

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KEKUASAAN KEHAKIMAN, MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PEMILIHAN UMUM SERTA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

#### **A. Tentang Kewenangan**

Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.<sup>10</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan pembuatan hukum.<sup>11</sup>

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi

---

<sup>10</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.185.

<sup>11</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>12</sup> Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>13</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.<sup>14</sup> Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh : Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang,

---

<sup>12</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.172.

<sup>14</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>15</sup>

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>16</sup>

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.29.

wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>17</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>18</sup> Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh **H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt** dirumuskan sebagai : *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan*; *Delegatie : overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*; dan *Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*.<sup>19</sup>

**Stroink** dan **Steenbeek** sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi

---

<sup>17</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, hlm. 90.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.38.

<sup>19</sup> H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, hlm. 56

menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>20</sup>

**Philipus M. Hadjon** mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.<sup>21</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

## **B. Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia**

### **1. Pengertian Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, diatur Dalam Bab IX, Pasal 24 UUD 45, yang menyatakan bahwa : Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; dan Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi; dan ketentuan Pasal 25 UUD 45 yang menyatakan bahwa syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-undang. Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>23</sup> kedua pasal tersebut mengandung 3 (tiga) kaidah hukum, yaitu: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan-badan kehakiman (peradilan) yang berpuncak pada sebuah Mahkamah Agung; susunan dan kekuasaan kehakiman itu akan diatur lebih lanjut; syarat-syarat untuk menjadi hakim, demikian pula pemberhentiannya juga akan diatur lebih lanjut.

Dalam penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-undang Dasar 1945 dikemukakan “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, berhubungan dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang

---

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon Et. Al : *Pengantar Ilmu Hukum administrasi Indonesia (intoduction To The Indonesian Administrative Law)* Cet. Ketujuh, Gajah Mada uniiversity Press, Bandung 201, hal 293

kedudukan para hakim.” Dari penjelasan tersebut nyatalah bahwa kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak dapat dipengaruhi oleh pemerintah.

## **2. Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman**

Lembaga peradilan merupakan penjelmaan dari kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman) yaitu kekuasaan yang diberikan oleh UUD 45 untuk menjalankan proses penegakan hukum dan keadilan yang bebas dan merdeka (the independent of judiciary). Independensi peradilan mengandung pengertian bahwa hakim dan semua perangkat peradilan bebas dari campurtangan kekuasaan ekstra yudisial, baik kekuasaan eksekutif, legislative maupun kekuasaan ekstra yudisial lainnya dalam masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Pers maupun para pihak yang berperkara.<sup>24</sup>

Kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak Masa Reformasi, diawali dengan adanya TAP MPR RI Nomor X/MPR/1999 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara menuntut adanya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Sejak adanya TAP MPR tersebut, peraturan yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan

---

<sup>24</sup> Darwoko Yuti Witianto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, *Diskresi Hakim (Sebuah Instrumen menegakan keadilan substantive dalam perkara-perkara Pidana)*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 3-4.

Kehakiman diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Perubahan pokok dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman hanya mengenai penghapusan campur tangan kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman (judikatif). Perubahan penting dalam kekuasaan kehakiman adalah segala urusan organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung yang sebelumnya, secara organisatoris, administrasi dan finansial badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung berada di bawah departemen.

Kekuasaan Kehakiman yang semula dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara dengan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi kemudian berubah menjadi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah pelaksana kekuasaan kehakiman baru yang disebut Mahkamah Konstitusi.

