

## BAB III

### *FIT AND PROPER TEST DI INDONESIA*

#### A. Fit and Proper Test di Legislatif

##### 1. Definisi Fit and Proper Test

Istilah *fit and proper test* mempunyai arti uji kelayakan dan kepatutan. Melalui suatu uji kelayakan dan kemampuan inilah, seseorang dianggap layak dan patut untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Secara kemampuan, baik kemampuan *managerial* maupun kemampuan pengetahuan, visi dan misi terhadap organisasi yang akan dipimpinya serta integritas yang tinggi, dapat dijadikan penilaian atas layak dan patut atau tidaknya seseorang dalam menduduki jabatan tersebut.<sup>1</sup> *Fit and proper test dimension the primary quality of good corporate governance (GCG) practice is determined by the key criteria inside of the fit and proper test process both in developed and developing countries. They applied two keys in looking for good leaders i.e.: integrity and competency.*<sup>2</sup> Artinya dimensi *fit and proper test* kualitas utama praktik tata kelola perusahaan yang baik (GCG) adalah ditentukan oleh kriteria kunci dalam proses *fit and proper test* baik di negara maju dan berkembang. Mereka menerapkan dua kunci dalam mencari pemimpin yang baik yaitu: integritas dan kompetensi. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat

---

<sup>1</sup>Zaenal Arifin, "Tim Pengkajian Hukum Tentang *Fit and Proper Test* Dalam Proses Pemilihan Pejabat Negara" (Laporan Akhir Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, 2005), hlm. 13.

<sup>2</sup>Devy M. Puspitasari, Sotarduga Napitupulu, dan Djoko Roespinoedji, "*Fit and Proper Test: A Determinant Of Good Corporate Governance Banking Industry In Indonesia*", *Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, (2020), hlm. 1066.

peneliti tarik sebuah kesimpulan bahwa *fit and proper test* mempunyai arti uji kelayakan dan kepatutan bagi seseorang untuk menduduki suatu jabatan.

## **2. Sejarah dan Perkembangan Fit and Proper Test**

Pada awalnya, kegiatan *fit and proper test* dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap pejabat-pejabat yang memimpin sebuah Bank melalui dari Pemegang Saham Pengendali, Pengurus (Komisaris dan Direksi), sampai kepada Pejabat Eksekutif Bank. Hal ini dilakukan agar terpenuhinya sumber daya manusia yang profesional dan kapabel di lingkungan pimpinan perbankan dalam kerangka terwujudnya *good corporate governance*.<sup>3</sup> Berdasarkan uraian diatas, maka dapat peneliti tarik sebuah kesimpulan bahawa sejarah *fit and proper test* di lakukan oleh Bank Indonesia guna terwujudnya *good corporate governance* di dalam lembaga mereka.

## **3. Aturan *Fit and Proper Test* menurut Putusan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 52/KMK.017/1999 dan 31/12/Kep/GBI**

*Fit and proper test* di perbankan, diatur dalam keputusan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 52/KMK.017/1999 dan 31/12/Kep/GBI, tanggal 8 Februari 1999. Menurut Surat Keputusan bersama ini ditetapkan bahwa setiap pemilihan direksi atau pimpinan di lingkungan perbankan harus melalui *fit and propert test*. Akan tetapi jika kita merujuk pada UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, tidak ada pengaturan bahwa terhadap peimilihan direksi/pimpinan di lingkungan perbankan melalui proses *fit and proper test*. Hal

---

<sup>3</sup>Zaenal Arifin, hlm. 13.

ini tentu saja berimplikasi pada kekuatan hukum dari pelaksanaan *fit and proper test*. Jika undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari surat keputusan maka tentu saja *fit and proper test* bukanlah menjadi sesuatu yang mutlak dan pada akhirnya jika *fit and proper test* dilakukan hasilnya pun akan sia-sia. Beberapa kasus menunjukkan hasil *fit and proper test* dikalahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Bahkan untuk berbagai kasus, beberapa kali hasil *fit and proper test* digugat ke PTUN dan tidak sedikit pula dari gugatan tersebut dimenangkan oleh pihak penggugat.<sup>4</sup> Berdasarkan uraian di atas maka dapat di ambil kesimpulan yaitu aturan tentang *fit and proper test* ini sudah ada akan tetapi jika tidak di atur dalam perundang-undangan yang lebih tinggi dari surat keputusan maka tentu saja *fit and proper test* bukanlah menjadi sesuatu yang mutlak dan pada akhirnya jika *fit and proper test* dilakukan hasilnya pun akan sia-sia.

#### **4. Ruang Lingkup *Fit and Proper Test***

Ruang lingkup *fit and proper test* mencakup 2 faktor, yaitu faktor integritas dan faktor kompetensi. Kriteria “faktor integritas” meliputi ada tidaknya rekayasa dan praktek-praktek perbankan yang menyimpang dari ketentuan perbankan. Termasuk di dalamnya perbuatan-perbuatan tertentu, antara lain:

1. Tidak memenuhi komitmen yang telah disepakati dengan Bank Indonesia dan/atau Pemerintah
2. Memberikan keuntungan kepada pemilik, pengurus, pegawai, dan/atau pihak lainnya yang dapat merugikan atau mengurangi keuntungan bank

---

<sup>4</sup>Zaenal Arifin, hlm. 14.

