

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kerangka Teoritis

2.1.1 Teori Demokrasi

Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²² Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah tersebut.

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *check and balance*.²³ Teori *Trias Politica* yang digagas oleh Montesqueiu (Filsuf Prancis - 1748), di mana Trias Politica berasal dari bahasa Yunani “Tri” yang berarti tiga, “As” yang berarti poros/pusat, dan “Politica” yang berarti kekuasaan. Adapun definisi dari Trias Politica adalah suatu ajaran yang mempunyai (tiga) macam kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Kekuasaan Legislatif adalah membuat Undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan Undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili

²² Panjalu Wiragani, *Demokrasi*, (Yogyakarta : Relasi Inti Media, 2017), Hlm,1.

²³ *Ibid*, Hlm, 107.

atas pelanggaran Undang-undang.²⁴ Hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai azas yang fundamental. Hasil ini sesuai hasil penelitian UNESCO pada awal tahun 1950-an, yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana barat dan timur. Demokrasi sebagai azas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi²⁵.

Konsep klasik demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh banyak pihak “*rule by the many*” atau suatu bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat “*rule by people*”. Demokrasi berfokus pada dua hal penting yang saling berkaitan, yakni representasi (perwakilan) dan partisipasi. Pertama, menunjukkan pertimbangan pada kepentingan mayoritas atau orang banyak, dan yang terakhir menunjukkan keikutsertaan publik pada aktivitas politik. Ini juga sejalan dengan pidatonya Abraham Lincoln dalam suatu pidatonya yang menekankan bahwa “*democracy mean rule of people*” dimana pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dalam pandangan barat, demokrasi adalah suatu sistem politik yang ditandai bukan hanya pemilihan yang bebas dan jujur (*free and fair*), tetapi juga pemisahan kekuasaan, dan penyelenggaraan kekuasaan yang diatur oleh hukum, melindungi kemerdekaan berbicara, berkumpul, beragama dan hak-hak pribadi seseorang, dalam demokrasi politik harus mencakup pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan menurut hukum (*rule of law*), memajukan individu dan kebebasan politik, serta pemilu yang jujur dan bebas.²⁶

Dalam sistem demokrasi, rakyat menjadi titik sentral sebab rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam menjalankan kekuasaan negara dan pemerintahan. Dalam praktik pelaksanaan

²⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), Hlm, 85.

²⁵ Sodikun, S.Pd, *Budaya Demokrasi*.(Semarang : Mutiara Aksara, 2019), Hlm, 17.

²⁶ Prof. Hafied Cangara, M.Sc., Ph.D. *Komunikasi Politik Konsep, Teori, dan Strategi* (Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2011), Hlm, 53.

demokrasi dalam suatu negara tidak selalu dapat berjalan dengan baik, ada saja hambatan dalam pelaksanaan demokrasi yang sempurna sebagaimana konsep yang dicita-citakan, sebab demokrasi biasanya merupakan suatu bentuk politik dari peradaban komersial yang melahirkan penguasaan terhadap kekayaan yang ada

Robert Dahl, mensyaratkan ada delapan cermin dari demokrasi, sebagai berikut:²⁷

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi
2. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat)
3. Hak memilih dan dipilih
4. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik
5. Hak bagi pemimpin politik untuk berkesempatan mendapatkan dukungan atau memberi dukungan
6. Alternatif sumber-sumber informasi
7. Pemilu yang bebas dan adil
8. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis

Jadi demokrasi adalah suatu sistem pemerintah yang dijalankan melalui proses pemilu yang dilakukan secara jujur dan terbuka, dimana semua kelompok yang ikut bertarung siap menerima hasil sebagai suatu realitas yang harus dihormati dan ditaati. Harus ada prinsip bahwa kelompok mayoritas memiliki kemungkinan untuk benar lebih banyak dari pada berbuat kesalahan, tetapi tidak berarti yang mayoritas harus menjadi tirani dan menghancurkan hak-hak minoritas, melainkan bagaimana menciptakan keseimbangan, sehingga tercipta apa yang disebut “*majority power and minority right*”. Jadi mayoritas memiliki kekuasaan dan minoritas memiliki hak,

²⁷ Prof.Dr.H.Abdul Manan,S.H.,S.IP.,M.Hum, *Perbandingan Politik Hukum Islam & Barat*. (Jakarta : Prenadamedia Group, 2018), Hlm,156-157.