Dengan adanya perubahan tersebut, akhirnya undang-undang yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami perubahan pula karena harus disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar sebagai peraturan yang lebih tinggi agar peraturan yang tingkatnya lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kekuasaan kehakiman yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dirubah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan karena Undang-Undang ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia (Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 1 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman). Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya yaitu : lingkungan peradilan umum; lingkungan peradilan agama;

lingkungan peradilan militer; dan lingkungan peradilan tata usaha negara, serta oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 2 UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dalam penyelenggarannya diserahkan kepada badan peradilan yang ditetapkan dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaan kehakiman yang merdeka yang diartikan bebas dari pengaruh kekuasaan lain dan dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, begitu pula Mahkamah Agung merupakan Peradilan Negara tertinggi, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh badan peradilan memiliki beberapa prinsip atau azas yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

- a. azas bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih atau alasan bahwa hukum kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadili;
- b. peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan berbiaya ringan;

Kekuasaan kehakiman merupakan suatu mandat kekuasaan negara yang dilimpahkan kepada kekuasaan kehakiman. Mandat kekuasaan negara untuk sepenuhnya mewujudkan hukum dasar yang terdapat dalam *rechtsidee* untuk diwujudkan dalam suatu keputusan hukum yang individual dan konkret, untuk diterapkan pada suatu perkara

hukum yang juga individual konkret.<sup>25</sup> Dengan perkataan lain, kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai kewenangan dan kewajiban untuk menentukan apa dan bagaimana norma hukum terhadap kasus konflik-individual-konkret yang diajukan kepadanya dengan memperhatikan hukum dasar negara.<sup>26</sup> Dengan demikian dalam sistem hukum nasional yang berlaku, penyelesaian hukum dalam perkara yang individual konkret hanya ada pada satu tangan yaitu pada kekuasaan kehakiman. Hal demikian berlaku tidak saja untuk perkara-perkara konkret yang berkaitan dengan persengketaan hukum yang terjadi di antara sesama warga negara, tetapi juga berlaku untuk perkara-perkara yang menyangkut sengketa antara warga negara dan pemerintah.<sup>27</sup>

### 3. Konsep Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka

Kekuasaan kehakiman yang merdeka bukan berarti bahwa kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan sebebas-bebasnya tanpa rambu-rambu pengawasan, oleh karena dalam aspek beracara di pengadilan dikenal adanya asas umum untuk berperkara yang baik (*general principles of proper justice*), dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural atau hukum acara yang membuka kemungkinan diajukannya berbagai upaya

---

<sup>25</sup> Moh. Koesnoe, *Yuridisme Yang Dianut Dalam Tap MPRS No.XIX/1966*, Varia Peradilan, No.143 Tahun XII, h.138

<sup>26</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan Dan Pertanggungjawaban Politik*, dalam *Seminar Hukum Nasional Ke-VII Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani*, BPHN Departemen Kehakiman, 1999, hlm.156-170.

<sup>27</sup> Sunaryati Hartono, 1982, *Apakah The Rule of Law Itu ?*, Bandung: Alumni, h.45

hukum.<sup>28</sup> Dengan demikian dalam hal fungsi kehakiman adalah keseluruhan rangkaian kegiatan berupa mengadili suatu perkara sengketa yang individual konkret dan dalam kaitannya dengan konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang dalam konteks hukum meliputi wewenang, otoritas, hak dan kewajiban, maka kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai kekuasaan, hak dan kewajiban untuk menentukan apa dan bagaimana norma hukum terhadap kasus konflik-individual-konkret yang diajukan kepadanya, maka kekuasaan kehakiman terikat pada peraturan-peraturan yang bersifat prosedural yang disebut Hukum Acara. Kekuasaan kehakiman yang merdeka yaitu terwujud dalam kebebasan hakim dalam proses peradilan, dan kebebasan hakim dalam menjalankan kewenangannya ini, ada rambu-rambu aturan hukum formal dan hukum material, serta norma-norma tidak tertulis yang disebut asas umum penyelenggaraan peradilan yang baik (*general principles of proper justice*).