3. Pelanggaran terhadap ketentuan tentang prinsip kehati-hatian (*prudential banking measurements*)
4. Serta tindakan Pengurus dan Pejabat Eksekutif yang dapat dikategorikan tidak independen.

Sementara kriteria “faktor kompetensi” meliputi pengetahuan di bidang perbankan yang memadai, pengalaman dan keahlian di bidang perbankan dan/atau lembaga keuangan, serta kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan Bank yang sehat.

Terdapat tiga kriteria hasil *fit and proper test*, yaitu: lulus, tidak lulus atau lulus bersyarat. Bagi yang “lulus” tentu tidak ada masalah dan tetap melanjutkan aktifitas dalam posisinya seperti semula. Sementara predikat “lulus bersyarat” diberikan apabila yang bersangkutan melakukan perbuatan dan/atau memiliki kekurangan-kekurangan yang dianggap ringan atas penilaian faktor integritas dan faktor kompetensi. KEPADANYA diwajibkan membuat pernyataan tertulis untuk tidak melakukan perbuatan serupa serta melakukan perbaikan atau menambah pengetahuan yang diperlukan sesuai batas waktu yang ditentukan. Sedangkan predikat “tidak lulus” dikenakan karena perbuatan dan/atau kekurangan tersebut bersifat mendasar. Untuk ini sanksi yang dikenakan adalah mengundurkan diri (bagi Pejabat Eksekutif Bank dan Pengurus) atau melepas seluruh atau sebagian kepemilikan sahamnya (bagi Pemegang Saham Pengendali).<sup>5</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu ruang lingkup *fit and proper*

---

<sup>5</sup>Zaenal Arifin, hlm. 14-15.

*test* mencakup 2 faktor, yaitu faktor integritas dan faktor kompetensi. Maka dalam faktor itegritas itu membahas tentang ada atau tidak adanya praktek menyimpang dari suatu ketentuan. Sedangkan pada faktor kompetensi yaitu berbicara tentang pengetahuan, pengalaman dan keahlian di bidang tertentu.

*It seems that it is not sufficient to have a law degree or a thorough knowledge of the law to become a legal practitioner. Applicants will be admitted to the legal profession only once they have proven that they are indeed "fit and proper" persons for the legal profession. The burden of proof is on the applicant. Membership to the profession is thus subjected to character screening, yet what exactly a "fit and proper" person is is not defined or described in legislation or regulations. It is commonly accepted that in order to be "fit and proper" a person must show integrity, reliability and honesty, as these are the characteristics which could affect the relationship between a lawyer and a client or a lawyer and the public.*<sup>6</sup> Yang artinya Tampaknya tidak cukup hanya memiliki gelar sarjana hukum atau pengetahuan mendalam tentang hukum hukum untuk menjadi praktisi hukum. Pelamar akan diterima di profesi hukumnya setelah mereka membuktikan bahwa mereka memang orang yang "layak dan pantas" untuk profesi hukum. Beban pembuktian ada pada pemohon. Keanggotaan profesi adalah dengan demikian mengalami penyaringan karakter, namun apa sebenarnya orang yang "cocok dan pantas" itu tidak didefinisikan atau dijelaskan dalam undang-undang atau peraturan. Secara umum diterima bahwa untuk menjadi "*fit and proper*" seseorang harus

---

<sup>6</sup>M Slabbert, "*THE REQUIREMENT OF BEING A "FIT AND PROPER" PERSON FOR THE LEGAL PROFESSION*", *Journal Potchefstroom Electronic Law Journal (PELJ)*, vol. 14, no. 4, (2011), hlm. 212.

menunjukkan integritas, kehandalan dan kejujuran, seperti ini adalah karakteristik yang dapat mempengaruhi hubungan antara pengacara dan klien atau pengacara dan publik. Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu ruang lingkup *fit and proper test* mencakup 2 faktor, yaitu faktor integritas dan faktor kompetensi. Maka dalam faktor itegritas itu membahas tentang ada atau tidak adanya praktek menyimpang dari suatu ketentuan. Sedangkan pada faktor kompetensi yaitu berbicara tentang pengetahuan, pengalaman dan keahlian di bidang tertentu.

#### **5. *Fit and Preper Test* dalam Ketatanegaraan.**

Pelaksanaan *fit and proper test* juga diberlakukan dalam proses ketatanegaraan kita. Pelaksanaan *fit and proper test* ini bertujuan untuk menyaring dan mendapatkan orang-orang yang patut dan layak untuk menduduki posisi/jabatan tertentu. Sedangkan menteri-menteri negara yang membantu Presiden pun tak luput dari uji kepatutan dan kelayakan ini. Mekanisme *fit and proper test* yang dilakukan Presdien adalah dengan memanggil calon-calon menteri kemudian calon-calon menteri ini dipanggil untuk diajak diskusi mengenai visi dan misi mereka jika menjabat sebagai menteri tertentu. Dengan hak prerogatifnya, Presiden menentukan menteri-menteri yang dianggap patut dan layak untuk membantu pemerintah dalam menjalankan program pemerintah.

Mekanisme *fit and proper test* tersebut juga diberlakukan terhadap orang-orang yang akan menduduki jabatan dalam institusi yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun Keputusan Presiden seperti Komisi Pemberantsan Korupsi

(KPK), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Nama-nama calon pejabat ini selain dikirim oleh pemerintah dan DPR juga oleh kalangan masyarakat.<sup>7</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu Pelaksanaan *fit and proper test* dalam ketatanegaraan kita ini bertujuan untuk menyaring dan mendapatkan orang-orang yang patut dan layak untuk menduduki posisi/jabatan tertentu.

