

BAB II

DEMOKRASI DAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR DALAM PENGANGKATAN DIREKSI BADAN USAHA MILIK DAERAH

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asa dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan prereformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.¹⁹

Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi ternyata tidak ditemukan keseragaman pandangan diantara pakar ilmu hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang. W.A. Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan

¹⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 196.

hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.²⁰

Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.²¹

Menurut tafsir R. Kranenburg didalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani diatas, maknanya adalah cara memerintahan oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarchie*" yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri mencangkup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007, hlm. 4.

²² Ni'matul Huda, *ilmu, op.cit*, hlm 3.

Menurut M. Durverger didalam bukunya “Les Regimes Politiques” artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.²³

Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme, perbedaan kedua aliran yang sangat fundamental ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya suatu negara hokum (*Rechsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencuta-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter.²⁴

Berdasarkan pengertian-pengertian demokrasi diatas, dapat dikemukakan bahwa demokrasi dapat dilihat, baik menurut pengertian formal maupun pengertian materil. kemudian demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraanya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi dalam pengertian formal adalah demokrasi yang

²³ *Ibid*, hlm. 200.

²⁴ *Ibid*.

tampak menurut formnya (bentuknya). Pemerintahan dalam pengertian yang demikian pada dasarnya tidak terdapat perbedaan diantara negara-negara yang melaksanakannya, hanya saja dapat dijumpai berbagai variasi.²⁵

Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*). Pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktaktor pada negara-negara kota (*city state*) di Yunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktikkan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi klasik.²⁶

Demokrasi secara langsung dalam perkembangan kemudian maka sulit untuk dipraktikkan karena wilayah negara terbentuk semakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintah semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), dimana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan oleh wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat.²⁷

²⁵ Eddy Purnama, *Negara, op.cit*, hlm. 43.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Demokrasi dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik yang diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawabkan kepada mereka melalui suatu pemilihan yang bebas.

Permasalahan yang belum sampai pada titik temu disekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasi demokrasi itu didalam praktik.²⁸ Berbagai pemahaman demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokrasi, kendati diatas kertas menyebutnya 'demokrasi' sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan demokrasi normatif dan demokrasi empirik, demokrasi normatif menyangkum gagasan-gagasan tentang demokrasi yang terletak di dalam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya dilapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. memiliki hak yang setara dalam menjalankan suatu pemerintahan, demokrasi sebagai bentuk dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik tetapi keduanya tidak sama.²⁹

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu, op.cit*, hlm. 197.

Menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan berliku-liku. Sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan didepan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.³⁰

Dari pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran utama adalah rakyat dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu:³¹

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan

³⁰ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Jakarta, 2013, hlm. 115.

³¹ Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & Democracy*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 361.

oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.

Dapat disimpulkan bahwasanya demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di suatu negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara dijalankan oleh pemerintah tersebut. Konsep demokrasi merupakan sistem yang amat penting dalam kaitanya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (*trias politica*) yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran rakyat.

2. Model-Model Demokrasi

Sejarah demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuat keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian secara periodik).³² Konflik ini telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.³³ Pertama, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena kuno, di antara tempat-tempat yang lain. Kedua, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan suatu sistem

³² Ni'matul Huda, *Ilmu, op.cit*, hlm. 206.

³³ *Ibid*, hlm. 208.

pemerintahan yang menggunakan “pejabat” yang dipilih untuk ‘mewakili’ kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil menjunjung tinggi aturan hukum. Ketiga, demokrasi yang didasarkan atas model atas suatu partai.³⁴

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat banyak pandangan yang berbeda mengenai demokrasi, sehingga muncul beberapa teori dan pandangan terkait demokrasi. Menurut David Held.³⁵

a. Demokrasi Klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran. Demokrasi klasik memiliki ciri-ciri sebagai berikut: ³⁶

- 1) Partispasi langsung warga negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif.
- 2) Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi.
- 3) Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan dan rotasi).
- 4) Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik.
- 5) Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama.

³⁴ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 67.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

- 6) Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji.
- b. Republikanisme protektif adalah partisipasi politik merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
 - c. Republikanisme adalah warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan Bersama.