Dengan kata lain, kekuasaan peradilan terikat pada aturan hukum material dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural yakni hukum acara. Dengan demikian aturan hukum material dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural, dapat dikatakan sebagai batas normatif terhadap

---

<sup>28</sup> UU No.4 Tahun 2004, Bab II Badan Peradilan dan Asasnya, Pasal 10 s/d Pasal 26. Asas umum penyelenggaraan peradilan yang baik, yaitu asas kebebasan; asas larangan menolak memeriksa dan mengadili perkara; asas hakim aktif; asas kesamaan; asas penyelesaian perkara secara tuntas; dan asas pengawasan peradilan; (kesimpulan seminar "*Pemberdayaan dan tanggungjawab Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman yang mandiri*", diselenggarakan oleh IKAHI, tanggal 22 Maret 2000 di Jakarta, Varia Peradilan, No.178, Juli 2000, hal.118.

kebebasan kekuasaan peradilan atau kebebasan hakim dalam proses peradilan.

Sebagai salah satu kekuasaan Negara yang merdeka yaitu kekuasaan yudikatif, kekuasaan kehakiman mempunyai misi menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dan sejatinya peradilan bertujuan untuk melindungi dan menjunjung tinggi martabat kemanusiaan. Untuk itu, pelaksanaan putusan pengadilan harus memperhatikan nilai kemanusiaan dan keadilan. Untuk mewujudkan cita-cita kekuasaan kehakiman yang merdeka, pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pada hakikatnya cita-cita untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal. Hal ini bisa dilihat dalam *Basic Principles On Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 Nopember 1985 dan resolusi 40/146 tanggal 13 Desember 1985). Juga bisa dilihat pada *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, dimana didalamnya ditegaskan bahwa: kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat; dan kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari

manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.

Di Indonesia kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan TUN, peradilan militer, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Demikian ketentuan yang terdapat dalam pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka telah diadakan perubahan terhadap UU No. 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan UU No. 14 tahun 1970 yang diganti dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dan yang terakhir UU No. 4 Tahun 2004 tersebut dirubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Salah satu inti dari UU No. 4 tahun 2004 adalah pelaksanaan prinsip satu atap (*one roof system*) terhadap lembaga peradilan baik itu terkait dengan kelembagaan maupun teknis administrasi dan finansial peradilan sebagaimana ketentuan pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004. Adapun alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas UU No. 4 Tahun 2004 menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU No. 4 Tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut

untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*).

Di samping itu juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya telah membatalkan pasal 34 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Adapaun hal-hal penting yang ada dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, antara lain sebagai berikut:<sup>29</sup>

- 1 Mereformulasi dan mereposisi sistematika Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait dengan pengaturan secara komprehensif substansi dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman;
- 2 Pengaturan umum mengenai pengawasan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mendasarkan pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
- 3 Pengaturan umum mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim dan hakim konstitusi;

---

<sup>29</sup> Pendapat akhir presiden yang diwakili menteri Hukum dan HAM Andi Matalatta terhadap RUU tentang Kekuasaan Kehakiman dan RUU badan peradilan (PU, PA, dan PTUN) dihadapan sidang paripurna DPR RI tertanggal 29 September 2009.

- 4 Pengaturan mengenai pengadilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
- 5 Pengaturan mengenai hakim ad hoc yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara;
- 6 Pengaturan umum mengenai arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan;
- 7 Pengaturan umum mengenai bantuan umum bagi pencari keadilan yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan;
- 8 Penegasan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara; dan
- 9 Pengaturan umum mengenai jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi.

Harapannya dengan disahkannya beberapa UU baru tersebut tidak ada lagi tekanan-tekanan terhadap pelaku kekuasaan kehakiman (hakim) dalam melaksanakan tugasnya untuk memutus suatu perkara. Pada akhirnya dengan sistem seperti itu independensi dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman menjadi lebih terjamin.