termasuk untuk respek terhadap mayoritas.²⁸ Indonesia adalah salah satu negara yang berdasarkan sistem demokrasi, salah satu pengakuan sistem demokrasi dengan mengadakan pemilu

Pemilu ialah suatu pendekatan untuk melaksanakan kekuasaan masyarakat yang dilaksanakan secara lugas, terbuka, tanpa pamrih, adil, jujur dan sungguh-sungguh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD N RI Tahun 1945 Pasca Amandemen.²⁹ Pelaksanaan pemilu di Indonesia terkhusus dalam pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden dilakukan secara serentak diseluruh wilayah Indonesia di hari yang sama, warga negara yang terdaftar sebagai pemilih yang sah melakukan pemilihan salah satu bakal calon Presiden dan wakil Presiden di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang sudah ditentukan. Pemilu Presiden dan wakil Presiden di Indonesia dilakukan secara langsung yang mana bobot suara tiap-tiap pemilih yang sah memiliki bobot suara yang sama di seluruh wilayah Indonesia. Untuk warga negara yang terdaftar sebagai pemilih yang sah Indonesia yang berada di luar wilayah Indonesia atau luar negeri melakukan pemilu Presiden dan wakil Presiden terlebih dahulu dari pada pemilih yang berada di Indonesia, pemungutan suara biasanya dilaksanakan oleh Panitia pemilu luar negeri di kedutaan besar Indonesia atau tempat yang sudah ditentukan.

2.1.2 Teori Negara Hukum

Negara Hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah *nomokrasi* yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah *nomokrasi* tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara

²⁸ *Op cit* hlm 59.

²⁹ Redi Pirmansyah, Junaidi, M.Martindo Merta, *Strategi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024*. (Indramayu : CV Adanu Abimata, 2023), Hlm, 2.

yang didasarkan atas hukum.³⁰ Filsuf Aristoteles memberikan pandangan negara hukum sebagai *sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.*³¹

Dalam Perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Meskipun terdapat latar belakang antara kedua konsep tersebut mempunyai tujuan utama adalah melindungi terhadap hak-hak kebebasan sipil terhadap kewarganegaraan. Maka akibatnya peranan pemerintah hanya sedikit kekuasaan dan inilah yang paling baik. Karena sifatnya yang pasif dan tunduk pada kemauan rakyat. Konsep negara hukum ini biasanya disebut negara hukum formil.

Konsep negara hukum seperti ini sudah bergeser ke gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyat. Gagasan baru ini biasanya disebut sebagai gagasan *welfare state* atau negara hukum materil dengan ciri-ciri berbeda dengan yang dirumuskan pada negara hukum formal.³² Di zaman modern, konsep negara hukum Dikembangkan antara lain Oleh Immnuel Kent, Paul laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah jerman, yaitu *Rechsstaat*. Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey dengan sbutan *The Rule of*

³⁰ Dr.Selfianus Laritmas,S.H,M.H. dan Dr.Ahmad Rosidi,S.H,M.H, Teori-Teori Negara Hukum *Perspektif Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Melakukan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, (Jakarta: Kencana 2024). hlm.13.

³¹ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op cit*.hlm. 153.

³² Prof.Dr.H.Abdul Manan,S.H,S.IP,.,M.Hum, *Op cit* hlm 321.

Law. Menurut Julius Stahl, konsep negara yang disebut dengan istilah *Rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:³³

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintah berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara.

Fungsi dan tujuan negara itu dapat dibedakan dalam fungsi dan tujuan negara yang klasik serta fungsi dan tujuan negara modern. Fungsi dan tujuan klasik adalah hanya memelihara ketertuban dan keamanan masyarakat saja, negara hanya merupakan negara jaga malam (*nechwakerstaat*). Sedangkan fungsi dan tujuan negara yang modern ialah bahwa disamping pemeliharaan ketertiban dan keamanan, negara juga berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya dalam arti yang seluas-luasnya, jasmaniah rohanial, ekonomi dan sosial kultur.³⁴

