari sudut pandang lapisan ilmu melahirkan tiga lapisan ilmu hukum yaitu: dogmatika hukum, teori hukum (dalam arti sempit) dan filsafat hukum.

Persoalan yang harus dijawab kemudian adalah bagaimana ilmu hukum memandang *good governance*, atau dengan kata lain dimana letak *good governance* dalam kerangka ilmu hukum, apa dan bagaimana wujud *good governance* menurut pandangan ilmu hukum. Untuk itu dalam kajian selanjutnya disajikan padanan istilah, pengertian, dan prinsip – prinsip *good governance* yang merupakan konklusi dari hasil pembahasan *good governance* yang telah disajikan dalam Bab 1, Sub-bab 1 dan 2 pada Bab 2. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi duplikasi penguraian yang tidak efisien.

Peristilahan yang dipergunakan untuk *good governance* seperti diuraikan dalam Bab I sangat bervariasi. dari hasil bacaan penulis paling tidak terdapat 7 (tujuh) istilah¹⁵⁹ dalam kaitannya dengan disertasi ini istilah yang dipergunakan adalah "kepemrintahan yang baik". Variasi tidak saja terdapat di dalam istilah, tetapi juga untuk pengertian *good governance*. Variasi terdapat pada penekanan, paling tidak terdapat lima variasi penekanan yaitu: aspek hubungan; aspek mekanisme; aspek proses dan struktur; aspek sistem; dan aspek hukum. Dari sejumlah variasi pengertian yang ada, pada prinsipnya menunjukkan adanya suatu proses dalam pengertian konsep *good governance* tersebut berdasarkan atas kenyataan itu maka dalam disertasi ini *good governance* diartikan dalam arti proses, yaitu suatu proses penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan pada mekanisme aturan dan prinsip – prinsip tertentu dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan yang baik..

Prinsip – prinsip *good governance* variasinya lebih luas lagi kalau boleh dikatakan spektakuler, dari hasil kajian yang penulis lakukan paling tidak terdapat 43 prinsip¹⁶⁰ dari 22 sumber, baik itu perseorangan maupun lembaga. Dari prinsip – prinsip yang dikemukakan terdapat kejumbuan prinsip yang dikemukakan antara genus dan species, artinya antara genus dan species dicampur. misalnya prinsip demokrasi dengan partisipasi, pemilu yang bebas, prinsip *the rule of law* dengan kepastian hukum.

Sebagai gambaran intensitas pemunculan masing – masing prinsip dibawah ini disajikan hasil tabulasi dalam bentuk tabel. Dalam tabel dimunculkan 3 jenis populasi (N) yaitu : N= 43 (jenis prinsip) N= 23 (jumlah pemberi prinsip) N= 139 (jumlah pemunculan prinsip) dengan demikian nantinya terlihat prosentase untuk

masing – masing prinsip dalam tiap populasi. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Prosentase rata-rata pemunculan prinsip *good governance*

No	Prinsip	N = 43 (%)	N = 23 (%)	N = 139 (%)
1	Transparansi Akuntabilitas	14 (32.6)	(60.9)	(10.1)
2	Partisipasi	9 (20.9)	(39.1)	(6.5)
3	<i>The rule of law</i>	7 (16.3)	(31.8)	(5.6)
4	Efisien	6 (13.9)	(26.1)	(4.3)
5	Perlindungan HAM; Kebebasan bicara/pers; kepastian hukum	4 (9.3)	(17.4)	(2.9)
6	Demokrasi; Rev.pasar; Orientasi pada pembangunan; Pemilu yang bebas; Pengelolaan SDA; efektif; profesionalisme; kebersamaan	3 (7.0)	(13.1)	(2.2)
7	<i>Fairness</i> ; Peradilan yg independen; efektif, <i>responsibility</i> , larangan bertindak sewenang – wenang; kecermatan, <i>detournement de</i> <i>pouvoir</i> ; kompetensi; kompetitif pasar; tidak adanya korupsi; <i>separation of power</i> ;	2 (4.7)	(8.7)	(1.4)

Dari tabel di atas tampak tingkatan pemunculan dari masing – masing prinsip yang ada. Masih ada 25 prinsip¹⁶¹ yang pemunculannya hanya satu kali sehingga kurang relevan untuk ditampilkan. Prinsip – prinsip *good governance* yang muncul dalam

tabel dapat dipilah dalam beberapa aspek yaitu: aspek politik, hukum termasuk di dalamnya perlindungan HAM, ekonomi, sosial dan lingkungan hidup.

Prinsip - prinsip dari berbagai sumber tersebut adalah prinsip - prinsip yang bersifat umum, artinya tidak ada sumber yang secara jelas menyebutkan prinsip *good governance* dari aspek hukum, kecuali **G.H. Addink** dalam tulisannya yang berjudul "*General Principle of Good Governance Under GALA*"¹⁶². Addink membagi prinsip *good governance* atas dua bagian yaitu prinsip yang bersifat substantive yang terdiri dari:

1. *Prohibition of the misuse of power* (larangan penyalahgunaan kekuasaan)
2. *The principle of prohibition of arbitrariness or principle of reasonableness* (prinsip larangan bertindak sewenang - wenang atau prinsip kelayakan)
3. *The principle of legal certainty* (prinsip kepastian hukum)
4. *The principle of confidence* (prinsip kepercayaan)
5. *The principle of equality* (prinsip persamaan)
6. *The principle of proportionality* (asas keseimbangan)

Prinsip prosedural terdiri atas:

1. *Principle of carefulness* (prinsip kecermatan)
2. *Principle of reasoning* (prinsip alasan yang baik)

Prinsip - prinsip yang dikemukakan di atas tidak ubahnya dengan *algemene beginselen van behoortlyk bestuur* atau *Principle of proper administration* yang di Indonesia dikenal dengan istilah asas - asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) seperti apa yang disampaikan oleh **Philipus M Hadjon** dalam tulisannya yang berjudul "*Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (algemene beginselen van behoortlyk Bestuur)*", dikatakannya bahwa dalam yurisprudensi AROB (peradilan administrasi Belanda) asas yang terkenal meliputi:

1. Asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*)
2. Asas kecermatan (*zorgvuldighedsbeginsel*)
3. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*)

4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (*vertrouwenbeginsel of beginsel van op gewekte verwachtingen*)
5. Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*)
6. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*)
7. Asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*)
8. Asas fair play (*beginsel van fair play*)
9. Larangan *detournement de pouvoir* (*het verbod detournement de pouvoir*)
10. Larangan bertindak sewenang – wenang (*het verbod van willekeur*)¹⁶³

Ini berarti bahwa status asas – asas umum pemerintahan yang baik sebagai aturan hukum yang tidak tertulis berubah menjadi aturan hukum tertulis, karena masuk dalam *Awb (Algemene wet bestuursrecht)* pada tahun 1994, atau *GALA (General Administrative Law Act)*. Di Indonesia asas – asas umum pemerintahan yang baik mulai dikenal sejak tahun 1953 melalui buku *G.A. van Poelje* yang diterjemahkan oleh **B. Mang Reng Say** dengan judul "Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan" namun kurang mendapat perhatian di lingkungan hukum administrasi Indonesia¹⁶⁴. Baru kemudian Asas – asas Umum Pemerintahan Yang Baik ini mulai populer melalui buku **Kuntjoro Purbopranoto** berjudul "Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara."¹⁶⁵ Dalam buku tersebut dikemukakan 13 asas yaitu:

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal certainty*)
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas kesamaan (dalam mengambil keputusan pangreh) *principle of equality*
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*)
6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*)
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)

10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*)
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*)
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)¹⁶⁶

Untuk mendapatkan pemahaman yang benar tentang asas - asas umum pemerintahan yang baik yang dikemukakan oleh **Kuntjoro Purbopranoto** tersebut, perlu kiranya memperhatikan catatan yang diberikan oleh **Philipus M Hadjon** berkenaan dengan asas - asas tersebut, yaitu:

1. Asas no.1 sampai dengan 11 adalah terjemahan dari kuliah - kuliah almarhum Prof R. Crinice le Roi pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada tahun 1976
2. Asas no.12 dan 13 adalah tambahan dari Prof. Kuntjoro Purbopranoto dengan maksud bahwa kedua asas tersebut adalah khas Indonesia
3. Uraian Prof. R Crinice Le Roi tersebut berdasarkan yurisprudensi di Belanda sebelum AROB, karena AROB baru mulai diterapkan sejak tahun 1976.¹⁶⁷

Dalam hukum positif, asas - asas umum pemerintahan yang baik dapat ditemukan di dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, walaupun tidak ada pasal yang secara tegas menyebutkan asas - asas pemerintahan yang baik, tetapi secara substansial khususnya dalam Maksud dan Tujuan; Misi; Bab IV Arah Kebijakan bidang Hukum, dan Penyelenggara Negara, tersirat asas - asas umum pemerintahan yang baik. Undang - Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Proenas (Program Pembangunan Nasional) Tahun 2000 - 2004 dalam Bab II huruf B Prioritas Pembangunan Nasional angka 2 Mewujudkan Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang baik. Ada dua hal yang menjadi prioritas yaitu

- a. mewujudkan supremasi hukum dengan upaya:

- Legislasi (penyempurnaan dan pembaruan peraturan perundang-undangan)
- Pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya;
- Peningkatan etika penyelenggara negara agar mematuhi hukum
- Pembentukan budaya taat hukum

b. Mewujudkan Pemerintahan yang Baik

- Penegakan hukum dan HAM
- Peningkatan kesejahteraan masyarakat
- Peningkatan pengawasan masyarakat
- Pemberantasan praktik KKN
- Pembenahan kelembagaan dan tata laksana pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah
- Penyesuaian jumlah PNS
- Peningkatan kapasitas sumber daya penyelenggara negara, agar mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Dilihat dari derajat peraturan perundangan yang mengatur dan perumusannya, jelas tampak bahwa sebagian masih berada pada tataran kebijaksanaan (*policy*), dan sebagian telah diatur dalam bentuk undang-undang khusus seperti masalah Korupsi Kolusi dan Nepotisme (UU No.28 Tahun 1999), Peraturan Pemerintah RI No. 68 Tahun 1999 tentang Tata cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara, HAM (UU No.39 Tahun 1999), Pengadilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000), Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 20 Tahun 2001) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No.30 Tahun 2002)

Walaupun asas – asas umum pemerintahan yang baik belum diatur secara rinci seperti di Belanda dalam Awb (*Algemene wet bestuursrecht*) namun di dalam praktik peradilan tata usaha negara di Indonesia, telah banyak yurisprudensi menyangkut aaupb diantara aaupb yang telah diterapkan, yang paling sering adalah:

- Larangan penyalahgunaan wewenang
- Larangan bertindak sewenang – wenang
- Larangan diskriminasi
- Kecermatan
- Keseimbangan (proporsional)¹⁶⁸

Dalam perkembangan selanjutnya dalam tulisannya yang berjudul *Principles and Criteria for the Administration (2003)* GH.Addink mengemukakan prinsip – prinsip *good governance* sebagai berikut:

1. *Principle of proper administration* (asas – asas umum pemerintahan yang layak) yang terdiri dari 8 aspek seperti tersebut di atas)
2. *Principles of public participation*
3. *Principles of transparant administration*
4. *Principles of human rights administration*
5. *Principles of accountable administration*
6. *Principle of effective administration*¹⁶⁹

Dengan demikian menurut GH Addink terdapat 13 prinsip *good governance* yang bisa berbentuk hukum tidak tertulis dan hukum tertulis. Dalam tulisannya yang berjudul "*Principles of good governance New Development in Good Governance criteria in the European Union and in the Netherlands*" dinyatakan bahwa prinsip *good governance* yang asli Belanda adalah:

1. *The rule of law* (dari klasik ke demokratis)
2. *Proper administration*

3. *Public participation*
4. *Transparent administration*
5. *Human rights administration*
6. *Accountable administration and*
7. *Effective administration*¹⁷¹