Menurut Prof. Dr. Muchsin, SH. pada masa lalu independensi kekuasaan kehakiman dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) hal, yaitu

*independen normatif* dan *independen empiris*. Dari dua macam ini dalam prakteknya saling berkaitan satu sama lain, sehingga dilapangan muncul beberapa bentuk independensi sebagai berikut:<sup>30</sup>

- 1 Secara normatif independen dan realitanya juga independen. Disini antara ketentuan yang ada dalam perundang-undangan dengan kenyataan yang ada di lapangan kekuasaan kehakiman sama-sama independen. Bentuk ini merupakan bentuk ideal yang seharusnya terjadi pada sebuah negara hukum;
- 2 Secara normatif tidak independen dan realitanya juga tidak independen. Di indonesia, model ini pernah terjadi pada tahun 1964 ketika uu no 19 tahun 1964 disahkan, dimana pada pasal 19 nya disebutkan bahwa presiden dapat turut atau campur tangan dalam masalah pengadilan dan realitanya dilapangan hal itu terjadi. Model ini merupakan terburuk dari model kekuasaan kehakiman karena kekuasaan kehakiman tidak merdeka dan tidak independen;
- 3 Secara normatif independen, akan tetapi realitanya tidak independen. Di indonesia, model ini pernah terjadi pada masa orde baru dimana dalam peraturan perundang-undangan secara tegas dinyatakan kekuasaan kehakiman itu merdeka dan independen akan tetapi pada kenyataan dilapangan para hakim dan pelaku kekuasaan kehakiman sering mendapat intervensi dari eksekutif dan ekstra yudisial lainnya.

---

<sup>30</sup> Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*, Jakarta, STIH IBLAM, 2004, hlm. 10.

Lebih jauh lagi Jimly Asshiddiqie, mengkonsepsikan independensi kekuasaan kehakiman dalam 3 (tiga) pengertian:<sup>31</sup>

1. *Structural independence*, yaitu independensi kelembagaan, disini dapat dilihat dari bagan organisasi yang terpisah dari organisasi lain seperti eksekutif dan yudikatif.
2. *Functional independence*, yaitu independensi dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman dari intervensi ekstra yudisial.
3. *Financial independence*, yaitu independensi dilihat dari segi kemandiriannya dalam menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.

Dari ketiga pengertian independen tersebut, independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia, sesuai dengan ketentuan UU No. 4 Tahun 2004 dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, telah mencakup independensi dalam pengertian *structural independence* dan *functional independence*, cuma untuk *financial independence* belum sepenuhnya independen karena masih tergantung pada APBN yang notabene ditentukan oleh eksekutif dan legislatif.

Komponen peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diadakan banyak perubahan, baik itu dalam UUD 1945 yang merupakan konstitusi dasar negara maupun UU tentang kekuasaan kehakiman serta UU tentang badan peradilan (PU, PA dan PTUN). Sedangkan komponen

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Muchsin, *Ibid*.

aparatus penegak hukum merupakan dari pelaksanaan penagakan hukum. Jika mereka baik, maka bisa dipastikan hukum akan tegak dengan baik, demikian juga sebaliknya.

Sebagaimana diketahui bahwa pada masa lalu hakim dalam menjalankan tugasnya banyak mendapatkan tekanan dan godaan baik dari penguasa maupun masyarakat, namun hal itu semua terpulang pada pribadi aparat penegak hukum, apakah memiliki keberanian moral untuk melawan tekanan dan godaan tersebut dengan tetap berpegang teguh pada hukum dan keadilan. Adapun komponen terakhir adalah komponen anggota masyarakat. Komponen ini perlu diberikan sosialisai dan penyadaran hukum sehingga mereka patuh terhadap hukum dan selalu bertindak dalam koridor hukum, serta mampu untuk melakukan kontrol sosial terhadap aparat penegak hukum.

### **C. Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang terbentuk setelah dilakukannya amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada amandemen ketiga UUD 1945 dilakukan perubahan pada Bab IX mengenai kekuasaan kehakiman dengan mengubah ketentuan Pasal 24 dan menambahkan tiga Pasal baru dalam ketentuan Pasal 24 UUD NRI 1945. Ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi untuk mengawal konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah konstitusi menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita demokrasi.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Maruar Siahaan, dikatakan bahwa:<sup>32</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab.