Hukum dapat diartikan dalam arti yang sempit atau formil, tertulis berupa undang-undang dan peraturan lainnya yang dibuat oleh penguasa atau badan legislates suatu negara dan hukum dalam arti luas atau materil, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang positif maupun transpositif, yang mengandung nilai-nilai kebenaran dan keadilan yang merupakan *just law* dengan pendekatan baik dari segi fungsi dan tujuan negara, maupun dari segi fungsi dan tujuan hukum, maka menghasilkan dua tipe negara hukum, yaitu negara hukum dalam arti sempit atau formil dan negara hukum dalam arti luas atau materil. Negara hukum dalam arti formil sempit ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampa ada pelanggaran terhadap ketentraman

³³ *Loc cit.* hlm.13-14

³⁴ A.Mukthie Fadjar, *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum Sejarah dan Pergeseran Paradigma*, (Malang : Intrans Publishing, 2018), Hlm, 118-119.

dan kepentingan umum seperti yang telah ditentukan oleh hukum tertulis (Undang-undang). Sedangkan negara hukum dalam arti materil (luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah “*welfare state*” (*wolvaar staat*), yang bertugan menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya yaitu keamanan sosial dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak asasi warga negaranya terjamin dan terlindungi.³⁵

Dalam UUD N RI pasca Amandemen Pasal 1 ayat 3 mengatakan *negara Indonesia adalah negara hukum*. Bukan lah negara kekuasaan. Amerika Serikat tidak memiliki satu frasa yang eksplisit dalam konstitusinya yang menyatakan Amerika adalah negara hukum secara langsung, dalam Konstitusi Amerika Serikat artikl VI, klausa 2 “ *This Constitution, and the laws of the United States... shall be the supreme law of the land..*” Konsep *Rule of Law* dalam *Common Law* dan Tradisi Anglo-Amerika dan diperkuat oleh doktrin “ *No one above the law*” termasuk Presiden sekalaipun tunduk pada konstitusi, yang berarti hukum harus mengendalikan kekuasaan, kesimpulannya negrara Amerika adalah negara hukum yang berdasarkan prinsip *Rule of Law* yang harus tunduk pada konstitusi tertinggi.

2.1.3 Teori Administrasi Pemerintahan

Didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Ayat 1 dan 2 menyebutkan Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Administrasi Negara pada hakikatnya merupakan proses penyelenggaraan kebijakan negara/pemerintahan dalam rangka

³⁵ *Ibid, Hlm 119-120.*

mencapai tujuan negara untuk kesejahteraan masyarakat dan kemajuan negara. Administrasi secara khas mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan (publik), artinya : tujuan-tujuan yang ditetapkan dengan undang-undang secara *dwingend recht*. Dalam arti ini Administrasi (sebagai fungsi) dijalankan oleh setiap “kepala kesatuan organisasi kenegaraan” dengan cara-cara dan teknik-teknik yang tertentu sehingga menimbulkan tata cara operasional yang tertentu pula (Adminitrasi secara proses). Secara umum “*Administration*” dirumuskan sebagai “*the overall management or control of an organization*”.

Dari segi politik, Administrasi Negara adalah tata cara pelaksanaan dari pada keputusan-keputusan politik yang diambil oleh dewan-dewan perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatan masing-masing Dari segi hukum, Administrasi Negara adalah tata cara pelaksanaan dan penyelenggaraan Undang-undang (dalam arti sempit dan luas) yang berisi kehendak-kehendak negara yang memerlukan *follow up* (tidak deklstoir semata-mata).³⁶

Teori Administrasi Pemerintahan merupakan landasan intelektual yang membentuk kerangka kerja untuk memahami, menjelaskan, dan merumuskan praktik administrative dalam konteks pemerintahan, konsep dasar ini mencakup pemahaman terhadap tujuan, fungsi, dan peran administrasi pemerintahan dalam menjalankan tugas pemerintahan.³⁷ Konsep dasar teori adminitrasi pemerintahan adalah fondasi esensial yang memahami struktur, fungsi dan dinamika penyelenggaran pemerintahan. Melalui prinsip manajemen, hukum dan kebijakan publik, teori ini memandu praktisi dan akademisi dalam memahami tugas dan tanggung jawaba administrasi pemerintahan.³⁸

1. Analisis kelembagaan

³⁶ Prof.Dr.Mr.S.Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981), hlm 56.