#### **6. Mekanisme Fit and Proper Test menurut Pasal 152 Peraturan Tata Tertib (Tatib DPR).**

Aturan tersebut menyebutkan bahwa apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR mengajukan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, Rapat Paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan pembahasannya kepada komisi terkait. Sedangkan tata cara pembahasan tentang pengajuan atau persetujuan atas calon untuk jabatan meliputi:

- 1) Penelitian administrasi;
- 2) Penyampaian visi dan misi;
- 3) Uji kelayakan (*fit and proper test*); dan/atau
- 4) Penentuan urutan calon<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Zaenal Arifin, hlm. 16.

<sup>8</sup>Zaenal Arifin, hlm. 16-17.

**7. *Fit and Proper Test* Menurut UU No. 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan *Ketiga* Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.**

Pada era reformasi terjadi perombakan besar-besaran terhadap tatanan kekuasaan pemerintahan mulai dari konstitusi yaitu UUD 1945 yang terjadi empat kali amandemen sehingga mengakibatkan berubahnya tatanan pemerintahan beserta lembaga-lembanya. Konfigurasi proses perekrutan pejabat publik di era reformasi ini berubah, hal tersebut ditandai dengan keadaan dimana legislatif tampil sebagai lembaga yang sangat kuat (*powerful*). Pada masa Orde baru kekuasaan pemerintah begitu kuat dan DPR RI lemah, maka setelah era reformasi keadaan menjadi sebaliknya, kekuasaan legislatif menjadi lebih kuat daripada kekuasaan eksekutif.

Perubahan peta politik tersebut berdampak pula terhadap mekanisme perekrutan pejabat publik. Legislatif (DPR RI) pada masa reformasi ini praktis mengambil alih peran eksekutif dalam proses rekrutmen pejabat publik. Seperti halnya dalam proses pencalonan bakal calon Deputy Gubernur Indonesia, Miranda S. Gueltom mengawali rangkaian uji kelayakan dan kepatutan *fit and proper test* sebagai calon Gubernur Bank Indonesia, yang dilakukan Komisi XI digedung MPR/DPR, yang merupakan cikal bakal di terapkannya *fit and proper test* dan dianggap jauh lebih demokratis, partisipatif, objektif dan transparan daripada era Orde Baru.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Azmil Mukarrom, *TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP MEKANISME FIT AND PROPER TEST OLEH DPR RI DALAM PENGANGKATAN PEJABAT PUBLIK (Studi Analisa UU*

Dewan Perwakilan Rakyat, pelaksanaan *fit and proper test* terhadap pejabat publik dilakukan oleh DPR RI sesuai dengan Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 Tata Tertib DPR RI yang berbunyi: “Pasal 4: DPR RI memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan dan fungsi pengawasan Pasal 7: DPR RI melaksanakan tugas berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang. Bab 12: Mengajukan dan Memberikan Persetujuan, atau Memberikan Pertimbangan/Konsultasi, Berdasarkan Mufakat”.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dilakukan DPR RI merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional khususnya pembangunan materi hukum, yang termasuk juga dalam membuat perundang-undangan tentang berjalannya negara beserta aparturnya.<sup>10</sup>

Dalam fungsi pengawasan DPR RI selaku lembaga legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya. Yang kemudian berkaitan dengan proses seleksi pejabat publik yang di kenal dengan istilah *fit and proper test*, DPR RI melaksanakan amanat pada Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 Tata Tertib DPR RI yang berbunyi:

---

No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD dan Kep. DPR RI No.08/DPR RI/I/2005.2006 Tentang Tata Tertib DPR RI), (Surabaya: Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel, 2009), hlm. 39-40.

<sup>10</sup>Azmil Mukarrom, hlm. 41.

Menurut Pasal 6 “Huruf k: Memilih anggota badan pemeriksa keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Huruf l: Memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial. Huruf l: Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan komisi yudisial untuk di tetapkan sebagai hakim agung oleh presiden Huruf n: Memilih tiga orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada presiden untuk di tetapkan.”

Selanjutnya dalam Pasal 7 “Huruf g: Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Huruf h: Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang di tentukan dalam Undanng-Undang.

Secara *substantif*, pada fungsi pengawasan, DPR-RI melakukan melalui rapat kerja, rapat dengar pendapat dan rapat dengar pendapat umum. Banyak permasalahan yang berkembang dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR-RI menjalankan peran pengawasan secara kritis menyoroti berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Wujud pelaksanaan fungsi pengawasan dimaksudkan untuk mencegah dan menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oknum aparaturnegara, sehingga pemerintah dapat lebih terawasi. DPR berkepentingan untuk menjaga agar segala kebijakan Pemerintah khususnya yang berpengaruh terhadap hajat hidup orang banyak dan kebijakan-kebijakan strategis lainnya yang tidak diputuskan secara sepihak, harus lebih mengedepankan konsultasi dengan DPR RI dengan memperhatikan kepentingan rakyat. Dari sisi pemerintah, adanya pengawasan yang efektif dari DPR akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja aparat

pemerintahan, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat yang hingga saat ini masih menjadi harapan publik. Selain itu juga, untuk mengingatkan pemerintah agar di dalam langkah-langkahnya senantiasa harus tetap dijaga prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan membuka seluas-luasnya partisipasi publik. Sindrom *fit and proper test* tidak hanya dilakukan oleh DPR RI dalam mengangkat pejabat publik, ibarat sebuah trend *fit and proper test* di lingkungan dinas atau departemen dalam mengisi jabatan dan kedudukan di sebuah instansi pemerintahan, dan mekanisme itu dilakukan oleh kepala dalam sebuah lingkungan dinas di pemerintahan. Bahkan dalam lingkungan kementerian BUMN telah diatur secara lengkap tentang mekanisme *fit and proper test* dalam perekrutan direksi BUMN sebagaimana dijelaskan dalam salinan keputusan menteri BUMN No. kep-09a/mbu/2005 tentang penilaian kelayakan dan kepatutan calon anggota direksi BUMN.<sup>11</sup>