Prinsip keenam dan ketujuh di atas adalah prinsip baru. Dari apa yang disampaikan oleh G.H.Addink tersebut tampaknya antara *good governance* dan *principles of the proper administration* (aatpb) adalah sama, karena dikatakannya bahwa prinsip prinsip *good governance* merupakan kodifikasi dari prinsip – prinsip pemerintahan yang baik ditambah dengan prinsip – prinsip baru. Kesamaan antara prinsip – prinsip *good governance* dengan prinsip – prinsip pemerintahan yang baik diakui oleh G.H.Addink pada saat membahas tentang terminologi, penulisan antara keduanya sejajar *Principles of proper Administration – Principles of good governance*¹⁷¹. Lebih lanjut dikatakan di dalam forum tanya jawab ketika menyampaikan studium general di Fakultas Hukum Universitas Udayana pada bulan September 2003 dengan tegas dinyatakan bahwa prinsip – asas umum pemerintahan yang layak (*principles of proper administration*) adalah sama dengan prinsip – prinsip *good governance*, bahkan dikatakan prinsip – prinsip *good governance* merupakan kodifikasi dari prinsip pemerintahan yang layak (*principles of proper administration*)

Penulis tidak sependapat dengan G.H.Addink yang menyamakan prinsip prinsip *good governance* dengan prinsip – prinsip pemerintahan yang baik dengan argumentasi sebagai berikut **Pertama** ditinjau dari asal nya, konsep *principles of proper administration* yang selanjutnya disebut dengan asas – asas umum pemerintahan yang baik berasal dari praktik pelaksanaan pemerintahan yang dikembangkan baik melalui pemikiran – pemikiran teoritik para ahli hukum Belanda

maupun dari putusan putusan pengadilan atau mahkamah agung Belanda dalam bentuk yurisprudensi¹⁷². sedangkan konsep *good governance* merupakan konsep yang dipopulerkan oleh Bank Dunia (World Bank) yang dipergunakan sebagai prasarat dalam pemberian bantuan keuangan kepada negara negara recipient (penerima) dana. jadi bukan konsep yang tumbuh dari suatu negara tertentu. melainkan konsep yang dibawa dari luar dalam hal ini World Bank dan lembaga lembaga keuangan internasional lainnya (Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*), OECD, UNDP, dan IMF) yang dipaksakan masuk kedalam tatanan negara peminjam. **Kedua**, asas asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) berada dalam ranah hukum (normatif) sedangkan konsep *good governance* berada dalam ranah politik. **Ketiga** pendekatan dalam asas - asas umum pemerintahan yang baik adalah *A Right Based Approach* yaitu suatu pendekatan yang menekankan pada perlindungan hak asasi manusia¹⁷³, sedangkan pada *good governance* pendekatannya adalah pendekatan politik moneter. **Keempat** tujuan asas - asas umum pemerintahan yang baik adalah untuk menciptakan rambu - rambu hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan kultur bangsa yang bersangkutan. sedangkan prinsip prinsip *good governance* bertujuan untuk menciptakan suatu pemerintahan yang demokratik sesuai dengan prinsip - prinsip tertentu (liberalisme) yang bersifat universal dan teoritik. Disamping itu ada tujuan yang tersembunyi dibalik konsep *good governance* adalah agar terciptanya suatu pemerintahan demokratik diseluruh dunia sebagai akibat kalahnya ideologi komunis pada akhir perang dingin. Dengan terciptanya suatu pemerintahan yang sesuai dengan prinsip prinsip *good governance* merupakan jaminan bagi lembaga - lembaga keuangan internasional bahwa dana yang telah

mereka kucurkan akan dapat kembali dengan selamat. Dengan demikian seperti apa yang telah penulis sampaikan di dalam sub bab 1, dapat dikatakan bahwa tujuan *good governance* adalah liberalisasi dalam dunia pasar modal, ekonomi dan perdagangan dan tentunya pemerintahan.

Dari paparan tentang ilmu hukum dan konsep *good governance* yang terurai di atas, dilihat dari sisi lapisan ilmu hukum substansi *good governance* berada dalam tataran teori hukum, karena yang dikaji adalah prinsip atau asas - asas yang bersifat universal, namun dalam konteks penulisan disertasi ini *good governance* didekati dari dogmatika hukum, sesuai dengan perspektif kajian yang telah disebutkan dalam Bab 1 yaitu *good governance* dari perspektif hukum administrasi. Karena *good governance* didekati dari tataran dogmatika hukum, maka konsekuensi logisnya dalam pengkajiannya harus berpijak pada hukum positif yang ada. Hukum positif yang paling dekat dengan permasalahan *good governance* dalam pengertiannya sebagai proses adalah hukum Tata negara dan Hukum Administrasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian hukum administrasi oleh Van Wijk, Konijnenbelt, yaitu merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa¹⁷⁴. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum kemasyarakatan (*soziale rechtsstaat*) hukum administrasi sebagai instrumen yuridis yang memungkinkan pemerintah mengendalikan kehidupan masyarakat dan pada sisi lain memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian (pemerintahan) tersebut.¹⁷⁵ [Dalam

kaitannya dengan *good governance* sebagai proses, dari persepektif hukum administrasi kiranya dapat disepadankan dengan fungsi *sturen* hukum administrasi.

Dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, komponen maupun asas yang diketengahkan dalam *good governance* dan asas tata pemerintahan yang baik, pada dasarnya bertumpu pada dua landasan hukum tata negara dan hukum administrasi yaitu: **negara hukum dan demokrasi**¹⁷⁶. Landasan negara hukum berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan antara lain:

- Asas legalitas dalam pelaksanaan pemerintahan: (*wetmatigheids van bestuur*: kewenangan, prosedur, dan substansi);
- Perlindungan hak asasi (*grondrechten*: hak klasik dan hak sosial);
- Pembagian kekuasaan hak asasi (*machtsverdeling* antara lain melalui desentralisasi fungsional maupun teritorial)
- Pengawasan oleh pengadilan (*rechterlijke controle*)¹⁷⁷

Landasan demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan – perbuatan nyata antara lain:

- Kedudukan badan perwakilan rakyat
- Asas bahwa tidak ada jabatan seumur hidup
- Asas keterbukaan dalam pemerintahan (aktif dan pasif)
- Peran serta¹⁷⁸

Dengan demikian dapat disimpulkan, dari sudut pandang ilmu hukum (hukum administrasi), *good governance* adalah *proses pemerintahan yang mengendalikan (sturen) kehidupan masyarakat disatu sisi dan disisi lain memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengendalian tersebut berdasarkan*

pada prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi. Prinsip negara hukum yang menjadi titik kajian adalah asas legalitas, dan asas keterbukaan pada prinsip demokrasi yang selanjutnya berdampak pada partisipasi masyarakat. Hal itu berarti bahwa ukuran yang dipergunakan dalam mengkaji *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam disertasi ini adalah prinsip demokrasi dan negara hukum seperti tersebut di atas. Hal mengenai demokrasi dan negara hukum akan dibahas dalam sub bab 3 dan 4 dengan judul: Indikator - indikator yang mendukung *good governance*.

2.4. Indikator - indikator "Good Governance".

Di dalam sub bab ini dikaji tentang indikator - indikator yang mendukung *good governance*, yang dikemas dalam dua anak sub bab yaitu: Pemerintahan Demokrasi dan Negara Hukum. Kedua hal ini sebagai pendukung terciptanya *good governance*, karena dari perspektif hukum (administrasi) *good governance* pada dasarnya adalah suatu pemerintahan yang penyelenggaraannya berdasarkan atas prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Di samping itu dilihat dari unsur - unsur umum *good governance* prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum merupakan syarat untuk terciptanya *good governance* seperti apa yang dinyatakan oleh Peter Eicher, dalam tulisannya yang berjudul "*Democratic Election, The rule of law, And Good governance*" bahwa: *I argued that you can't have good governance without democracy*, dalam bagian lain dinyatakan pula "*good governance doesn't just mean having good laws, it means implementing them in away that's open and predictable und fair*"¹⁹ Dari dua kutipan pernyataan tersebut dapat disimpulkan

bahwa demokrasi dan negara hukum merupakan prasyarat untuk terciptanya *good governance*. Pernyataan ini tidak berbeda jauh dengan apa yang dinyatakan oleh **Philipus M.Hadjon**, bahwa asas - asas umum pemerintahan yang baik dan prinsip - prinsip *good governance* pada dasarnya bertumpu pada dua landasan hukum tata negara dan hukum administrasi yaitu demokrasi dan negara hukum.¹⁸⁰⁾

Berdasarkan atas pertimbangan tersebut di atas, maka kajian dalam sub bab ini berusaha untuk menjawab permasalahan pertama: tentang titik taut antara demokrasi, negara hukum dan *good governance*, kedua: apakah negara Indonesia telah memenuhi kriteria secara normatif sebagai negara yang pemerintahannya demokrasi dan sekaligus memenuhi persyaratan sebagai suatu negara hukum. Untuk kepentingan tersebut pembahasan akan dimulai dari pengkajian demokrasi dan negara hukum secara teoritik. Khususnya untuk menemukan prinsip - prinsip demokrasi dan negara hukum. Dengan kata lain kajian teoritik tentang demokrasi dan negara hukum sebatas pada tataran prinsip - prinsip umum, tidak membahas demokrasi dan negara hukum secara komprehensif apalagi spesifik, hal ini dilakukan karena kajian dalam sub bab ini adalah untuk mencari titik temu antara prinsip - prinsip demokrasi dan negara hukum dengan prinsip *good governance* yang sifatnya universal. Hasil yang diharapkan adalah suatu argumentasi bahwa demokrasi dan negara hukum memang benar merupakan indikator *good governance*. Setelah itu prinsip - prinsip demokrasi dan negara hukum yang bersifat universal itu didekati secara normatif dalam peraturan perundangan yang berkaitan dengan demokrasi dan negara hukum Indonesia. Dalam kaitannya dengan disertasi ini, maka titik kajian dilakukan pada peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah

khususnya Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, artinya adakah prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum sebagai hasil kajian teoritik diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dari hasil kajian tersebut diharapkan didapatkan suatu argumentasi bahwa negara Indonesia termasuk pemerintahan daerahnya secara normatif memenuhi kriteria sebagai pemerintahan demokrasi dan negara hukum.

2.4.1. Pemerintahan demokrasi

2.4.1.1. Pengertian demokrasi

Judul anak sub bab di atas terasa berlebihan, karena kata demokrasi sebenarnya sudah mengandung makna pemerintahan, namun demikian kata pemerintahan tetap dipergunakan untuk menekankan bahwa pengertian demokrasi yang dimaksud dalam kajian ini adalah demokrasi dalam tataran pemerintahan, hal ini penting karena ruang lingkup demokrasi yang demikian luas.

Kata pemerintahan di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sebagai perbuatan (cara, hak, urusan dsb) memerintah¹⁸¹. Di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kata pemerintahan diartikan sebagai penyelenggaraan, di dalam pasal tersebut antara lain dinyatakan: "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom ...". walaupun definisi yang diberikan oleh pasal tersebut tidak benar, karena menurut Philipus M Hadjon dalam tulisannya yang berjudul "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)" *definendum* (dalam konteks ini kata pemerintahan) tidak boleh dimasukkan dalam definisi¹⁸², tetapi tampak jelas bahwa yang dimaksudkan

dengan pemerintahan itu adalah penyelenggaraan, ini berarti adanya suatu aktifitas yaitu aktifitas memerintah. Pengertian yang lebih jelas tentang pengertian pemerintahan diberikan oleh H. Syaekani, et.al dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Kesatuan" dinyatakan:

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain.¹⁸³

Demokrasi atau *demokratia* merupakan istilah yang diciptakan pemerintahan kerakyatan Yunani pada tahun 570 SM, yang terdiri dari dua kata yaitu: *demos* rakyat, dan *kratos* pemerintah sehingga secara sederhana dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat. Hal ini sudah barang tentu menterjemahkan keadaan dan praktek pemerintahan pada jaman Yunani, dimana pemerintahan dilaksanakan oleh rakyat secara bersama-sama dalam bentuk suatu majelis. Dengan demikian tidaklah salah bilamana kita membicarakan demokrasi selalu bertitik tolak dari pemerintahan kerakyatan pada jaman Yunani, dan yang penting adalah bahwa demokrasi pada saat itu telah mewujudkan dirinya sebagai suatu sistem politik.¹⁸⁴

Demokrasi sebagai suatu konsep bersifat universal, artinya dapat terjadi dimana saja dan kapan saja, bilamana syarat-syarat untuk terciptanya demokrasi dipenuhi, tidak saja dalam tataran supra struktur politik yang sudah mapan secara institusional, melainkan dapat juga terjadi di tataran infra struktur politik, dan bahkan di dalam tataran kehidupan masyarakat primitif. Oleh karenanya demokrasi tampaknya diciptakan bukan untuk sekali saja, dan bukan hanya disatu tempat saja.¹⁸⁵

Oleh karenanya **Jean Baechler**¹⁸⁶ mengklaim bahwa demokrasi bukan diciptakan oleh bangsa Eropa atau Yunani kuno atau siapapun juga melainkan oleh setiap orang, sebab demokrasi adalah rezim spontan, normal dan eksklusif hanya milik spesies manusia, yang telah hadir 10 000 tahun yang lalu di bumi. Selanjutnya dijelaskan bahwa bangsa Eropa Barat hanyalah menghidupkan dan menciptakan kembali demokrasi.