³⁷ Muhtar, S.Sos.,M.A, *Administrasi Pemerintahan (Teori, Prinsip dan Praktik Dalam Pengelolaan Pemerintahan)*, (Malang : PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024), Hlm, 39.

³⁸ Ibid, hlm 40.

Analisis kelembagaan merupakan aspek integral dalam konsep dasar teori administrasi pemerintahan yang menyoroti struktur organisasi pemerintahan. Fokusnya adalah pada pemahaman tentang bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan dikonstruksi, diorganisasi, dan dijalankan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Analisis kelembagaan mencakup pemahaman tentang status hierarki pemerintahan, peran masing-masing lembaga, serta interaksi antarlembaga baik level pusat maupun daerah.³⁹

2. Penataan Birokrasi

Konsep dasar administrasi pemerintahan menekankan aspek-aspek tertentu dalam penataan birokrasi. Dengan fokus pada prinsip-prinsip rasional, pembagian kerja yang jelas, serta aturan dan prosedur yang terdefinisi dengan baik. Penataan birokrasi yang baik juga menuntut pengelolaan sumber daya manusia yang efektif, termasuk rekrutmen, pelatihan, dan penilaian kerja.

3. Perumusan dan Implementasi Kebijakan yang efektif

Perumusan dan implementasi kebijakan yang efektif merupakan landasan penting dalam administrasi pemerintahan yang berfokus pada pencapaian tujuan pemerintah dalam memberikan layanan publik dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Salah satu aspek pentingnya adalah proses perumusan kebijakan yang melibatkan identifikasi, analisis, dan evaluasi masalah serta solusi yang akan diterapkan.⁴⁰

4. Teori Administrasi Pemerintahan Kontemporer

Administrasi pemerintahan kontemporer menekankan pada fleksibilitas, adaptabilitas, dan inovasi dalam menghadapi tantangan yang kompleks. Teori ini memandang bahwa pendekatan satu ukuran untuk semua tidak lagi relevan, dan pemerintahan perlu mampu

³⁹ *Ibid*, Hlm, 41-42.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm, 44.

menyesuaikan diri dengan dinamika yang terus berubah. Pollit juga menyoroti peran manajemen kinerja dalam administrasi pemerintahan kontemporer, dimana pengukuran kinerja dan evaluasi hasil menjadi aspek kunci dalam meningkatkan efektifitas, dan akuntabilitas pemerintah.

2.2 Kerangka Konseptual

2.2.1 Tinjauan Umum Tentang Perbandingan Hukum

Perbandingan hukum adalah suatu aktivitas ilmiah dengan hukum menjadi objek kajiannya dan perbandingan sebagai metode yang ditempuh dalam melakukan kegiatan ilmiah tersebut. Singkatnya didefinisikan oleh *Peter de Cruz* bahwa perbandingan hukum adalah “*Describe the systematic study of particular legal tradition and legal rules on a comparative basis*”.⁴¹ Perbandingan hukum tidak lain adalah metode kritis terhadap ilmu pengetahuan hukum, keilmuan perbandingan hukum tidak hanya terbatas mencari persamaan dan perbedaan dari berbagai sistem atau aturan hukum, namun lebih dari itu ia adalah sistem kajian untuk mendapatkan pemahaman yang mendasar tentang hukum secara umum.

Secara substansial, perdebatan tentang teori komparabilitas melahirkan kepentingan metodologis untuk membagi tingkat keperbandingan itu pada level makro dan mikro. Pada level makro perhatian lebih difokuskan pada gambar besar dari sebuah sistem hukum yang berlaku dalam suatu negara, dengan demikian kajian perbandingan dalam aspek ini lebih ditujukan untuk melihat penampilan sistem hukum yang berlaku dalam suatu negara tersebut dalam lingkup hubungannya dengan sistem hukum di negara lain.⁴² Sedangkan perbandingan hukum mikro lebih dikonsentrasikan pada aspek general dari bangunan sistem hukum suatu negara, perbandingan mikro ini lebih difokuskan pada substansi aturan hukumnya secara spesifik.

⁴¹ Ratno Lukito, *Perbandingan Hukum Perdebatan Teori Dan Metode*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2016), hlm, 5.

⁴² *Ibid*, hlm, 27-28.