Secara umum bentuk pemerintahan secara demokrasi didalam suatu negara sangat banyak macam-macamnya, jadi dalam penelitian ini akan menyampaikan berdasarkan kategori tertentu dalam konteks demokrasi. Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat sebagai berikut:³⁷

- a. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi langsung (*direct democracy*) adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status dan kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai makhluk Tuhan yang

³⁷ Eddy Purnama, *Negara, op.cit*, hlm. 46.

mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain.³⁸ Demokrasi langsung atau demokrasi klasik pada umumnya hanya pandangan demokrasi yang pernah dipraktikan di Yunani kuno, karena jumlah penduduk yang masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas. Sedangkan berkaitan dengan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (demokrasi langsung), Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, “penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Disamping itu kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melaksanakan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang menjamin dalam Undang-Undang Dasar.”³⁹

b. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) adalah suatu bentuk penyelenggara kedaulatan rakyat secara tidak langsung tetapi melalui lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini sangat lazim dipraktikan dalam alam demokrasi modern karena lebih

³⁸ Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, hlm. 240.

³⁹ *Ibid*, hlm. 241.

mudah dan praktis. Demokrasi tidak langsung dengan cara rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen, kemudian wakil-wakilnya tersebut akan mewakili rakyat yang diwakilkannya dalam pengambilan keputusan bernegara.⁴⁰ Setiap negara yang menerapkan sistem demokrasi kerap selalu menikmati kebebasan berpolitik namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karena pada hakikatnya semua sistem politik mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing. Demokrasi adalah sebuah sistem yang merupakan sebuah gagasan dinamis yang terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara berhasil menciptakan kebebasan, keadilan dan kesejahteraan dengan sempurna maka negara tersebut negara yang sukses dalam menjalankan sistem demokrasi, sebaliknya setiap negara yang gagal menerapkan suatu sistem pemerintahan demokrasi, maka negara itu tidak layak disebut negara demokrasi. Untuk melengkapi berbagai ciri dalam pengertian demokrasi, dikutip dari oleh Samuel Huntington, bahwa sistem politik disebut demokrasi bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkeadilan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak untuk memberikan suara.⁴¹

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 242.

⁴¹ Samuel Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 5-6.

B. Asas Umum Pemerintahan yang Baik

1. Pengertian AAUPB

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:⁴²

- a. AAUPB merupakan nilai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan penetapan/*beschikking*, dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

⁴² Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampur adukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁴³

2. Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa

⁴³ Muhammad Azhar, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 2015, hlm. 274-287.

AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁴⁴

Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal Undang-Undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum. Maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.⁴⁵ Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

3. Fungsi dan Arti penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan

⁴⁴ Philipus M. Hadjon and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta Gadjah Mada University Press, 1993.

⁴⁵ SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih di Indonesia*, Bandung, 2001.

yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya. AAUPB dapat diibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

- a. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.

- c. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
- d. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto, AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:⁴⁶

- a. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku.
- b. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis.
- c. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi negara.

⁴⁶ Indroharto, “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Cet. Pertama*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 145-146.

C. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal. Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan Otonomi Daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan Otonomi Daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Di luar itu, pendapatan asli daerah prinsipnya tidak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu mensejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.⁴⁷

Otonomi Daerah menurut UU No 23 Pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I ketentuan umum adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁸

⁴⁷ Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga Kalisari, 2002, hlm. 174.

⁴⁸ Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta, 2015, hlm. 20.

Daerah Otonom dalam definisi tersebut merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke pendapatan asli daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan Otonomi Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 2 ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan Otonomi Daerah ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Berikut penjelasannya:⁴⁹

a. Meningkatkan pelayanan umum

Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah masing-masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut, diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah.

b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Setelah pelayanan maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat pendapatan asli daerah suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa

⁴⁹ *Ibid.*

menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.

c. Meningkatkan daya saing daerah

Dengan menerapkan Otonomi Daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah.

D. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.⁵⁰

⁵⁰ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁵¹

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁵²

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁵³

⁵¹ Asikin zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012.

⁵² Dominikus Rato, *loc.cit.*

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar, op.cit*, hlm. 158.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.⁵⁴

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.⁵⁵

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya

⁵⁴ C.S.T. Kansil, *loc.cit.*

⁵⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman, op.cit.*, hlm. 23.

kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁵⁶

⁵⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.