Dari latar belakang kelahiran demokrasi yang diuraikan di depan, maka pengertian demokrasi yang diberikan oleh para pakar pun berbeda, tergantung dari sudut pandang mana demokrasi itu dimaknai.

Jean Baechler, memberikan pengertian demokrasi dari perspektif sejarah, demokrasi diartikan sebagai suatu kontrak atau serangkaian kontrak - kontrak yang menghubungkan pelaku - pelaku individual dan kolektif menurut syarat-syarat yang telah ditetapkan.¹⁸⁷

Dari pengertian tersebut tidak terlihat ada unsur hierarki, karena hakikat kontrak setiap individu mempunyai hak mutlak untuk menentukan sikap untuk ikut berkontrak sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam kontrak atau tidak, seandainya individu tersebut berminat maka bergabunglah dia di dalam kontrak itu, kalau tidak maka tidak ada seorangpun yang dapat memaksanya untuk ikut bergabung. Pengertian demokrasi yang diberikan oleh Jean Baechler menggambarkan kehidupan masyarakat dalam tataran natural, lepas dari organisasi yang disebut negara.

Pengertian demokrasi yang telah sedikit masuk dalam ranah politik disampaikan oleh **Diamond**, dinyatakan *democracy as a system for arriving at*

*political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of competitive struggle for the people vote.*¹⁵⁸ Pengertian yang lebih jelas dalam konteks pemerintahan antara lain diberikan oleh **Christian Thomsen**, dinyatakan bahwa pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang berdasarkan atas kehendak rakyat yang dinyatakan secara teratur melalui pemilihan umum yang bebas dan jujur. demokrasi memiliki dasar untuk menghormati manusia secara pribadi dan *the rule of law*. Demokrasi dikatakan sebagai pelindung yang terbaik bagi kebebasan masyarakat dari semua golongan untuk menyampaikan pendapat, toleransi antar sesama dan memberikan kesempatan yang sama bagi setiap individu. Demokrasi dengan karakter perwakilan dan keragaman bertanggung jawab kepada pemilih. Secara lengkap pernyataannya sebagai berikut:

*"Democratic government is based on the will of the people expressed regularly through free and fair elections. Democracy has as its foundation respect for the human person and the rule of law. Democracy is the best safeguard of freedom of expression, tolerance of all group of society and equality of opportunity for each person. Democracy with its representative and pluralist character, entails accountability to the electorate"*¹⁵⁹

Pengertian demokrasi sebagai suatu sistem politik secara resmi diberikan oleh **International Commission of Jurists** dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sebagai berikut.

*"A form of government where the citizen exercise the same right: the right to make political decision, but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections"*¹⁶⁰

Pengertian yang relatif sama dengan formulasi yang agak berbeda diberikan oleh **Henry B. Mayo** sebagai berikut:

*"A democratic political system is which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom."*¹⁹¹

Dari pengertian – pengertian yang diuraikan di depan terlihat jelas bahwa demokrasi mempunyai makna yang sangat bervariasi. karena memang demokrasi dalam perkembangannya dipengaruhi oleh sejarah, budaya, dan tempat dimana demokrasi itu berkembang.¹⁹²

Variasi makna demokrasi dapat juga dilihat dalam *Encyclopedia Americana*, antara lain dinyatakan: *"The word democracy has many meanings, but in modern world its use signifies that the ultimate authority in political affairs right fully belongs to citizens"*.¹⁹³ Pada abad yang lalu penggunaan kata demokrasi banyak dipergunakan untuk hal yang tidak pada tempatnya, misalnya klaim Cina yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi padahal tidak ada kebebasan mengemukakan pendapat dan kebebasan pers, demikian juga Rusia menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi sosialis, tetapi di satu pihak menolak pendapat bahwa Spanyol di bawah rezim Jenderal Francisco Franco sebagai suatu badan demokrasi. Sebagai suatu kesimpulan yang mendekati pengertian konsep demokrasi diartikan sebagai: *"Democracy is a form of government in which the major decisions of government or the direction of policy behind this decision rests directly or indirectly on the freely given consent of the majority of the adults governed"*.¹⁹⁴ Dari pengertian tersebut jelas tampak bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana putusan – putusan atau kebijakan utama pemerintah baik langsung maupun tidak langsung diberikan oleh mayoritas yang diperintah.

Berkenaan dengan pengertian demokrasi seperti terurai di atas kiranya bermuara pada pengertian demokrasi yang diberikan oleh **Philipus M.Hadjon** yaitu sebagai suatu proses emansipasi karena demokratisasi kekuasaan politik pada dasarnya mengarah kepada kebebasan pada otonomi individu.¹⁶⁵

Akhirnya pengertian dasar demokrasi yang muncul sebagai akibat pemerintahan kerakyatan di Yunani merupakan pengertian yang tepat mengenai demokrasi, yaitu pemerintahan rakyat artinya rakyatlah yang memerintah dalam negara.

2.4.1.2. Unsur – unsur demokrasi

Dari pengertian demokrasi yang diuraikan di atas, maka dapat ditarik beberapa unsur demokrasi. Walaupun ada beberapa variasi unsur yang disampaikan oleh beberapa pakar, namun pada umumnya ada beberapa unsur yang selalu muncul antara lain: kebebasan individu untuk menentukan hak politiknya; adanya pemilihan umum yang bebas dan adil untuk jangka waktu tertentu; rakyat memegang peranan dalam menentukan kebijaksanaan publik melalui wakil – wakilnya; adanya akuntabilitas publik bagi para elit politik terhadap konstituennya baik langsung maupun tidak langsung.

Variasi unsur demokrasi dapat dilihat dari pendapat beberapa pakar antara lain: **H.Syaukani, Afan Gafar, dan Ryaus Rasyid** yang memberikan parameter demokrasi sebagai berikut.

1. Pemilu yang teratur, kompetitif, jujur dan adil;
2. Besarnya kemungkinan rotasi kekuasaan;
3. Rekrutmen politik secara terbuka;
4. Akuntabilitas publik;
5. Hak – hak dasar individu (*basic human right*);

6. Pengadilan yang independen.¹⁹⁶

Juan J. Linz¹⁹⁷ dalam tulisannya yang berjudul *"Defining and Crafting Democratic Transitions, Constitutions, and Consolidation."* Dapat disimpulkan sebagai berikut: Unsur inti dari demokrasi adalah: kebebasan secara hukum untuk membentuk dan mendukung kekuatan politik lain dengan kebersamaan hak dan kebebasan untuk berorganisasi, bebas mengemukakan pendapat, dan hak-hak dasar manusia lainnya, persaingan antar para pemimpin termasuk di dalamnya pejabat-pejabat politik secara bebas dan tanpa kekerasan dengan suatu periode waktu yang pasti sesuai dengan aturan yang telah disepakati dalam proses demokrasi; adanya peraturan tentang partisipasi untuk seluruh anggota komunitas politik, apapun pilihan politik mereka, secara praktis ini dimaksudkan sebagai kebebasan untuk membentuk partai-partai politik dan melaksanakan pemilihan yang bebas dan damai pada jangka waktu tertentu tanpa mengenyampingkan tanggung jawab pejabat politik dari tanggung jawab kepada pemilihnya baik langsung maupun tidak langsung, pernyataan selengkapnya sebagai berikut:

"(our criteria for democracy may be summarized as follows: legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedoms of person; free and nonviolent competition among leaders with periodic validation of their claim to rule; inclusion of all political offices in the democratic process; and provision for the participation of all members of the political community, whatever their political preferences. Practically, this means the freedom to create political parties and to conduct free and honest elections at regular intervals without excluding any effective political office from direct or indirect electoral accountability)"

Thomas Meyer dalam bukunya yang berjudul "Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Penerapan" memberikan sepuluh kriteria dalam pengorganisasian demokrasi yaitu

(1) Adanya jaminan hak asasi; (2) Pemisahan kekuasaan dan negara hukum; (3) Prularisme; (4) Parlemen dan Pemerintah; (5) Otonomi daerah dan Komunitas Lokal; (6) Partai Politik dan Pemilihan umum, (7) Serikat dan Asosiasi; (8) Masyarakat Sipil; (9) Ranah publik; (10) Budaya politik.¹⁹⁸ Berkaitan dengan penerapan demokrasi yang diberikan oleh Thomas Meyer tersebut, **Robert A. Dahl** memberikan 5 (lima) kriteria proses demokrasi yaitu: (1) Partisipasi yang efektif; (2) Persamaan dalam memberikan suara; (3) Mendapatkan pemahaman yang jernih; (4) Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda; dan (5) Pencakupan orang dewasa¹⁹⁹. Partisipasi yang efektif diartikan bahwa seluruh anggota (warga negara) mempunyai kesempatan yang sama untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota yang lain. Persamaan dalam memberikan suara diartikan sebagai suatu keadaan dimana keputusan akan diambil, maka setiap anggota harus mempunyai kesempatan memberikan suara. Mendapatkan pemahaman yang jernih artinya dalam jangka waktu yang rasional setiap anggota harus mendapat kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan – kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi – konsekuensi yang akan terjadi. Pengawasan akhir terhadap agenda diartikan bahwa setiap anggota mempunyai kesempatan yang eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahan yang dibahas dalam agenda, sedangkan yang dimaksud dengan pencakupan orang dewasa artinya semua atau paling tidak sebagian terbesar orang dewasa yang menjadi penduduk seharusnya memiliki hak kewarganegaraan yang penuh.²⁰⁰ **Afan Gafar** melihat demokrasi dari tatanan politik, memberikan lima kriteria demokrasi yaitu: (1) akuntabilitas; (2) Rekrutment politik yang terbuka; (3) Pemilihan Umum ; dan (4) menikmati hak -

hak dasar.²⁰¹ **W. Friedmann**, dalam bukunya yang berjudul *Legal Theory* dalam chapter 31 tentang *Legal Values of Modern Democracy* (nilai – nilai hukum dari demokrasi modern) dinyatakan bahwa dari sudut teori hukum diskusi tentang asas nilai – nilai hukum dari demokrasi modern paling tidak dapat dikelompokkan ke dalam empat tema yaitu:

1. *The legal rights of the individual* (hak – hak hukum individu)
2. *Equality before the law* (persamaan dihadapan hukum)
3. *The control of government by the people* (pengawasan pemerintah oleh rakyat)
4. *The rule of law* ("negara hukum")²⁰²

Dari unsur- unsur demokrasi yang diberikan oleh W Friedmann di atas kiranya tidak berbeda dengan inti unsur – unsur demokrasi yang diberikan oleh **Philipus M Hadjon** yaitu: **asas kebebasan dan persamaan**. Di dalam disertasi ini acuan yang dipergunakan untuk mengukur suatu pemerintahan demokrasi adalah hasil sidang *International Commission of Jurists* di Bangkok pada tahun 1965 merekomendasikan beberapa persyaratan suatu pemerintahan demokrasi di bawah *the rule of law* yaitu:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak – hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak – hak yang dijamin;
2. Pemilihan umum yang bebas;
3. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
4. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).²⁰³

Dari unsur – unsur pemerintahan demokrasi yang dikemukakan oleh para pakar di atas, tampak jelas bahwa unsur – unsur tersebut sejajar dengan prinsip

prinsip *good governance*. Ini berarti bahwa memang benar pemerintahan demokrasi merupakan indikator terciptanya *good governance*.