A. Tujuan dan Manfaat Perbandingan Hukum

Menurut Romli Atmasasmita, tujuan perbandingan hukum dapat dibedakan berdasarkan asal usul dan perkembangannya. Di lihat dari sudut teori hukum alam, tujuan perbandingan hukum adalah membandingkan sistem-sistem hukum untuk dapat melihat persamaan dan perbedaannya dalam rangka mengembangkan hukum alam itu sendiri. Namun jika dilihat dari sudut pragmatis, tujuan perbandingan hukum adalah tidak semata-mata mencari persamaan dan perbedaan, namun lebih kepada mengadakan pembaharuan hukum. Di samping itu dilihat dari segi fungsional, maka perbandingan hukum bertujuan untuk menemukan jawaban atas problem-problem hukum yang nyata dan sama.⁴³

1. Tujuan Praktis

Tujuan yang sangat praktis sangat bermanfaat untuk para ahli hukum yang menangani perjanjian internasional.

2. Tujuan sosiologis

Tujuan yang bersifat sosiologis adalah mengobservasi suatu ilmu hukum secara umum; ia menyelidiki hukum dalam arti ilmu pengetahuan. Perbandingan hukum oleh ahli sosiologi hukum pada dewasa ini dipergunakan sebagai metoda untuk mempelajari dan mendalami sistem-sistem hukum di dunia dengan maksud membangun asas-asas umum sehubungan dengan peranan hukum dalam masyarakat.

3. Tujuan Politis

⁴³ Dr.Djoni Sumardi Gozali, S.H., M.Hum, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum (Civil Law, Common Law, Dan Hukum Adat)*, (Bajarmasin : Nusa Media, 2018), Hlm, 17-18

Tujuan yang bersifat politis dari perbandingan hukum dimaksud adalah mempelajari perbandingan hukum untuk mempertahankan “*status quo*”. Tujuan yang bersifat politis tidak ada sama sekali menyangkut tujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan mendasar pada negara-negara yang sedang berkembang.

4. Tujuan Pedagogis

Tujuan yang bersifat pedagogis dari perbandingan hukum dimaksud adalah untuk memperluas wawasan mahasiswa sehingga mereka dapat berpikir secara “interdisiplin”, serta untuk memperoleh input bagi pembaharuan dan pembentukan hukum nasional di masa yang akan datang.

B. Sejarah Perbandingan Hukum

1. Sebelum Abad 19

Dalam kurun waktu sebelum abad 19 ini perbandingan Hukum dipergunakan untuk mempelajari sistem masyarakat tertentu. Meski telah dilakukan perbandingan dalam beberapa sistem hukum, namun pada masa ini belum dapat dikatakan telah dilakukan penelitian dengan cara perbandingan.

2. Abad 19

Pada masa ini perbandingan hukum mulai dikenal dalam kaitannya dengan sejarah hukum, filsafat hukum dan teori hukum umum.

3. Akhir Abad 19 dan Awal Abad 20

Perkembangan perbandingan hukum sebagai ilmu pengetahuan baru jelas nampak pada akhir abad 19 dan permulaan abad 20. Meski pada masa ini perbandingan hukum dilihat sebagai sejarah umum atau sejarah universal dari hukum.

4. Masa sekarang

Pada masa sekarang, perbandingan hukum dipandang dari pendekatan yang bersifat fungsional. Pendekatan fungsional menempatkan sebagai sistem hukum hanya dapat diperbandingkan selama sistem-sistem hukum itu berfungsi untuk menyelesaikan problem-problem sosial yang sama atau memenuhi kebutuhan hukum yang sama. Pendekatan fungsional dilakukan dengan menggunakan metode yang kritis, realistis, dan tidak dogmatik.⁴⁴

2.2.2 Tinjauan Umum Tentang Pemilu

Pentingnya pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, keempat, pemilu perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.⁴⁵

Kegiatan pemilu (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi

⁴⁴ *Ibid*, hlm 31-36.

⁴⁵ Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie.,SH, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm, 415.

warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat.

Semua aspek penyelenggaraan pemilu itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilu, memperlambat penyelenggaraan pemilu tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilu artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilu sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.⁴⁶

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilu dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik).

⁴⁶ *Ibid*, hlm 426-417.