Mekanisme *fit and proper test* di pemerintahan sudah di jelaskan diatas yang pada dasarnya sudah digunakan di pemerintahan sejak orde baru namun hanya pembaharuan istilah dan baru di atur dalam Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 Tata Tertib DPR RI yang berbunyi: Pasal 198: 1. Dalam hal peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR RI melakukan/menganjurkan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, rapat paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan dan menugaskan pembahasan kepada komisi terkait. 2. Tata cara pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di tetapkan

---

<sup>11</sup>Azmil Mukarrom, hlm. 43.

oleh komisi yang bersangkutan meliputi: a. Penelitian administrasi, b. Penyampaian visi dan misi, c. Uji kelayakan (Fit and Proper Test), d. Penentuan urutan calon.

## **B. Pemilihan Pejabat Negara**

### **1. Definisi Pejabat Negara**

Pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan undang-undang dalam pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Bagi Pejabat Negara Dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum Oleh Pejabat Negara, dalam pasal 1 dikatakan Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan: Pejabat Negara adalah Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.<sup>12</sup>

Menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi “Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi Eksekutif, Legislatif atau Yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugasnya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan”.

Dalam undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak ditemukan definisi Pejabat Negara. Dalam perundang-undangan hanya

---

<sup>12</sup> Zaenal Arifin, hlm. 18.

disebutkan siapa saja yang dimaksud sebagai pejabat negara hal ini dapat ditemukan pada pasal 11 Undang undang Nomor 43 tahun 1999 dan pasal 2 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999. Apabila mengacu kepada Undang-undang tersebut pejabat negara dapat didefinisikan sebagai pejabat yang melakukan fungsi fungsi dalam penyelegaraan urusan negara dimana dalam undang undang mereka dikatakan sebagai pejabat negara. Dengan demikian tidaklah mudah untuk mengetahui jabatan seseorang apabila hanya disebut sebagi pejabat negara.

Pejabat negara bukanlah nama suatu jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu dalam suatu organisasi pemerintahan akan tapi hanya merupakan sebutan untuk pejabat tertentu yang melakukan tugas untuk menyelegarakan urusan negara dalam arti luas. Istilah pejabat negara lebih condong untuk mengelompokkan pejabat pejabat tertentu dalam hubungannya dengan pelaksanaan suatu peraturan khususnya menyangkut hak dan kewajiban serta larangan yang harus mereka patuhi hal ini adalah untuk mempermudah penyebutan dalam undang-undang tertentu.

Pengaturan pejabat negara tersebut sebenarnya tersebut di beberapa undang-undang, yaitu undang-undang yang mengatur jabatan-jabatan yang dikelompokkan sebagai jabatan negara tersebut. Umpamanya dalam Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2003 yang diatur dalam peraturan tersebut tidak semua pejabat negara sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 maupun Undang undang Nomor 19 tahun 2002. Demikian juga dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 hanya mengatur sebagian kecil pejabat negara dalam hubungannya dengan masalah kampanye dalam pemilu. Dengan

demikian definisi pejabat negara adalah tergantung undang-undang yang bersangkutan. Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu pejabat yang melakukan fungsi fungsi dalam peneyelagaraan urusan negara dimana dalam undang-undang mereka dikatakan sebagai pejabat negara.

## **2. Pengisian Pejabatan Negara**

Hingga saat ini tidak ada undang-undang khusus mengenai tata cara pengisian jabatan negara, syarat dan tata cara untuk menjadi pejabat negara biasanya hanya diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum adanya jabatan atau organisasi/lembaga tersebut. Umpamanya syarat untuk menjadi Ketua/dan Wakil Ketua serta menjadi Hakim Agung ada dalam Undang- undang Mahkamah Agung sedangkan ketentuan mengenai syarat serta cara pengisian jabatan kepala daerah seperti Gubernur, Bupati dan Wali Kota ada dalam Undang-undang mengeani Pemerintahan Daerah. Demikian juga dengan Jabatan-jabatan Negara lainnya diatur dalam undang-undang masing-masing.