2.4.2. Negara hukum

Di dalam bahasan sub bab 2.5 telah disimpulkan bahwa dari perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi, **negara hukum** merupakan salah satu indikator *Good Governance* di samping demokrasi. B. Arief Sidharta dalam tulisannya yang berjudul "Kajian Keefektifan tentang Negara Hukum" memberikan pengertian negara hukum sebagai: "negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas – asas dasar sebagai asas – asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah"²⁰⁴ Dari perspektif *good governance* wujud negara hukum diwakili oleh *the rule of law*, hal ini wajar karena *good governance* adalah konsep asing yang berasal dari sistem hukum Anglo saxon. Jadi di dalam pembahasan yang dipergunakan adalah istilah *the rule of law* bukan negara hukum. Persoalan timbul apakah konsep *the rule of law* sama dengan konsep negara hukum? Mengenai persoalan ini penulis sependapat dengan Philipus M Hadjon bahwa terdapat perbedaan antara konsep negara hukum, *rechtsstaat* dan *the rule of law*²⁰⁵ yang sering dijumpukan pemakaiannya dalam pustaka berbahasa Indonesia. Sub bab ini ingin mengkaji apakah benar *the rule of law* itu seperti halnya demokrasi merupakan salah satu indikator untuk terciptanya *good governance*. Bilamana terbukti benar, kajian dilanjutkan untuk menjawab permasalahan apakah Indonesia sebagai suatu negara

memenuhi unsur- unsur *the rule of law*? hal ini sebagai konsekuensi *the rule of law* merupakan indikator *good governance* atau lebih lengkapnya apakah Indonesia merupakan negara demokrasi yang memenuhi unsur *the rule of law* sehingga dapat dikatakan memenuhi syarat *good governance*. Setelah itu kajian dilanjutkan pada persoalan negara hukum Indonesia (Pancasila). Berdasarkan pada persoalan di atas, maka judul sub bab ini negara hukum, yang diwakili perwujudannya oleh *the rule of law*.

2.4.2.1 Pengertian *the rule of law*.

Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari **Albert Venn Dicey** tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of the law of the constitution*".²⁰⁶ Sebagaimana demokrasi, *the rule of law* juga merupakan konsep yang dinamis, berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. *the rule of law* sebagai suatu konsep yang dinamis antara lain disampaikan oleh **Vilhelm Aubert**²⁰⁷ dalam tulisannya yang berjudul "*The rule of law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*" dinyatakan:

"The rule of law is a dynamic concept for the expansion and fulfilment of which jurist are primarily responsible and which should be employed not only to safeguard and advance the civil and political right of the individual in a free society, but also to establish social, economic, educational and cultural conditions under which his legitimate aspirations and dignity may be realized".

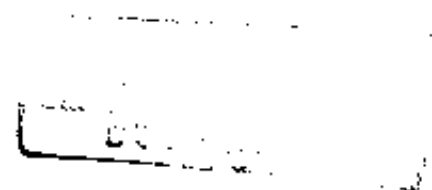
Dari pengertian tersebut di atas tampak bahwa konsep dinamis dari *the rule of law* tersebut tampak dari fungsi yang diharapkan, yaitu tidak hanya untuk menjaga dan memajukan hak - hak sipil dan politik individu dalam suatu masyarakat yang bebas tetapi juga untuk membangun kondisi sosial, ekonomi, pendidikan dan budaya.

Jadi tidak hanya untuk perlindungan hak – hak pribadi tetapi juga hak – hak yang bersifat social. di Belanda dikenal dengan istilah *verzorgingstaat* atau *socialrechtsstaat*.²⁰⁸ Mengingat sifat dinamis konsep *the rule of law*, maka pengertian itu terus berkembang, oleh karenanya akan sulit untuk memberikan pengertian yang universal terhadap konsep *the rule of law* seperti apa yang dinyatakan oleh Friedman.²⁰⁹

"The difficulty, however, is that to give the rule of law concept a universally acceptable ideological content is as difficult as to achieve the same for natural law".

Walaupun kesulitan yang digambarkan oleh Friedman tersebut menekankan pada aspek ideologi, tetapi kiranya dapat mewakili suatu kenyataan bahwa memang sulit untuk memberikan suatu gambaran yang pasti tentang makna *the rule of law* itu. Hal ini diperkuat dengan pernyataan **Vilhelm Aubert**²¹⁰ dinyatakan: "*Several meanings have been attributed to the concept of 'the rule of law'.*" **E.C.S. Wade dan Godfrey Philips**²¹¹ dalam bukunya "*Constitutional and Administrative Law*", mengajukan tiga konsep yang berkaitan dengan *the rule of law*, pertama, *the rule of law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarkhi; dalam hal ini, *the rule of law* merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi barat berkenaan dengan konsep demokrasi; kedua *the rule of law* menunjukkan doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum; ketiga, *the rule of law* menunjukkan suatu kerangka politik yang harus diperinci dalam peraturan - peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara.

Friedman²¹² memberikan makna *the rule of law* atas dua pengertian, yaitu *the rule of law* dalam arti formal, dan *the rule of law* dalam arti material. Dalam arti



formal, arti *the rule of law* tidak lain sebagai "organised public power" atau kekuasaan publik yang terorganisir. Dalam pengertian ini, maka semua kekuasaan yang terorganisir dapat diartikan secara formal sebagai *the rule of law* bahkan rezim Nazi Jerman dapat dikategorikan sebagai *the rule of law* dalam pengertian formal, seperti apa yang dikatakan Friedman " *any system of norms based on a hierarchy of orders, even the organized mass murders of the Nazi regime, qualify as law*". Persoalan semacam ini terjadi juga pada masalah demokrasi, dimana dilihat dari sisi formal Soviet mengklaim dirinya sebagai suatu negara yang demokrasi, demikian juga Cina. Konsep *the rule of law* dalam arti formal oleh Friedman ini sama dengan konsep *a thin conception of the rule of law* dari Peerenboom yang dikutip oleh Marjaane Termorshuizen-Artz²¹³. Sedangkan dalam pengertian yang material menurut Friedman menyangkut masalah hukum yang adil dan hukum yang tidak adil.

Dan pengertian *the rule of law* dalam arti material inilah lahirnya ketidakseragaman pengertian yang diberikan terhadap *the rule of law*, mengapa demikian? Karena ukuran untuk menentukan keadilan itu sangatlah relatif, tergantung pada masing – masing budaya dan rasa keadilan masyarakat bangsa yang bersangkutan. Maka tepatlah apa yang dikatakan oleh Friedman " *A meaningful definition of the rule of law must be based on the realities of contemporary society* .. "Dalam kaitannya dengan pengertian *the rule of law* pendapat John Rawls cukup menarik, karena John Rawls melihat bahwa adanya suatu *the rule of law* bilamana konsep keadilan formal, peraturan hukum publik yang tetap dan tidak memihak, diterapkan dalam suatu sistem hukum (...)" *that the conception of formal justice, the regular and*

impartial administration of public rules, become the rule of law when applied to the legal system."²¹⁴. Sistem hukum itu sendiri diartikan sebagai:

*"A legal system is a coercive order of public rules addressed to rational person for the purpose of regulating their conduct and providing the frame work for social cooperation"*²¹⁵

Konsep *the rule of law* adalah konsep hukum masyarakat *Anglo Saxon*, konsep yang sama di masyarakat yang bersistamkan hukum Eropa Kontinen dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*, namun demikian antara keduanya menurut **Philipus M Hadjon** terdapat beberapa perbedaan antara lain:

1. Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner;
2. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum "civil law", sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut "common law".
3. Karakter *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik konsep *common law* adalah *judicial*²¹⁶

Namun demikian walaupun ada perbedaan antara kedua konsep tersebut, pada hakekatnya berkenaan dengan perlindungan terhadap hak - hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak - hak asasi manusia.

2.4.2.2. Unsur – unsur *the rule of law*

Sebelum masuk dalam unsur – unsur *the rule of law* penulis ingin mengemukakan unsur – unsur negara hukum, dengan tujuan untuk dapat memberikan gambaran bahwa pada hakekatnya antara negara hukum dengan *the rule of law* memiliki persamaan. **Seltema** yang pendapatnya dikutip oleh **B.Arief sidharta** dalam tulisannya yang telah penulis kutip di depan memberikan 5 (lima) unsur negara

hukum yaitu: (1) Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*); (2) asas kepastian hukum; (3) asas similia similibus (asas persamaan); (4) asas demokrasi dan (5) pemerintah dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat. Dari unsur – unsur negara hukum tersebut kiranya serupa tapi tak sama dengan unsur – unsur *the rule of law* yang akan diuraikan berikut.

Paralel dengan variasi pengertian *the rule of law* variasi juga nampak dalam unsur – unsur *the rule of law* Wilhelm Aubert²¹⁷ hanya mengemukakan satu syarat bagi *the rule of law* yaitu adanya kepastian hukum, hukum dalam hal ini adalah keputusan badan peradilan seperti apa yang dikatakan “ *no man is punishable, or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land.*” Pendapat ini sesuai dengan pendapat Philipus M. Hadjon dalam tulisannya yang berjudul “*Good governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi)*” bahwa primadona asas negara hukum adalah asas legalitas.²¹⁸ John Rawls²¹⁹ berangkat dari pengertiannya tentang *the rule of law* sebagai suatu sistem hukum, memberikan beberapa unsur yaitu pertama, tindakan yang diwajibkan atau dilarang oleh *the rule of law* seyogyanya secara rasional dapat dilakukan dan dihindarkan oleh yang bersangkutan (*the actions which “the rule of law” require and forbid should be of a kind which men can reasonably be expected to do and to void*), kedua adanya perlakuan yang sama terhadap masalah yang sama (*similar cases be treated similarly*), ketiga, tiada pelanggaran tanpa hukum (*there is no offense without a law (nulla crimen sine lege)*

hal ini sama dengan asas legalitas, untuk menghindari penerapan asas retroaktif. Keempat, kepastian tentang makna hakekat keadilan yang diharapkan menjadi pedoman untuk mempertahankan integritas proses peradilan (*defining the notion of natural justice. These are guidelines to preserve the integrity of the judicial process*).

Bila disimak unsur – unsur yang dikemukakan di atas, maka tampak jelas hak – hak yang dilindungi adalah hak – hak individual, tidak ada hak – hak sosial yang tampak. Di dalam perkembangannya, hak – hak yang dilindungi tidak hanya hak – hak yang bersifat individual, melainkan juga hak – hak sosial. Perluasan ini dilakukan oleh *The International Commission of Jurists* seperti apa yang dikatakan oleh Vilhelm Aubert²²⁰ sebagai berikut:

"The International Commission of Jurists has brought the establishment of news right, or at least of news opportunities, within the orbit of the rule of law (for elaboration e new types of right typical of a welfare state) In their resolutions, the rule of law is given such wide scope tht its covers nearly everything associated with social justice".

Unsur - unsur yang disebutkan terdahulu (yang bersifat individual) melahirkan negara hukum liberal (klasik), sedangkan dengan perluasan hak – hak ini melahirkan negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).

Dari unsur - unsur *the rule of law* yang disebutkan di atas, bila disandingkan dengan variasi unsur *good governance* seperti yang tersaji dalam tabel, maka tampak jelas bahwa unsur – unsur *the rule of law* termasuk dalam unsur – unsur *good governance*. Ini berarti bahwa *the rule of law* merupakan indikator *good governance*.