2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).⁴⁷

Di samping itu ada beberapa varian seperti *Block Vote* (BV), *Alternative Vote* (AV), sistem Dua Putaran atau *Two-Round System* (TRS), Sistem Paralel, *Limited Vote* (LV), *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), *Mixed Member Proportional* (MMP), dan *Single Transferable Vote* (STV). Tiga yang pertama lebih dekat ke sistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat ke sistem proporsional atau semi proporsional.

2.2.3 Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Pemerintahan

1. Tinjauan Umum Tentang Sentralisasi

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di puncak pada struktur organisasi. Sentralisasi banyak digunakan di pemerintah lama Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Sentralisasi berasal dari bahasa Inggris yang berakar dari kata *centre* yang artinya pusat atau tengah.⁴⁸

Sentralisasi secara terminologi bisa juga disebut penyatuan atau pemusatan segala sesuatu sedangkan sentralisasi kekuasaan adalah pemusatan kekuasaan pada satu orang atau lembaga.⁴⁹ Berdasarkan definisi tersebut bahwa sistem sentralisasi tersebut adalah bahwa seluruh *decision* (keputusan/kebijakan) dikeluarkan oleh pusat, daerah tinggal menunggu instruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut Undang-undang. Kelemahan sistem sentralisasi ini adalah dimana sebuah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 462.

⁴⁸ Rira Nurdhawati, *Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia*, Jurnal Academia Praja, Volume 2 No 1, (Februari 2019), hlm. 154.

⁴⁹ Pamungkas Edi Kurnianto, *Kamus Politik*, (Surabaya : CV. Garuda Mas Sejahtera 2012), hlm. 262.

pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lama⁵⁰. Kelebihan dari sistem sentralisasi yaitu:

1. Koordinasi lebih mudah karena satu pusat kekuasaan
2. Kebijakan bisa diimplementasikan secara konsisten keseluruh wilayah
3. Cocok untuk negara kecil atau untuk negara dalam transisi politik.

2. Tinjauan Umum Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi daerah, desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.⁵¹ Konsep desentralisasi seringkali dianggap sebagai suatu formulasi dan masalah yang mengandung suatu nilai *dogmatis* untuk memecahkan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Hal ini disebabkan karena sistem pemerintahan yang terdesentralisasi dipandang sebagai suatu cara atau sistem yang dapat mengembalikan kekuasaan pada bagian terbawah dari suatu sistem kemasyarakatan.⁵²

Kebijakan desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintah berdasarkan kebijakan pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya, kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, perberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan

⁵⁰ Rira Nurdhawati, OP cit, hlm 155.

⁵¹ Catur Wibowo BS, *Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan politik di Indonesia* (Jakarta :INDOCAMP, 2018), hlm. 56-57.

⁵² *Ibid*, hlm, 58.

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.⁵³

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah (pusat). Urusan pemerintah dimaksud meliputi: Politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik. Pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata menyatakan damai dan perang atau sebagian wilayah dalam bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan. Keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara. Moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang. Yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lapas. Agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan nasional. Disamping itu terdapat urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.⁵⁴

Dengan demikian desentralisasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang mengandung makna demokratisasi pemerintahan. Walaupun demikian pengertian desentralisasi sendiri hingga kini masih sering diperdebatkan secara konseptual, kebijakan maupun implementasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perdebatan tentang makna desentralisasi tersebut tidak hanya terbatas pada tataran terminologi saja, tetapi juga pada pengertian desentralisasi itu sendiri.

⁵³ *Ibid*, hlm, 59.

⁵⁴ Tjahjanulin Domai, *Desentralisasi (Paradigma Baru Dalam Perintah Lokal dan Hubungan Antar Pemerintah Daerah*, (Malang : UB Press, 2011), hlm, 6.