Dengan demikian dapat dikatakan tidak ada satu undang-undang yang secara khusus mengatur syarat-syarat untuk menjadi pejabat negara. Hal ini adalah sesuatu yang wajar karena sebutan pejabat negara itu sendiri tidaklah mempunyai arti yang seragam dalam setiap undang-undang. Ada undang-undang yang secara eksplisit mengatakan bahwa jabatan tersebut adalah jabatan negara umpamanya dalam Undang- Undang Mahkamah Agung secara tegas dinyatakan bahwa Hakim Agung adalah Pejabat Negara. Akan tetapi ada juga sebutan pejabat negara itu diatur dalam undang-undang yang lain bukan dalam undang-undang yang mengatur

jabatan itu sendiri. Umpamanya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak disebut bahwa Gubernur, Bupati atau Wali Kota adalah Pejabat Negara. Akan tetapi sebutan Pejabat Negara untuk mereka ditemukan dalam peraturan lain seperti Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2009.<sup>13</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu tidak ada satu undang-undang yang secara khusus mengatur bagaimana cara untuk mengisi jabatan. Karena sebutan pejabat negara itu sendiri tidaklah mempunyai arti yang seragam dalam Undang-Undang. Namun untuk syarat dan tata cara untuk menjadi pejabat negara biasanya hanya diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum adanya jabatan atau organisasi/lembaga tersebut.

### **3. Proses Pemilihan Pejabat Negara**

Secara umum, dalam menentukan kriteria seseorang dapat dipilih untuk menduduki jabatan pemerintahan negara baik di tingkat pusat maupun daerah antara lain:

1. Kualitas dari tokoh-tokoh yang akan memimpin bangsa dan negara Indonesia harus memiliki berbagai kualitas. Kualitas tersebut menyangkut kualitas intelektual, integritas moral, serta kemampuan visioner dari para tokoh tersebut. Tentu kita tidak mengharapkan bahwa tokoh-tokoh yang akan bergabung dalam kepemimpinan tersebut hanya memiliki kualitas yang sama dengan rata-rata anggota masyarakat. Karena ada satu aksioma

---

<sup>13</sup>Zaenal Arifin, hlm. 20.

yang tidak boleh dilupakan bahwa para pemimpin itu berada satu atau dua tingkatan di atas mereka yang dipimpin.

2. Seorang pemimpin harus memiliki tingkat kejujuran yang optimal. Hal ini dikarenakan kejujuran adalah kebijaksanaan yang paling baik. Dengan demikian, kejujuran seorang pemimpin harus benar-benar diusahakan secara utuh. Artinya, seorang pemimpin harus jujur kepada masyarakat, jujur kepada dirinya sendiri dan jujur juga kepada Tuhan Yang Maha Esa.
3. Seorang pemimpin adalah orang yang sanggup melakukan pengorbanan atas kepentingan-kepentingan pribadinya untuk kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan masyarakat luas, bangsa dan negara.
4. Seorang pemimpin juga harus dilihat berkaitan dengan gaya dan cara seseorang dalam membawakan kepemimpinannya itu sendiri. Seorang yang memiliki karakter mudah marah, yang bersifat konjungtif, reaktif dan emosional tentu akan menjadi pemimpin yang buruk.<sup>14</sup>

Selain hal-hal tersebut di atas, ukuran-ukuran seseorang dapat dipilih untuk menduduki suatu jabatan adalah:

1. Calon pemimpin tersebut harus bersih, artinya calon pemimpin tersebut tidak memiliki dosa-dosa sosial;
2. Calon pemimpin tersebut harus mampu memberi tauladan.
3. Calon pemimpin tersebut harus memiliki visi dan misi yang jelas.

---

<sup>14</sup>Zaenal Arifin, hlm. 22.

4. Calon pemimpin harus dapat berdiri diatas segala perbedaan yang ada. Dia tidak boleh hanya mementingkan suatu kelompok saja, baik salah satu suku, agama atau pun lainnya.<sup>15</sup>

Salah satu upaya untuk melakukan penilaian terhadap calon-calon pejabat publik baik di tingkat nasional maupun lokal adalah melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Mekanisme ini dianggap lebih menjamin terselenggaranya suatu proses pemilihan yang demokratis. Melalui proses *fit and proper test* tersebut diharapkan akan diketahui secara lengkap tentang diri pribadi masing-masing calon untuk menduduki suatu jabatan publik. Dalam pelaksanaan uji kelayakan dan kepatutan tersebut, para calon pejabat tersebut akan ditanyakan tentang berbagai hal yang secara garis besar mencakup:

1. Riwayat hidup calon.
2. Pengetahuan umum tentang jabatan yang akan diembannya.
3. Visi dan misi yang akan dilakukan berkaitan dengan jabatan yang akan diembannya.<sup>16</sup>

Dengan demikian, dapat diperoleh gambaran tentang kemampuan pribadi yang bersangkutan baik dari segi kemampuan (*skill*) maupun dari segi moral dan pada akhirnya melalui *fit and proper test* ini akan diperoleh kandidat pejabat yang benar-benar berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh proses

---

<sup>15</sup>Zaenal Arifin, hlm. 23.

<sup>16</sup> Zaenal Arifin, hlm. 23.

pengujian tersebut dilaksanakan secara terbuka sehingga masyarakat pun dapat mengetahui dan menilai hasil pengujian yang dilakukan.

Dalam proses *fit and proper test* tersebut, seharusnya setiap calon dapat menjabarkan visi dan misinya dengan mengacu pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

### **C. Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintahan, swasta dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. *Good governance* sebagai norma pemerintahan, adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Sinergitas antara *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa. Konsep *good governance* telah menjadi kemauan politik dalam berbagai ketentuan perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Menurut *Organization for the Economic Cooperation and Development* (OCDE) merinci komponen *good governance* yaitu:

---

<sup>17</sup>A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2006), hlm. 61.