Dari hasil kajian tentang demokrasi dan *the rule of law* yang merupakan indikator *good governance*, pertanyaan yang timbul adalah apakah Indonesia sebagai

suatu negara hukum? Hal ini dijawab dengan tegas oleh Undang – Undang Dasar 1945 pasal I ayat (3) ditentukan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang oleh **Philipus M.Hadjon** disebut dengan Negara Hukum Pancasila yang bercirikan:

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan – kekuasaan negara;
- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban²²¹

Bila dibandingkan unsur – unsur *the rule of law* dengan unsur – unsur negara hukum yang disampaikan oleh Philipus M Hadjon, maka jelas tampak perbedaannya. Kalau di dalam konsep *the rule of law*, sangat menonjol ideologi liberal yang individualistik, sedangkan di dalam konsep “Negara Hukum Pancasila” sangat kental ideology Pancasila yang mengutamakan pada musyawarah mufakat dalam keseimbangan (*equilibrium*) hubungan antara pemerintah dengan rakyat.

Timbul pertanyaan apakah Indonesia secara normatif memenuhi syarat sebagai suatu pemerintahan demokrasi di bawah *the rule of law* sebagaimana yang ditentukan oleh *International commissions of jurist* ?

Untuk menjawab permasalahan tersebut dilakukan analisa terhadap masing – masing kriteria dimaksud.

1. Perlindungan Konstitusional

Dalam pengertian ini bahwa konstitusi, selain menjamin hak – hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak – hak yang dijamin.

Undang - Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar negara Republik Indonesia. dari awal pertama sebelum diadakannya amandemen dengan jelas menentukan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Hal ini dapat dilihat dalam Pembukaan maupun dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di dalam penjelasan sistem pemerintahan negara angka 1 dinyatakan:

"Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)", yang ditegaskan kembali dalam angka II.2 dinyatakan bahwa : "pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)".

Di dalam perkembangan selanjutnya setelah amandemen ketiga UUD 1945 pengaturan yang berkenaan dengan Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, diatur di dalam ketentuan pasal 1 ayat (2), dan ayat (3) dinyatakan:

Pasal 1 ayat (2)

"Kedaulatan berada ditangan rakyat dan difaksanakan menurut Undang - Undang Dasar"

Pasal 1 ayat (3)

Negara Indonesia adalah negara hukum

Dari perubahan UUD 1945 tersebut. ada dua hal penting yang berubah. Pertama, kedaulatan penuh berada ditangan rakyat. tidak seperti dalam UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen. kedaulatan dilaksanakan oleh MPR, dengan kata lain sekarang MPR tidak lagi pelaksana kedaulatan rakyat. Kedua. Negara hukum tidak

lagi berafiliasi dengan *rechtsstaat* dengan demikian timbul pertanyaan apa ukuran suatu negara hukum Indonesia ? Kiranya kita perlu mempertimbangkan untuk menerima konsep Negara Hukum Pancasila yang ditawarkan oleh Philipus M. Hadjon di depan

Dalam kaitannya dengan dasar konstitusional Robert A Dahl menentukan lembaga politik pertama adalah adanya "para pejabat yang dipilih" artinya bahwa kendali terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional berada ditangan para pejabat yang dipilih oleh warga negara. Hal ini bila dikaitkan dengan pemerintahan Indonesia, pengertian "pejabat yang dipilih" adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Lembaga pertama Robert A Dahl ini kiranya telah dipenuhi oleh UUD 1945 dalam amandemen kedua, khususnya ketentuan pasal 19 ayat (1), ditentukan :

" Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum"

Di dalam UUD 1945 telah diatur pula tentang hak – hak warga negara, serta perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia. Hak – hak yang secara khusus dijamin dalam UUD 1945 di samping masalah hak – hak asasi manusia, adalah:

- Bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (pasal 28)
- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (pasal 28)
- kemerdekaan untuk memeluk agama masing – masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya (pasal 29)

- persamaan dalam ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara (pasal 30 ayat (1))
- persamaan untuk mendapatkan pengajaran (pasal 31 ayat (1))

Mengenai jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia diatur di dalam ketentuan pasal Bab XA Pasal 28A sampai dengan pasal 28 J.²²¹ yang bila diteliti lebih lanjut banyak terjadi overlapping diantara ketentuan pasal – pasal tersebut.

Pelaksanaan ketentuan pasal - pasal tentang hak asasi manusia ini lebih lanjut dijabarkan ke dalam beberapa undang – undang yang berkenaan dengan hak asasi manusia antara lain: Undang – Undang RI No. 39 tahun 1999 LNRI Tahun 1999 No. 165, TLN-RI No. 3886. tentang Hak Asasi Manusia ; Undang – Undang RI No. 26 Tahun 2000 LNRI Th.2000 No. 208, TLN –RI No. 4026. tentang Pengadilan HAM. Dalam rangka menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum diundangkanlah UU No. 24 Tahun 2003 LNRI Tahun 2003 No.98 TLN-RI No. 4316 tentang Mahkamah Konstitusi

2. Pemilihan umum yang bebas.

Di dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan, Indonesia mengadakan pemilihan umum pertama pada tahun 1955. Di bawah pemerintahan Presiden Sukarno dari tahun 1959 – 1965 yang disebut dengan periode demokrasi terpimpin tidak pernah diadakan pemilihan umum.

Sejak lahirnya Orde Baru tahun 1966, yang memberikan nuansa demokrasi, sejak tahun 1971 – 1997 pemilihan umum untuk DPR, DPRD I dan DPRD II dilaksanakan secara teratur setiap lima tahun, pemilihan tahun 1977 hanya diikuti

oleh 3 partai politik, karena sebelumnya dilakukan fusi dari partai – partai yang ada menjadi golongan karya dan dua partai politik yaitu PPP (Partai Persatuan Pembangunan) dan PDI (Partai Demokrasi Indonesia) yang para pemimpinnya telah diikat dengan ketat oleh Suharto, sebab mereka tidak seimbang dengan kekuatan Suharto yang didukung oleh militer dan negara mendukung Golkar menjadi pemenang mayoritas pada setiap pemilihan umum. Mulai tahun 1973 Suharto kembali dipilih sebagai presiden sebanyak enam kali. Pada era Orde Baru anggota MPR yang merupakan badan yang diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk memilih presiden dan wakil presiden, separuh anggotanya yang terdiri dari anggota DPR yang setengahnya seakan akan diangkat oleh daerah dan golongan lain, tetapi di dalam kenyataannya diangkat oleh Suharto.

Kondisi seperti ini oleh hampir seluruh pengamat luar dikatakan bahwa institusi dan prosedur yang demikian itu jelas – jelas tidak demokratis, seperti apa yang dikatakan oleh **R William Liddle**: “ *To nearly all non- Indonesian observers, these institution and procedures were obviously not democratic.*”²²³ Sampai akhirnya diadakan pemilihan umum oleh pemerintahan Habibie pada tahun 1999 berdasarkan undang – undang Pemilihan umum yakni UU No. 3 Tahun 1999 LNRI tahun 1999 No.23 TLN-RI No.3810, dengan sistem multi partai, merupakan pemilihan umum yang diakui sebagai pemilihan umum yang murni dan demokratis.²²⁴ Pemilihan umum ini wajar dikatakan sebagai pemilihan yang murni dan demokratis, karena diikuti oleh 48 partai politik, dan untuk pertama kalinya partai non pemerintah memenangkan pemilihan umum. Namun demikian sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa soal suksesi pimpinan nasional . selalu berjalan tidak dengan

damai sampai akhir masa jabatan kecuali dari Megawati ke Susilo Bambang Yudoyono, karena berdasarkan pemilihan umum langsung. Kondisi seperti ini seharusnya tidak terjadi dalam suatu negara demokrasi, karena tidak sesuai dengan salah satu nilai demokrasi seperti apa yang dikatakan oleh Henry B. Mayo yaitu: "menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rule*)"²²⁵. Bentrok antar pendukung kontestan peserta pemilu yang menjurus pada tindak kekerasan merupakan peristiwa yang selalu terjadi dalam proses pelaksanaan pemilihan umum. Tidak otomatisnya kader dari partai pemenang pemilu untuk menduduki jabatan Presiden merupakan hal lain yang kurang bisa diterima oleh alam pikir masyarakat Indonesia. Sehingga hal ini mendesak anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menggagas suatu pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat adalah suatu upaya untuk menuju kearah pematangan pemahaman demokrasi. Hal ini sesuai, karena Indonesia mempergunakan sistem pemerintahan presidential, memang seyogyanya presiden dipilih langsung oleh rakyat, karena salah satu ciri dalam sistem pemerintahan presidentil, presiden dipilih langsung oleh rakyat²²⁶. Pemilihan Presiden oleh MPR bukan merupakan ciri presidensil, apalagi MPR yang memilih berwenang meminta pertanggungjawaban pelaksanaan haluan negara kepada Presiden.²²⁷

Gagasan pemilihan presiden langsung oleh rakyat, telah diintrodusir oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, melalui amandemen ketiga UUD 1945 pasal 6A ayat (1) "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, yang telah disetujui dalam Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002, yang kemudian ditindak lanjuti dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun

2003 LNRI Tahun 2003 No. 93, TLN-RI No.4311 tentang Pemilihan Presiden & Wakil Presiden, di dalam pasal 2 ditentukan: "Pemrlu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam rangka pemilihan umum tahun 2004 diundangkan UU No. 12 Tahun 2003 LNRI Tahun 2003 No. 37 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum tahun 2004 merupakan babak sejarah baru dalam dewan perwakilan Indonesia, karena untuk pertama kalinya dipilih Dewan Perwakilan Daerah, sebagai pengganti unsur utusan daerah.

3. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*)

Di dalam UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan kehakiman diatur di dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 ayat (1)

"Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain - lain badan kehakiman menurut undang - undang."

Selanjutnya dalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan: Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang - undang tentang kedudukannya para hakim. Di dalam UUD 1945 setelah amandemen diatur di dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan:

"kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan"

Di dalam ketentuan pasal 24A ayat (1) ditentukan bahwa:

"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang"

Gagasan untuk memberikan kemerdekaan terhadap kekuasaan kehakiman sebenarnya telah dimintis oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Tap No.X/MPR:1998 tentang "Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai haluan Negara", yang antara lain memerintahkan adanya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi eksekutif dan legislatif yang akhirnya menghasilkan Undang-Undang No.35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970. Selanjutnya dalam Tap MPR No.VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, rekomendasi MPR kepada Mahkamah Agung antara lain agar "Mahkamah Agung perlu segera melaksanakan Undang-Undang No.35 Tahun 1999, dan Mahkamah Agung perlu memantapkan kemadiriannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta menjadikan Mahkamah Agung bebas KKN.

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa secara normatif kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah merdeka, dalam arti tidak dicampuri oleh badan negara lainnya seperti eksekutif dan legislatif. Namun bagaimana kenyataannya dalam praktek ?

Di dalam praktek ternyata kondisinya sangat buruk, dan bahkan di badan peradilan ini dapat dikatakan merupakan pusat korupsi yang dilakukan semua pihak yang terlibat di dalam proses peradilan tidak hanya hakim, jaksa, polist, melainkan sampai pada staf administrasi dan bahkan tukang parkir²²⁸ sehingga ada istilah mafia

peradilan. Tingginya tingkat korupsi di badan Peradilan di Indonesia juga dapat dilihat dari catatan Daniel Kaufmann dalam laporan *Bureaucratic and Judiciary Bribery* tahun 1998 dinyatakan bahwa tingkat korupsi di peradilan Indonesia adalah yang paling tinggi diantara negara – negara Ukraina, Venezuela, Rusia, Kolombia, Mesir, Yordania, Turki, Malaysia, Brunei, Afrika Selatan, Singapura.²²⁹ Hasil *World Audit Corruption* Indonesia menduduki peringkat keenam dari bawah (102 negara). Tidaklah mengherankan jika masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap institusi peradilan dan penegak hukum lainnya, sehingga masyarakat lebih suka mengambil tindakan sendiri sesuai dengan rasa keadilan mereka, yang akhirnya menjurus kepada suatu tindakan yang bersifat anarkis. Ketidaksiesuaian antara putusan hakim dengan rasa keadilan masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan..