3. Tinjauan Umum Tentang *Good Governance*

Arti *good* dalam *good governance* memiliki dua pengertian. Pertama, nilai yang menunjang tinggi keinginan (kehendak) masyarakat dan nilai yang dapat meningkatkan kompetensi masyarakat dan nilai yang dapat meningkatkan kompetensi masyarakat dalam mencapai tujuan nasional kemandirian, pembangunan yang terus-menerus dan berkeadilan social. Kedua, aspek fungsional atas pemerintah yang efektif dan efisien dalam penerapan tugasnya untuk mewujudkan tujuan tersebut. Sedangkan kata *governance* secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, *kybernan* ke *gubernare* Latin dan ke *gubernur* Prancis kuno. *Kybernan* berarti untuk ‘mengarahkan’, ‘Panduan’ atau ‘mengatur’. Kamus *Oxford Learner’s Pocket Dictionary* mengartikan *govern* dengan pengaturan secara hukum dan menjalankan (mengelola) kota atau negara. Jadi *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai dan yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk merealisasikan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari, LAN RI memaknai *good governance* dengan pengelolaan pemerintah yang baik dan bertanggung jawab.⁵⁵

A. Sejarah *Good Governance*

Sebelum Perang Dunia Ke II atau sekitar abad 19, fungsi negara hanya sebagai penjaga malam (*Nachwachtestaat*). Pemerintah tidak ikut campur dalam urusan kehidupan warganya kecuali tentang penertipan, keamanan dan pertahanan, hingga terjadinya krisis ekonomi 1930 sehingga melemahkan ekonomi dunia, untuk mengatasi krisis tersebut, negara harus ikut serta dalam bidang ekonomi sehingga dimlailah keikutsertaan negara dalam urusan kehidupan masyarakat. Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an gagasan *good*

⁵⁵ Dr.Muhammad Solikhudin,M.H.I, *Good Governance (Mengurai Penyelenggaraan Negara yang Bersih Dengan Maqasid al-Shari’ah)*, (Yogyakarta : Bintang Semesta Media, 2022), Hlm, 25-31.

governance mulai berkembang di lembaga pembangunan multilateral. Konsep *good governance* sebagai tema baru dalam pembangunan sering dirujuk sebagai peralihan yang signifikan dalam sistem pembangunan multilateral.

B. Asas *Good Governance*

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi yaitu keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui institusi perwakilan yang sah dan mewakili kepentingan mereka

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Rancang bangun hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa memihak siapapun, terutama hukum untuk hak asasi manusia. *good governance* dilakukan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibuat atas dasar kebebasan arus informasi, proses instuisi dan informasi secara langsung dapat diterima oleh yang membutuhkan

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Institusi dan proses harus berupaya melayani setiap *stakeholder*. Setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* harus mempunyai daya tanggap terhadap keinginan atau keluhan pada pemangku kepentingan.

5. *Consensus Orientation*

Good governance berfungsi sebagai perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedural.

6. Kesetaraan (*Equality*)

Semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau memelihara kesejahteraan mereka.

7. Keefektifan dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Proses dan institusi selaras dengan apa yang telah ditentukan dengan memakai sumber yang ada sebaik mungkin.

8. Pertanggungjawaban/Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta, masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada masyarakat dan institusi *stakeholder*.

9. *Strategic Vision*

Para pemimpin dan publik harus memiliki tinjauan *good governance* dan pengembangan manusia yang mendalam, serta jauh kedepan sesuai dengan apa yang dibutuhkan untuk pembangunan semacam ini.⁵⁶

Good Governance (pemerintahan yang baik/tata kelola yang baik) merupakan tuntutan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah, tuntutan ini sesuai dengan perubahan tatanan masyarakat. Sehingga, pemerintah yang selama ini sangat dominan dalam menjalankan tugas dan fungsinya berubah menjadi pemerintah, masyarakat dan swasta yang

⁵⁶ *Ibid*, hlm, 41- 44.

bersinergi dalam memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, (pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan).⁵⁷

Paradigma *Governance* berorientasi kepada hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Salah satu standar penilaian kinerja pemerintahan adalah prinsip-prinsip *good governance*. Yang menjadi indikator *good governance* antara lain:⁵⁸

- a) Demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintahan,
- b) Hormat terhadap hak asasi manusia (HAM) dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku
- c) Partisipasi masyarakat
- d) Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintahan dan administrasi publik.

⁵⁷ Prof. Dr. Nurman, S.Sos.,M.Si., DKK, *Teori Administrasi: Administrative Executive*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2023), hlm, 63.

⁵⁸ Dr.La Ode Syaiful Islami Hisanudin, S.Sos.,M.Si, Dr.Rininta Andriani, S.Sos.,M.Kes, *Perkembangan Administrasi Publik*, (Sleman: Deepublish Digital, 2023), hlm, 79.