1. *Human rights observance and democracy ()*
2. *Market reforms*
3. *Bureaucratic reform (corruption and transparency)*
4. *Environmental protection and sustainable development*
5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapons of massdestruction.*

Selain dari (*United Nation Development Programme*) UNDP sebagai badan dunia juga mengemukakan komponen *good governance* yang meliputi:

1. *Participation.*

Setiap warga negara diberi kesempatan untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan politik/kebijakan publik.

2. *Rule of Law.*

Tegaknya hukum dan terjaminnya hak-hak asasi manusia.

3. *Transparency.*

Semua kebijakan publik harus transparan mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, maupun evaluasinya. Arus informasi tidak boleh terhalang.

4. *Responsiveness.*

Semua lembaga pemerintahan harus memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat dan *stakeholder*.

5. *Concensus Orientation.*

Kebijakan yang diambil didasarkan pada pilihan-pilihan yang terbaik, berdasarkan kesepakatan semua unsur masyarakat.

6. *Equity.*

Adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

7. *Effectiveness dan efficiency.*

Proses-proses dan kegiatan-kegiatan lembaga harus menghasilkan *output* yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang digariskan, dan dengan menggunakan sumber daya sebaik mungkin.

8. *Accountability.*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, lembaga swasta, dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*.

9. *Strategic vision.*

Para pemimpin dan publik memiliki visi strategi jauh ke depan, membangun masa depan yang lebih baik berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan yang universal dan menyejahterakan.<sup>18</sup>

*In the future, therefore, new elements could be added (and old ones dropped?) from the definition of good governance. Given current conceptions,*

---

<sup>18</sup>Zaenal Arifin, hlm. 23-24.

however, we ask: *What can be said to be the key defining properties of the concept?*  
*At least three major features can be identified.*

*First, good governance is predicated upon mutually supportive and cooperative relationships between government, civil society, and the private sector. The nature of relationships among these three groups of actors, and the need to strengthen viable mechanisms to facilitate interactions, assume critical importance.*

*Second, good governance is defined as possession of all, or some combination of, the following elements: participation, transparency of decision-making, accountability, rule of law, predictability.*

*Third, good governance is normative in conception. The values that provide the underpinning for governance are the values postulated by the defining actors and institutions.*

*This last point deserves special consideration. If donor-conceptualized standards of good governance were insisted upon, it would imply an insistence that Western-derived standards of conduct be adopted in nonWestern politico-cultural contexts. Scholars have also raised the problem of possible contradictions and trade-offs among the elements, for instance, economic growth, labor conditions, civil liberties, and the protection of the environment.<sup>19</sup> Yang artinya Oleh karena itu, di masa mendatang, elemen baru dapat ditambahkan (dan elemen lama dijatuhkan?) dari definisi pemerintahan yang baik. Diberikan saat ini konsepsi,*

---

<sup>19</sup>Udo E. Simonis, “*Defining Good Governance-The Conceptual Competition is On*”, *Journal Social Science Open Acces Repository (SSOAR)*, (2004), hlm. 4.

bagaimanapun, kami bertanya: Apa yang bisa dikatakan sebagai penentu kunci sifat-sifat konsep? Setidaknya tiga fitur utama dapat diidentifikasi.

Pertama, *good governance* didasarkan pada saling mendukung dan saling mendukung hubungan kerjasama antara pemerintah, masyarakat sipil, dan swasta sektor. Sifat hubungan antara ketiga kelompok aktor ini, dan kebutuhan untuk memperkuat mekanisme yang layak untuk memfasilitasi interaksi, asumsikan kepentingan kritis.

Kedua, tata pemerintahan yang baik didefinisikan sebagai kepemilikan semua, atau beberapa kombinasi dari, unsur-unsur berikut: partisipasi, transparansi pengambilan keputusan, akuntabilitas, supremasi hukum, prediktabilitas.

Ketiga, *good governance* bersifat normatif dalam konsepsi. Nilai-nilai yang memberikan fondasi untuk tata kelola adalah nilai-nilai yang didalilkan oleh pendefinisian aktor dan institusi.

Poin terakhir ini patut mendapat perhatian khusus. Jika donor-dikonseptualisasikan standar pemerintahan yang baik ditekankan, itu akan menyiratkan sebuah desakan agar standar perilaku yang diturunkan dari Barat diadopsi dalam konteks politik-budaya non-Barat. Para ulama juga mengangkat masalah kemungkinan kontradiksi dan pertukaran di antara unsur-unsur, misalnya, pertumbuhan ekonomi, kondisi tenaga kerja, kebebasan sipil, dan perlindungan hak asasi manusia lingkungan.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu seseorang dapat dipilih untuk menduduki jabatan pemerintahan negara harus

mempunyai kualitas, kejujuran yang tinggi, mendahulukan kepentingan umum daripada pribadi, dan mempunyai pembawaan diri yang bagus. Serata Calon pemimpin tersebut harus bersih, artinya calon pemimpin tersebut tidak memiliki dosa-dosa sosial, harus mampu memberi tauladan, dan harus memiliki visi dan misi yang jelas. Dan semua itu dapat dilakukan melalui proses *fit and proper test* agar terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)

#### **D. Demokrasi**

##### **1. Pengertian Demokrasi**

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang berbentuk dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuatan) atau (kekuasaan), pada abad ke-5 SM untuk menyebut sistem politik negara-kota Yunani, salah satunya Athena, kata ini merupakan antonim dari *aristocratie* (kekuasaan elit).<sup>20</sup>

*The history of philosophy contains various arguments for the importance of democracy, from Aristotle who argued that although a deviant constitution, democracy was the best of a bad lot and Popper who argued that democracy was a means for replacing those in power without bloodshed and violence.* Yang Artinya Sejarah filsafat memuat berbagai argumen tentang pentingnya demokrasi, dari

---

<sup>20</sup>Darmawan Harefa dan Fatolsa Hulu, *Demokrasi Pancasila Di Era Kemajemukan* (PM Publisher, 2020), hlm. 3.