Muladi²³⁰ mantan Menteri Kehakiman, menyatakan bahwa telah terjadi kerusakan sistemik (*systemic damage*) atas kekuasaan kehakiman di Indonesia baik yang berkaitan dengan aspek struktural institusional, aspek substantif - instrumental maupun aspek kultural yang akhirnya akan mengganggu *“system of justice”* secara keseluruhan dan semuanya akan merupakan penyebab (*independent variable*) terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab.

Model korupsi yang terjadi di badan peradilan sangat bervariasi ICW melakukan penelitian *profil judicial corruption*²³¹ di berbagai jenis peradilan dalam kesempatan ini penulis tampilkan hanya profil korupsi di Peradilan Pidana dan Peradilan Perdata untuk memberikan gambaran betapa banyak kesempatan yang dapat dipergunakan sebagai ajang korupsi.

Tabel 2.2. Profil Judicial Corruption

PROFIL JUDICIAL CORRUPTION		
PERADILAN PIDANA	PERADILAN PERDATA	
	PERDATA CONTENTIUS (GUGATAN)	PERDATAVOLUNTER (PERMOHONAN)
1 MENGGILAPKAN PERKARA	1 PENDAFTARAN PERK	1 BIAYA EKSTRA SAAT
2 NEGOSIASI PERKARA	2 PENENTUAN MAJELIS HAKIM	2 PEMBERIAN KOMPENSASI UNT
3 PENENTUAN MAJELIS HAKIM	3 TAHAP HARI SIDANG I	2 MENGABAIKAN PERTIMBANGAN SAAT
4 PENYESUAIAN PUTUSAN	4 ACARA PEMBUKTIAN PIS	3 PEMERIKSAAN PERMOHONAN HAK
5 PENUNDAAN PELAKSANAAN PTS	5 MEMPERMAINKAN TAWARAN SAAT	3 KOMPENSASI SAAT PENETAPAN PERMOHONAN HAK DAN SITA JAMINAN
6 PUNGUTAN DALAM LEMB PEMASYARAKATAN	6 PENDAFTARAN PERKARA	4 PELAKSANAAN PENETAPAN (EKSEKUSI)
	7 PENGIRIMAN BERKAS DARI PN KE PT	
	8. EKSEKUSI	

Selain terjadi di peradilan pidana dan perdata, korupsi juga terjadi di badan peradilan niaga, Kepolisian, Kejaksaan, dan disemua tingkatan peradilan. Hal menarik untuk dikemukakan adalah profil korupsi yang terjadi di tingkat Mahkamah Agung, sebagai pilar terakhir bagi para pencari keadilan di negeri ini. Profil korupsi di MA dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Dana tambahan administrasi perkara.
2. Pemerasan yang dilakukan oleh hakim.
3. Suap yang dilakukan oleh pihak yang berperkara.
4. Pengaturan majelis yang favorable.
5. Tawaran untuk memakai jasa pengacara tertentu yang favorable.
6. Pengaburan perkara.

7. Dikeluarkannya "surat sakti".
8. Putusan

Dari temuan ICW tersebut di atas dapat dibayangkan bagaimana kondisi badan peradilan di Indonesia. Dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa syarat badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak sebagai salah satu syarat suatu negara demokrasi yang berdasarkan atas "*the rule of law*" tidak dipenuhi.

4. Kebebasan untuk Menyatakan Pendapat

Masalah tentang kemerdekaan menyatakan pendapat, sejak UUD 1945 sebelum amandemen sampai amandemen keempat tetap tidak diubah, yaitu di atur secara tegas di dalam pasal 28 dinyatakan :

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang - undang"

Di dalam kenyataannya kemerdekaan tersebut mengalami pasang surut, tergantung pada konstelasi yang ada di pemerintah pusat. Suasana yang tidak mendukung untuk menyampaikan pendapat dengan bebas khususnya terjadi pada era zaman Orde Baru. Seperti diketahui hampir setiap saat terjadi penangkapan terhadap tokoh mahasiswa yang vokal dalam menyampaikan pendapatnya. Yang lebih parah lagi adalah hilangnya para aktivis yang sampai saat ini tidak diketahui nasib dan keberadaannya.

Memasuki era reformasi, tuntutan demokrasi semakin menguat sehingga dirasakan perlu mengatur tentang kebebasan mengeluarkan pendapat dalam suatu peraturan yang lebih operasional. oleh karena itu dibentuklah Undang - undang No 9

Tahun 1998 LNRI Tahun 1998 No.181 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Dimuka Umum. Konsep kebebasan yang dituangkan di dalam undang-undang ini adalah kebebasan yang bertanggung jawab, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Di dalam undang-undang ini ditentukan bahwa rencana diadakannya kegiatan penyampaian pendapat (unjuk rasa atau demonstrasi, pawai, rapat umum, dan atau mublar bebas) wajib diberitahukan secara tertulis kepada Polri dalam waktu 3 x 24 jam sebelum kegiatan dilakukan. Sebagai konsekuensi pelaporan tersebut Polri wajib mempersiapkan pengamanan tempat, lokasi dan rute. Hal lain yang ditentukan dalam undang-undang ini adalah menyangkut hal-hal yang wajib diperhatikan dalam melaksanakan penyampaian pendapat antara lain: a) menghormati hak-hak dan kebebasan orang lain; b) menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum; c) mentaati hukum dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku; d) menjaga dan menghormati keamanan dan ketertiban umum dan e) menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa. Undang-undang lain yang berkaitan dengan kebebasan mengemukakan pendapat antara lain Undang-Undang Pers, Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang menekankan pada pemberitaan yang seimbang dan bertanggung jawab dalam rangka menjaga integritas negara kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam praktek hampir seluruh rambu tersebut dilanggar, buktinya sering terjadi Polri tidak mengetahui adanya unjuk rasa, ini mengindikasikan bahwa kegiatan tersebut tidak dilaporkan sebelumnya. Tindakan pengerusakan yang menjurus kepada tindakan anarkhi yang dilakukan oleh para pengunjuk rasa, tanpa

dapat dihalangi oleh Polri. tindakan yang bersifat penghinaan terhadap kepala negara, misalnya perobekan dan pembakaran gambar kepala negara. itu semua menunjukkan tidak berdayanya undang – undang ini mengatur kegiatan penyampaian pendapat, dan sekaligus menunjukkan ketidakpatuhan masyarakat terhadap undang – undang ini, dan sekaligus menunjukkan ketidakteraturannya masyarakat kita dalam bernegara. Hal semacam ini bukanlah kebebasan menyampaikan pendapat yang diharapkan oleh demokrasi. Bisa dikatakan bahwa kebebasan yang terjadi di masyarakat sudah “kebablasan” sehingga tidak lagi memperhatikan nilai – nilai moral dan hukum, bahkan tidak sesuai dengan budaya Indonesia yang demikian luhur. Dapat dikatakan bahwa kebebasan yang ada adalah pemaksaan kehendak, sehingga masih jauh dari apa yang dimaksud dengan kemerdekaan berpendapat dalam alam demokrasi.

5. Kebebasan Untuk Berserikat/Berorganisasi dan Beroposisi.

Seperti apa yang telah diuraikan di depan, secara konstitusional kebebasan untuk berserikat, berkumpul menyatakan pendapat secara lisan maupun tulisan dengan tegas di atur di dalam pasal 28 UUD 1945. Di era reformasi di undangkan Undang – undang No.2 tahun 1999 LNRI Th 1999 No. 22 TLNRI No 3809 tentang Partai Politik sebagai pengganti UU No 3 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan diundangkannya undang – undang ini Golongan karya tidak ada lagi yang ada adalah Partai Golkar, dan dibukanya kesempatan kepada seluruh warga negara Indonesia untuk membentuk Partai Politik. Undang – undang ini kemudian diubah dengan UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Sejak diundangkannya undang – undang

ini, pertumbuhan partai politik di Indonesia seperti jamur di musim hujan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah partai politik yang menjadi kontestan pemilu tahun 1999 sebanyak 48 partai dari ratusan partai yang ada. Banyaknya partai yang tumbuh menunjukkan kemudahan yang diberikan oleh undang-undang No. 2 tahun 1999 untuk mendirikan partai politik cukup dengan sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warganegara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk partai politik (Pasal 2 ayat (1)).

Dalam kaitannya dengan kebebasan berorganisasi, ada perbedaan antara warga negara biasa dengan pegawai negeri sipil. Di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Yang Menjadi Anggota Partai Politik, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Yang Menjadi Anggota Partai Politik. Di dalam ketentuan ini pegawai negeri sipil tidak diperkenankan menjadi anggota atau pengurus partai politik. Dasar pertimbangan dari peraturan ini adalah, bersangkutan paut dengan kedudukan sebagai pegawai negeri sipil sebagai abdi negara dan abdi masyarakat harus netral dan menghindari menggunakan fasilitas negara untuk golongan tertentu. Dilihat dari sudut pandang demokrasi, maka ketentuan semacam ini tidaklah demokratis, namun dilihat dari perspektif sejarah, pengaturan semacam itu adalah wajar, mengingat pada era Orde Baru semua pegawai negeri sipil di koptasi harus masuk menjadi anggota salah satu organisasi politik peserta pemilu dalam hal ini Golongan Karya. Praktek praktek yang tidak sehat dalam rangka memenangkan pemilihan umum sangat sering dilakukan, dan bahkan hampir selama 6 kali pemilihan umum di era Orde Baru

kecurangan - kecurangan dengan memanfaatkan pegawai negeri sipil sebagai kendaraan politik terus berlangsung, sampai - sampai pemilihan umum belum selesai, hasil perhitungan suara telah dapat diprediksi siapa yang akan menang dalam pemilihan umum. Sejarah kelam inilah yang menyebabkan mengapa peraturan pelarangan bagi PNS untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik itu muncul

Mengenai kebebasan untuk beroposisi, walaupun secara formal tidak dikenal namun di dalam praktek demokrasi Indonesia sekarang ini merupakan suatu hal yang wajar, hal ini dikarenakan dicabutnya lembaga recall. Dalam praktek demokrasi terutama di tataran supra struktur politik tidak jarang terjadi beda pendapat antar anggota dalam satu fraksi, namun bila pengertian oposisi diartikan sebagai partai yang berhadapan dengan pemerintah sebagai layaknya di negara - negara yang mempergunakan sistem bi partai hal ini belum terjadi, mengingat sistem multi partai , dan juga komposisi kabinet yang merupakan koalisi partai - partai besar karena tidak ada satu partai yang memperoleh suara mayoritas mutlak Pola kabinet semacam ini memang paling tepat dilakukan, selama satu kekuatan politik tidak mencapai mayoritas tunggal dalam perolehan suara.

6. Pendidikan Kewarganegaraan.(civic education)

Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) pernah ada sebagai salah satu subyek (mata pelajaran) baik ditingkat SD, SMP, maupun SMA. Namun dengan perkembangan konsep pendidikan dan perubahan kurikulum, subyek yang bernama Civic, tidak ada lagi dalam kurikulum, dan sebagai penggantinya adalah PMP (pendidikan Moral Pancasila) yang substansinya menekankan pada nilai - nilai moral

Pancasila, kemudian dengan perubahan kurikulum, diintrodusir mata pelajaran PPKN yang materinya tidak jauh berbeda dari apa yang ada di dalam civic

Dari uraian di depan, maka dapat disimpulkan bahwa secara yuridis konstitusional, Indonesia dapat dikatakan sebagai suatu negara demokratis yang berdasarkan pada prinsip *the rule of law*, namun kenyataan di dalam praktek tidaklah salah bila dikatakan bahwa Indonesia sedang menuju ke alam demokrasi. Untuk dapat mencapai suatu demokrasi yang sesungguhnya dan stabil hanya dapat dicapai bilamana semua kekuatan mampu untuk menangani dan menahan konflik yang terjadi sekarang di Indonesia, seperti apa yang dikatakan oleh Dewi Fortuna Anwar: "*transition to real and sustained democracy can only be achieved if all forces are able to manage and contain the growing conflicts that now beset Indonesian Society*"⁸¹. Dengan demikian diharapkan dapat tercipta suatu *good governance* di Indonesia.

⁸¹ *What is Good Governance*. <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

⁸² Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, 2000, Jakarta, hal 17

⁸³ *Good Governance* <http://www.tugi.apdip/indicators/%20good%20governance.htm> hal.1

⁸⁴ John Healey dan Mark Robinson, dalam *Understanding the Concept of Governance* <http://www.gdrc/u-governance-understand.html>

⁸⁵ *What is Good Governance?* Op cit

⁸⁶ Iman Sjahputra Tunggal, dan Amin Widjaja Tunggal, *Memahami Konsep "Corporate Governance"* Harvarindo, 2002, hal iii, lihat juga Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Memahami Keuangan Bagi Analisis Kredit Perbankan Mengelola Kredit Berbasis "Good Corporate Governance"* Bafairung & Co, Yogyakarta, hal. 16

⁸⁷ Ichlasul Amal, *Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah Otonom dalam Pengintegrasian Pilar Pilar Good Governance*, dalam *Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003)* Kerjasama antara Prosumen (PKPEK) dengan Forkoma - MAP. UGM. Jogjakarta, 2002. hal. 16

⁸⁸ Hanifah S.J Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan good governance 20 Prakar sa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h.3

⁸⁹ *ibid*

⁹⁰ Paul Streeten, *Good Governance, Hystori and Development of the Concept* http://www.novatisfoundation.com/symposium/rede_streeteen06122002.pdf

⁹¹ *ibid*

- ⁹² Paula Dobriansky, *Principles of Good Governance*, http://www.gdrc.org/u-gov/governance_principles.html
- ⁹³ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St Paul Minn, West Publishing Co. 1979, hal. 1043.
- ⁹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977, hal. 8
- ⁹⁵ *ibid.*
- ⁹⁶ J. Barents, *Ilmu Politika Suatu perkenalan Lapangan* terjemahan I. M Sitorus, PT. Pembangunan, Jakarta, 1965, hal. 23
- ⁹⁷ Roger F Saltau, *Introduction to Politics*, Longmans, Green and Co, London, 1961, hal. 23
- ⁹⁸ Conley H Dillon, Carl Leiden, Paul D. Stewart, *Introduction to Political Science*, D Van Nostrand Company, INC. Princeton, New Jersey, Toronto, New York, London, 1962, hal. 8
- ⁹⁹ Miriam Budiardjo, *loc.cit*
- ¹⁰⁰ *ibid.*, hal. 12-13
- ¹⁰¹ *ibid.*
- ¹⁰² W. Friedmann, dalam bukunya yang berjudul *An Introduction to World Politics* terjemahan T Moesafa walaupun secara tidak tegas menyatakan bahwa ilmu politik mempelajari tentang kekuasaan, namun dalam uraiannya pada halaman 10 dalam membahas Daya Hidup dalam Percaturan politik Dunia menekankan bahwa objek ilmu politik itu adalah kekuasaan dan ideologi. Penerbitan Vorkink Van Hoeve, Bandung, 1968
- ¹⁰³ David E. Apter, dalam bukunya yang berjudul *Introduction to Political Analysis*, terjemahan Setiawan Abadi, LP3S, Jakarta, 1988, pada halaman 6 menyatakan "Para ilmuwan politik berusaha menemukan unsur-unsur kekuasaan dalam bentuk padat dan intisari.
- ¹⁰⁴ Prega Ramsamy, SADC Executive Secretary, *Good Governance in SADC*, Pretoria Good Governance Academy, July 2002, Hal 2. (PGGA), <http://www.google.com>
- ¹⁰⁵ Jack Boorman, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note, July 25, 1997*, <http://www.google.com>
- ¹⁰⁶ Paula Dobriansky, *loc.cit*
- ¹⁰⁷ Prega Ramsamy, *op.cit.*, hal. 1
- ¹⁰⁸ Tamas Bauer MP, "Good Governance- The Liberal Agenda" dalam 51st Congress of Liberal International, Budapest, Hungary, Maret 21-23, 2002, hal. 1 <http://www.liberal-international.org/congress/budapest/index.htm>
- ¹⁰⁹ *Criteria for Good Governance in the Third World (from a liberal perspective)* http://www.fnf.org.za/publications/3_liberal_opinion/criteria_for_good_governance.htm
- ¹¹⁰ Binstoro Tjokroamidjojo, dalam *Good Governance dalam berbagai perspektif*, *Bapennas*, Jakarta, 2003, hal. 3.
- ¹¹¹ *What is Good Governance?* *Loc.cit.*
- ¹¹² *ibid.*, hal. 4.
- ¹¹³ George R. Terry, alih Bahasa Winardi *Asas-Asas Manajemen*, Alumnus, Bandung, 1986, hal. 20.
- ¹¹⁴ Dimock & Dimock, terjemahan Husni Thamrin Pane, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 32, lihat juga George R. Terry, alih Bahasa Winardi, hal. 21.
- ¹¹⁵ George R. Terry, *loc.cit.*, hal. 21
- ¹¹⁶ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hal. 5
- ¹¹⁷ Ali Mufiz, *Pengantar Administrasi Negara*, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Jakarta, 2000, Hal. 10
- ¹¹⁸ *ibid.*
- ¹¹⁹ George R. Terry, *Op.cit.*, hal. 4
- ¹²⁰ *ibid.*, hal. 6
- ¹²¹ Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *loc.cit.*, hal. iii.
- ¹²² Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Keuangan Bagi Analisis Kredit Perbankan Mengelola Kredit Berbasis Good Corporate Governance*, Balairung & Co. Jogjakarta, 2003, hal. 11.

¹²³Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami Konsep Corporate Governance* Narvarindo, Jakarta, 2002. Hal.1

¹²⁴Hessel Nogi S. Tangkilisan, Op cit.hal 12

¹²⁵Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami Konsep Corporate Governance* Op cit hal 3

¹²⁶Bernard F. Carmody, *Corporate Governance The Special Case of State Owned Enterprises and Privatisation in Indonesia*, disampaikan dalam *The Conference on "Corporate Governance and The Role of Independent Directors Commissioners Institutes in Asia"* Grand Bali Beach Hotel, Sanur, Bali, Indonesia, 21 - 22 Desember 2001, hal 2

¹²⁷Pat Barrett AM, *Corporate Governance More Than Good Management*, disampaikan pada *CPA South Australia Annual Congress 2001 "Riding the Next Wave"* Adelaide, 16 November 2001, hal.4.

¹²⁸Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami Konsep Corporate Governance* op.cit hal iv . OECD memberikan pengertian *The system by which companies are directed and controlled*

¹²⁹Bernard F. Carmody, loc cit

¹³⁰Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami* op cit. hal.3

¹³¹ibid hal 35

¹³²Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami Good Corporate Governance (GCG)*. Harvarindo, Jakarta 2002,hal.13 Prinsip ini merupakan prinsip yang dikemukakan oleh OECD.

¹³³Libby Sang, *Corporate Governance Issues in Singapore*, paper disampaikan dalam *Conferenceon "Corporate Governance and The Role of Independent Directors Commissioners Institutes in Asia"* Grand Bali Beach Hotel, Sanur, Bali, Indonesia, 21 - 22 Desember 2001, hal 1

¹³⁴Hikmahanto Juwana, *Corporate Governance Scheme: Implementation Issues from Legal Perspective The Indonesian Experience* paper disampaikan dalam *Conferenceon "Corporate Governance and The Role of Independent Directors Commissioners Institutes in Asia"* Grand Bali Beach Hotel, Sanur, Bali, Indonesia, 21 - 22 Desember 2001, hal.3. Lihat juga Kandi Sofia S. Dahlan dalam tulisannya *Good Corporate Governance In The New Listing Regulations of The Jakarta Stock Exchange* hal 1

¹³⁵ibid, hal.5

¹³⁶Nigel Payne, adalah General Manager Transet Group Audit Services, anggota The King Committee on Corporate Governance dalam tulisannya yang berjudul *"The Value of Good Governance"* menyatakan: *" over 80 percent of investors say they would pay more for the shares of a well-governed company than for those of a poorly governed company with comparable financial performance."* <http://www.Accountantsysa.org.za/archives/2002/eb/columns/power.htm>. hal.2

¹³⁷Paripurna P Sugarda, *Good Corporate Governance: Is It Only Business Ethics Or Also Legal Requirement?* disampaikan dalam *Conference on "Corporate Governance and The Role of Independent Directors Commissioners Institutes in Asia"* Grand Bali Beach Hotel, Sanur, Bali, Indonesia, 21 - 22 Desember 2001, hal 2

¹³⁸Hessel Nogi S. Tangkilisan, Op.cit. hal 11

¹³⁹ibid, hal 12

¹⁴⁰Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Wijaya Tunggal, *Memahami Konsep Corporate Governance* op.cit hal.6

¹⁴¹Bacellus Ruru, *Good Corporate governance Dalam Masyarakat Bisnis Indonesia*, Sekarang dan Masa Mendatang . hal 4 <http://www.google.com>

¹⁴²Hessel Nogi S. Tangkilisan, Op cit hal.12

¹⁴³Prinsip - prinsip tersebut dinyatakan oleh OECD, Safitri Law @ Network Portal & Law economic directory, 19 Agustus 2003, Herwidianto dalam tulisannya yang berjudul *"The Role of Hapepam in Good Corporate Governance in Indonesia"* yang disampaikan dalam *Conference on "Corporate Governance and The Role of Independent Directors Commissioners Institutes in Asia"* Grand Bali Beach Hotel, Sanur, Bali, Indonesia, 21 - 22 Desember 2001, hal 3

- ¹⁴¹ **Dihyo Soemantri**, *Benang Merah KKN di BUMN*, Harian Republika tanggal 30 April 2001.
- ¹⁴² **Pat Barrett AM**, *Loc cit*
- ¹⁴³ **Philipus M. Hadjon**, *Pengkajian Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994 Hal 1-2
- ¹⁴⁴ **Jan Gijssels, Mark Van Hocke**, *Apakah Teori Hukum Itu*, Terjemahan B. Arief Sidharta, Laboratorium Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2000, hal 20
- ¹⁴⁵ **J.J.H. Bruggink**, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 169.
- ¹⁴⁶ **Philipus M. Hadjon**, *Pengkajian Hukum Dogmatik (Normatif)*, Op.cit. hal 3
- ¹⁴⁷ **J.J.H. Bruggink**, Op.cit hal.168
- ¹⁴⁸ *ibid.* hal 171, lihat juga **Jan Gijssels, Mark Van Hocke**, *Apakah Teori Hukum Itu*, Terjemahan B. Arief Sidharta, hal 51 dikatakannya Dipandang secara umum orang dapat memandang Teori hukum , dalam hubungannya dengan Dogmatika Hukum , sebagai suatu meta teori dari Dogmatika Hukum Meta teori itu sendiri adalah sebuah disiplin yang obyek studinya adalah sebuah ilmu yang lain
- ¹⁴⁹ **Jan Gijssels, Mark Van Hocke**, *Apakah Teori Hukum Itu*, Terjemahan B. Arief Sidharta, hal 38
- ¹⁵⁰ *ibid.*, hal.40
- ¹⁵¹ **Philipus M. Hadjon**, Pengkajian op.cit hal 4
- ¹⁵² *ibid.* hal 5
- ¹⁵³ **Jan Gijssels, Mark Van Hocke**, *Wat Is Rechtsleorie*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1992, hal 38
- ¹⁵⁴ **D.H.M. Meuwissen**, *Filsafat Hukum*, Pro Justitia, Tahun XII Nomor 3, Juli 1994.
- ¹⁵⁵ **Jan Gijssels, Mark Van Hocke**, *Apakah Teori Hukum Itu*, Terjemahan B. Arief Sidharta, Op.cit hal 59
- ¹⁵⁶ Enam istilah tersebut adalah: Sistem pemerintahan layak; Tata pemerintahan yang baik dan berwibawa; Pemerintahan yang baik; pengelolaan yang baik; Penadbiran yang baik; Tata pemerintahan yang baik
- ¹⁵⁷ Ke 43 prinsip tersebut adalah: predictable; kejujuran (fairness); akuntabilitas; transparansi; menerima perbedaan/kontrol masyarakat; the rule of law; pengelolaan SDA; integritas politisi; penegak hukum, elite intelektual; pluralisme sistem politik; mas media independent; lembaga peradilan independent; efisien; profesionalisme; aturan anti korupsi yang jelas, partisipasi; sikap responsif; berorientasi konsensus, kebersamaan/kesejahteraan; efektif; visi strategis; responsibility; perlindungan HAM; demokrasi; reformasi pasar, reformasi birokrasi; pengurangan pengeluaran hankam; tidak memproduksi senjata penghancur masa; prohibition of misuse of power (larangan penyalahgunaan kekuasaan); larangan bertindak sewenang-wenang; kepastian hukum, prinsip kepercayaan; prinsip keseimbangan, kecermatan; alasan yang baik; orientasi pemerintah pembangunan; tujuan; detournement de pouvoir; perlindungan kebebasan sosial, politik, ekonomi; desentralisasi; kompetensi; kompetitif pasar; social justice, pemilu yang bebas; kebebasan bicara dan pers, tidak adanya korupsi; investasi pelayanan sosial; quality (birokrasi berkualitas); capable (masyarakat yang capable), keterbukaan, rekonstruksi 3 sektor: negara, pasar, masyarakat; hal individual, separation of power, hak politik rakyat; perdagangan bebas; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas proporsionalitas, asas profesionalitas