Aristoteles yang berpendapat bahwa meskipun konstitusi menyimpang, demokrasi adalah yang terbaik dari banyak yang buruk dan Popper yang berpendapat bahwa demokrasi adalah sarana untuk menggantikan mereka yang berkuasa tanpa pertumpahan darah dan kekerasan<sup>21</sup>

Menurut Karl Popper “Demokrasi sebagai sesuatu yang berbeda dengan kediktatoran atau tirani, sehingga berfokus pada kesempatan bagi rakyat untuk mengendalikan para pemimpinnya dan menggulingkan mereka tanpa perlu melakukan revolusi”<sup>22</sup>

Sedangkan demokrasi menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, yang memiliki kesamaan pengertian dengan Abraham Lincoln, bahwa demokrasi merupakan suatu konsep kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>23</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu bahwa demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kendali atau kedaulatan negara sepenuhnya ada pada rakyat.

## **2. Sejarah Demokrasi**

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan pra kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan. Perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuasi)

---

<sup>21</sup>Ólafur Páll Jónsson and Antonio Garces Rodriguez, “Educating democracy: Competences for a democratic culture” *Jurnal Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 16 (1) (2021), hlm. 64

<sup>22</sup> Ólafur Páll Jónsson and Antonio Garces Rodriguez, hlm. 4.

<sup>23</sup>Iskandar Syukur, “Implementasi Demokarasi Dalam Peranan *Ahlu Al-Halli Wa Al-‘Aqdi*” *Jurnal ASAS*, (2019), hlm. 50.

dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*aquilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*).<sup>24</sup>

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

**a. Demokrasi Parleментар Period 1945-1959**

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

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parleментар dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden beserta Menteri-Menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi

---

<sup>24</sup>Evi Purnawati, "Perjalanan Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal Solusi*, vol. 18, No. 2 (2020), hlm. 254.

partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata tidak berjalan dengan baik dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

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

Namun pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik karena itu segala hal yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.<sup>25</sup>

#### **b. Demokrasi Terpimpin Periode 1959-1965**

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

---

<sup>25</sup> Evi Purnawati, hlm. 255.

dalam sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

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

Banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada praktik demokrasi, terutama pada bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib peraturan presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.

Demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran. Bentuk sistem demokrasi ini tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya Gerakan 30 September PKI (G30SPKI).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Evi Purnawati, hlm. 256.

### **c. Demokrasi Pancasila Periode 1965-1998**

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

Untuk meluruskan dari penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPRS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun. Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi, karena rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu juga dengan partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik. Akan tetapi, "Demokrasi Pancasila" dalam rezim orde baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan

pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.<sup>27</sup>

#### **d. Demokrasi Periode Reformasi**

Pelaksanaan demokrasi di era reformasi (1998-sekarang) ditandai dengan lengsernya presiden terdahulu, Soeharto yang menjabat sebagai presiden selama sekitar 32 tahun. Demokrasi Indonesia periode reformasi meletakkan fondasi yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi Indonesia pada masa selanjutnya. Terdapat beberapa indikator pelaksanaan demokrasi di Indonesia, yaitu:

- 1) Diberikan kebebasan pers sebagai ruang publik untuk berpartisipasi dalam kebangsaan dan kenegaraan
- 2) Berlakunya sistem multipartai, diberlakukan ini terlihat pada Pemilihan Umum 1999. Masa ini Kesempatan pada rakyat untuk berserikat dan berkumpul sesuai ideologi dan aspirasi politiknya

Karakteristik periode reformasi merupakan demokrasi Pancasila. Warga negara bertugas mengawal demokrasi agar dapat teraplikasikan dalam aspek kehidupan. Karakteristik demokrasi pada periode reformasi adanya Pemilu lebih demokratis, terjadi perputaran kekuasaan dari pemerintah pusat hingga daerah. Pola rekrutmen politik terbuka Hak-hak dasar warga negara, rekrutmen politik untuk pengisian jabatan politik dilakukan secara terbuka. Setiap warga negara yang mampu dan memenuhi syarat dapat menduduki jabatan politik tanpa diskriminasi. Hak-hak dasar warga negara terjamin, sebagian besar hak dasar rakyat bisa terjamin

---

<sup>27</sup>Evi Purnawati, hlm. 257.

seperti adanya kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers dan sebagainya.<sup>28</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan pra kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan dan juga dapat dilihat segi waktu dibagi dalam empat periode antara lain: demokrasi parlementer periode 1945-1959, demokrasi terpimpin periode 1959-1965, demokrasi pancasila periode 1965-1998, dan demokrasi periode reformasi.