¹⁵⁸ ke 30 prinsip tersebut adalah: predictable, menerima perbedaan/kontrol masyarakat, integritas politisi, penegak hukum, elite intelektual, prularisme sistem politik, aturan anti korupsi yang jelas; berorientasi konsensus; reformasi birokrasi; pengurangan pengeluaran hankam; tidak memproduksi senjata penghancur masa; prohibition of misuse of power, prinsip kepercayaan, prinsip keseimbangan, prinsip alasan yang baik; motivasi, tujuan, kompetensi; social justice, investasi pelayanan sosial, quality (birokrasi berkualitas), capable (masyarakat yang capable), keterbukaan; hak individual; hak politik rakyat; perdagangan bebas.

- ¹⁶² Paper disampaikan dalam *Workshop and Seminar On Good Governance* . Kerjasama Utrecht University – Airlangga University, Surabaya, 2001 ha 9-38
- ¹⁶³ Philipus M.Hadjon, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Algemene Beginsel van Behoorlijk bestuur)*, dalam Himpunan Makalah Azas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B) disusun oleh Paulus Effendie Lotulung, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara Bogor-Jakarta 1994, Citra Aditya Bakti Bandung, hal 106-107
- ¹⁶⁴ S.F. Marbun, *Ekistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelamkan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia* (Disertasi). Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hal
- ¹⁶⁵ Philipus M.Hadjon, Op.cit. hal 110.
- ¹⁶⁶ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni, Bandung. 1979 hal 29-30
- ¹⁶⁷ Philipus M.Hadjon, Op.cit. hal 111
- ¹⁶⁸ Philipus M.Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum) Tata Negara dan Hukum Administrasi*, Paper disampaikan dalam Seminar Nasional *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung Jawab*, diselenggarakan oleh Universitas Warmadewa Denpasar, Mei 2002, hal 4
- ¹⁶⁹ G.H.Addink, *Principles And Criteria For The Administration*, Urecht University The Netherlands, September 2003, 3
- ¹⁷⁰ G.H.Addink, *Principles of Good Governance New Developments in Good Governance Criteria in the European Union and in the Netherlands*, Utrecht University, the Netherlands, September 2003, hal.3
- ¹⁷¹ *ibid*, hal.2
- ¹⁷² S.F. Marbun, Op.cit. hal 151-164
- ¹⁷³ P.P. Craig, *Administrative Law*, Sweet& Maxwell, London, 1994, hal. 18
- ¹⁷⁴ Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjahmada University Press, Jogjakarta, hal 27
- ¹⁷⁵ Philipus M. Hadjon, *Beberapa catatan Tentang Hukum Administrasi, Fakultas Hukum universitas Airlangga*. surabaya, 1993, hal 3
- ¹⁷⁶ Philipus M.Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Good Governance* , Op.cit hal.7
- ¹⁷⁷ Philipus M. Hadjon, *Beberapa catatan*, Op.cit. hal 5
- ¹⁷⁸ *ibid*.
- ¹⁷⁹ Prter Eicher , paper disampaikan dalam *Human Dimension Seminar on Election Processes*, Warsaw, May 30, 2001, hal 1
- ¹⁸⁰ Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Good governance*, Op.cit. hal 7
- ¹⁸¹ WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta, 1976, hal 740.
- ¹⁸² Philipus M.Hadjon, Pengkajian Op.cit, hal. 18
- ¹⁸³ H.Syaukani, HR, Afan Gafar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Jogjakarta, 2002, hal 232
- ¹⁸⁴ Jose Abueva, op.cit, hal 33
- ¹⁸⁵ Robert A Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2001 hal. 12.
- ¹⁸⁶ Jean Baechler, *Demokrasi Sebuah Tinjauan Analitis*, Penerbit Kanisius, Jakarta, 2001, hal.228
- ¹⁸⁷ Jean Baechler, *ibid* hal 95
- ¹⁸⁸ Caroline G. Hernandez, *Governance, civil society, and Democracy*, paper yang disampaikan dalam Conference on *Good governance In East Asia*, . Realities, Problems, And Challenges. Jakarta, November 17, 1999, hal 5

- ¹⁸⁹ **Christian Tomuschat**, *Democratic Pluralism: The Right to Political opposition*, didalam *The Strength Of Diversity Human Right And Plural Democracy* Edited by Allan Rosas and Jan Helgesen, Martinus Nijhoff Publisher Dordrecht/Boston/London, 1992, hal.128.
- ¹⁹⁰ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977, hal.61
- ¹⁹¹ *ibid*
- ¹⁹² **Jose Abueva**, *op.cit*, hal 34
- ¹⁹³ **The Encyclopedia Americana** Grolier Incorporated, 1997, hal 684.
- ¹⁹⁴ **The Encyclopedia Americana International Edition** Grolier Incorporated, Danbury Connecticut, USA 1997, hal.684.
- ¹⁹⁵ **Philipus M.Hadjon**, *Pembangunan Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*, paper disampaikan pada Seminar Nasional "Paradigma Dalam Pembangunan Hukum Nasional" diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Fakultas Hukum universitas Darul Ulum Jombang, 2 Juni 1994, hal 1
- ¹⁹⁶ **H.Syaukani HK, Afan Gafar, Ryass Rasyid**, *Op.Cit* hal.12-14
- ¹⁹⁷ Dimuat dalam *Crafting Indonesian Democracy*, Editor R William Liddle, Penerbit Mizan, Bandung, 2001. Hal 18
- ¹⁹⁸ **Thomas Meyer**, *Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Penerapan.*, Fredrich Ebert Stiftung Perwakilan Indonesia, Jakarta 2004, hal. 15 - 40
- ¹⁹⁹ **Robert A. Dahl** *Perihal*, *Op.cit*. hal 52-53.
- ²⁰⁰ *Ibid*.
- ²⁰¹ **Afan Gafar**, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar Offset, Jogjakarta, 2002, hal 8-9
- ²⁰² **W.Friedmann**, *Legal Theory* hal.398
- ²⁰³ **Miriam Budiardjo**, *Dasar – Dasar*, *op.cit*. hal 60.
- ²⁰⁴ **B.Arief Sidbarta**, *Kajian kefilisafatan tentang Negara Hukum dalam Lentera Jurnal Hukum*, Edisi 3 Tahun II November 2004, Jakarta, hal. 123.
- ²⁰⁵ **Philipus M.Hadjon**, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, PT Bina ilmu, Surabaya, di dalam halaman 84 dikatakan bahwa ditelaah dari latar belakang sejarahnya baik konsep "the rule of law" maupun konsep "rechtsstaat" lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas – jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme. Oleh karena itu jiwa dan isi Negara Hukum Pancasila seyogyanya tidaklah dengan begitu saja mengalihkan konsep "the rule of law" atau konsep "rechtsstaat"
- ²⁰⁶ *ibid* hal 72.
- ²⁰⁷ Didalam bukunya **Gunther Teubner** "Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter – Berlin – New York, 1986, hal.30
- ²⁰⁸ **Philipus M.Hadjon**, *perlindungan hukum* *op.cit* 77
- ²⁰⁹ **Sunaryati Hartono**, *Apakah The rule of law itu?* Alumni, Bandung, 1976, hal 29.
- ²¹⁰ **Vilhelm Aubert**, *op.cit*.hal 29
- ²¹¹ *ibid*, hal 82-83.
- ²¹² **Sunaryati Hartono**, *op.cit.*, hal 28.
- ²¹³ **Marjaane Teermorshuizen – Artz**, *The Concept of The rule of law* dalam *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 3 Tahun II, November 2004, Jakarta hal.79. Dikatakannya *conception of the rule of law can be divided in to two general types .thin and thik .A Thin conception stresses the formal or instrumental aspect of the rule of law.And A Thick or substantive conception characterized by the basic of elements of thin the rule of law state plus element of political morality."*
- ²¹⁴ **John Rawls**, *A Theory of Justice*, The Belknap Press Of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1971, hal 235.
- ²¹⁵ *Ibid*
- ²¹⁶ **Philipus M.Hadjon**, *perlindungan hukum* *op.cit*, hal 72
- ²¹⁷ **Vilhelm Aubert**, *loc.cit*.hal 29
- ²¹⁸ **Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati**, *Good governance*, *Op.cit* hal.9

²¹⁹ John Rawls, *op.cit*, hal 238-240

²²⁰ Wilhelm Aubert, *loc cit* hal 29

²²¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...* *op.cit*, hal 90

²²² Pasal 28A . Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya:

Pasal 28 B ayat (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

Ayat (2) setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi

Pasal 28 C ayat (1) setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Ayat (2) setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negara.

Pasal 28D ayat (1) setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Ayat (2) setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja

Ayat (3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

Ayat (4) setiap orang berhak atas status kewarganegaraan

Pasal 28 E ayat (1) setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali

Ayat (2) setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya,

Ayat (3) setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28 f setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala saluran yang tersedia

Pasal 28 G ayat (1) setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Ayat (2) setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia, dan berhak mendapat suaka politik dari negara lain

Pasal 28 H ayat (1) setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan

Ayat (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan

Ayat (3) setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat

Ayat (4) setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang oleh siapapun

Pasal 28I ayat (1) hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak. Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Ayat (2) setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Ayat (3) identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.

Ayat (4) perlindungan, kemanjuran, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Ayat (5) untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang – undangan.

Pasal 28 J ayat (1) setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ayat (2) dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang – undang maksud semata – mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai – nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

²²³ R. William Liddle, Op.cit. hal. 3

²²⁴ *ibid.*

²²⁵ Miriam Budiardjo, op.cit. hal. 61

²²⁶ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial*, Penyadur

Ibrahim, R. PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1995. Hal. 44

²²⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Reformasi Organisasi Peradilan*, Disampaikan sebagai pengantar diskusi pada forum Workshop dan Seminar dengan thema "Good governance" diselenggarakan atas kerjasama Fakultas hukum universitas Airlangga dengan Universitas Utrecht, Tanggal 6 Oktober 2001 di Surabaya, hal. 7.

²²⁸ Tim Pemantau Peradilan ICW, *Menyungkap Tabir Mafia Peradilan*, disampaikan dalam forum Workshop dan Seminar dengan thema "Good governance" diselenggarakan atas kerjasama Fakultas hukum universitas Airlangga dengan Universitas Utrecht, Tanggal 6 Oktober 2001 di Surabaya, hal. 1

²²⁹ *ibid.*

²³⁰ Muladi, op.cit. hal. 10

²³¹ Tim Pemantau Peradilan ICW, op.cit. hal. 3-10

²³² Dewi Fortuna Anwar, *The Transition to Democracy in Indonesia: A Historical Perspective*, di dalam *Crafting Indonesian Democracy*, Editor R. William Liddle, Mizan Media Utama, Bandung, 2001, hal. 81