### 3. Pembagian Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) selalu dikaitkan dengan doktrin trias politica yang membagi kekuasaan menjadi tiga macam yaitu legislatif (*rule making function*), eksekutif (*rule application function*), yudikatif (*rule adjudication function*). Trias politica menjadi suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini tidak sebaiknya dipasrahkan kepada orang atau badan yang sama sebagai antisipasi penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Sehingga diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>29</sup>

*Separation of powers or trias politica is a model of democracy that involves the separation of political power between the government's three branches – the executive, the legislature and the judiciary. In a system where there is a separation of powers, each branch is constrained from intervening in the area of responsibility*

---

<sup>28</sup>Evi Purnawati, hlm. 258.

<sup>29</sup>Endrik Safudin, "Politik Hukum Diskresi Di Indonesia: Analisis Terhadap Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Dan Legislatif", *Jurnal Penelitian Islam*, vol. 14, no. 01 (2020), hlm. 154.

*of another branch.* Yang artinya Pemisahan kekuasaan atau trias politica merupakan model demokrasi yang melibatkan pemisahan kekuasaan politik antara tiga cabang pemerintah - eksekutif, legislatif dan peradilan. Dalam sistem dimana terdapat pemisahan kekuasaan, setiap cabang dibatasi dari campur tangan di daerah tanggung jawab cabang lain.

*The doctrine of separation of powers or checks and balances between independent and co- equal branches of government, is derived from the work of the French political and social philosopher Baron de Montesquieu. The latter in his Spirit of Law (1734) defined the principle of separation of powers, based on a system of checks and balances in government.* Yang artinya Doktrin pemisahan kekuasaan atau check and balances antara cabang-cabang pemerintahan yang independen dan setara, adalah berasal dari karya politik dan sosial Perancis filsuf Baron de Montesquieu. Yang terakhir dalam *Spirit of Law*-nya (1734) mendefinisikan prinsip pemisahan kekuasaan, berdasarkan sistem *check and balances* dalam pemerintahan.

*The phrase check and balance implies that there are competing sovereigns (such as in a federal system in a political structure). “Check” refers to the ability, right and responsibility of each power to monitor the activities of the other (s), while „balance” refers to the ability of each entity to use its authority to limit the power of the other.* Yang artinya Ungkapan *check and balance* menyiratkan bahwa ada persaingan kedaulatan (seperti dalam sistem federal dalam struktur politik). “Pemeriksaan” mengacu pada kemampuan, hak dan tanggung jawab masing-masing kekuasaan untuk memantau aktivitas yang lain, sedangkan “keseimbangan”

mengacu pada kemampuan setiap entitas untuk menggunakan kewenangannya untuk membatasi kekuasaan yang lain.

*In other words, the principle of separation of powers holds that in order to avoid a concentration of power in the hands of a minority in a political system, the three principal constituents of government the executive, the legislature and the judiciary should be separate and enjoy equal and well-defined powers and independence. It is these checks and balances that protect the people from authoritarian or arbitrary rule.* Yang artinya Dengan kata lain, prinsip pemisahan kekuasaan menyatakan bahwa dalam untuk menghindari konsentrasi kekuasaan di tangan minoritas dalam sistem politik, tiga konstituen utama pemerintahan eksekutif, legislatif dan yudikatif harus dipisahkan dan menikmati kekuatan dan kemandirian yang setara dan terdefinisi dengan baik. *Checks and balances* inilah yang melindungi masyarakat dari pemerintahan yang otoriter atau sewenang-wenang.<sup>30</sup>

Di Indonesia, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power atau distribution of power*) dikenal dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat bab III mengenai kekuasaan pemerintahan negara (kekuasaan eksekutif), bab VII mengenai dewan perwakilan rakyat (kekuasaan legislatif), serta bab IX mengenai kekuasaan kehakiman (kekuasaan yudikatif).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Tasneem Sultana, "Montesquieu's Doctrine of Separation of Powers: A Case Study of Pakistan" *Journal of European Studies*, (2012), hlm. 55-56.

<sup>31</sup>Endrik Safudin, hlm. 156

Apabila dikaji konsepnya lebih teliti, perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 secara eksplisit ditentukan lebih dari 3 (tiga) mengenai lembaga negara, malahan dengan penyebutan yang berbeda-beda. Diluar ketentuan Undang-Undang Dasar, ada lembaga-lembaga pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun peraturan lainnya dibawah undang-undang. Konsep *checks and balances* dapat dilihat dari berbagai kerjasama antar lembaga negara. Misalnya, kerjasama antara presiden (eksekutif) dan Dewan Perwakilan rakyat (legislatif) dalam menjalankan tugas dan fungsinya (ketentuan pasal 4 dan pasal 5 serta dihubungkan pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945). Dari sini dapat diketahui bahwa konsep trias politica telah mengalami perubahan, hanya fungsi esensiallah yang dibedakan berdasarkan sifatnya serta dipasrahkan kepada badan yang berbeda yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap dibutuhkan untuk kelancaran organisasi. Hal ini dikarenakan dalam perkembangannya dalam menjalankan fungsinya kesejahteraan umum (*welfare state*), hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya (eksekutif, yudikatif dan legislatif) bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *cheks and balances*.<sup>32</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yaitu pembagian kekuasaan merupakan upaya untuk antar lembaga (eksikutif, legislatif, dan yudikatif) saling melaksanakan tugas dan wewenangnya masing-masing.

---

<sup>32</sup>Endrik Safudin, hlm. 157.

Pembagian kekuasaan ini agar terjadinya *check and balances* antar lembaga guna melindungi masyarakat dari pemerintahan yang otoriter atau sewenang-wenang.