Pada Pasal 24 C ayat (1) dan 24 C ayat (2) UUD 1945, Mahkamah

Konstitusi memiliki kewenanganyaitu:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa tentang hasil Pemilu.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran

---

<sup>32</sup> Maruar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 8.

Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang- Undang Dasar.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi menurut UUD 1945 adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa tentang hasil Pemilu. Serta Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diatur secara khusus wewenang dari Mahkamah Konstitusi, yaitu:

1. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945;
2. Memutus pembubaran partai politik;
3. Memutus sengketa tentang hasil Pemilu;
4. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan

tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, kewenangan Mahkamah Konstitusi telah sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945, hanya saja dalam Undang-Undang Mahkamah konstitusi diatur mengenai kewajiban Mahkamah Konstitusi secara rinci, seperti kewajiban memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

#### **D. Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah**

##### **1. Pemilihan Umum Sebagai Wujud Pelaksanaan Demokrasi**

Demokrasi, pada mulanya merupakan satu gagasan tentang pola kehidupan yang muncul sebagai reaksi terhadap kenyataan sosial politik yang tidak manusiawi di tengah-tengah masyarakat. Reaksi tersebut tentu datang dari orang-orang yang berpikir idealis dan bijaksana. Mereka terusik dan tergugah melihat adanya pengekangan dan pemerkosaan terhadap hak-hak asasi manusia. Terdapat 3 (tiga) nilai ideal yang mendukung demokrasi sebagai satu gagasan kehidupan yaitu kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*ekuality*), dan keadilan (*justice*). Dalam kenyataan hidup, ide tersebut direalisasikan melalui perwujudan symbol-simbol dan hakekat dari nilai-nilai dasar demokrasi sungguh-sungguh mewakili atau

diangkat dari kenyataan hidup yang sepadan dengan nilai-nilai itu sendiri.<sup>33</sup>

Sejalan dengan makin menduniannya demokrasi, pemikiran tentang demokrasi pun semakin berkembang. Tapi pada umumnya pemikiran itu berintikan tentang kekuasaan dalam Negara. Dalam Negara demokrasi, rakyatlah yang memiliki dan mengendalikan kekuasaan dan kekuasaan itu dijalankan demi kepentingan rakyat. Abraham Lincoln pernah mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Suatu pemerintahan itu dapat disebut demokratis apabila pemerintahan tersebut dapat memberikan kesempatan konstitusional yang teratur bagi persaingan damai untuk memperoleh kekuasaan politik untuk berbagai kelompok yang berbeda, tanpa menyisihkan bagian penting dari penduduk manapun dengan kekerasan. Rezim-rezim demokratis dibedakan oleh kekerasan, legalitas, dan legitimasi berbagai organisasi dan himpunan yang relatif bebas dalam hubungannya dengan pemerintah dan dengan dirinya satu sama lain. Salah satu hal penting untuk memenuhi prasyarat tersebut diatas yaitu dengan melaksanakan pemilihan umum, karena tidak ada demokrasi tanpa diikuti pemilihan umum yang merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi.

Melihat struktur keptaiaan yang demikian, konflik-konflik antara partai-partai politik di Indonesia pada dasarnya merupakan konflik antar

---

<sup>33</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Yogyakarta.1985, hlm.83

sosial kultural berdasarkan perbedaan-perbedaan suku-bangsa, agama, daerah dan stratifikasi sosial. Tentu saja tidak dapat disangkal bahwa perilaku politik dari berbagai partai politik di Indonesia di dalam hubungannya satu sama lain jauh lebih kompleks daripada sekedar bersumber dari dalam perbedaan-perbedaan suku-bangsa, agama, daerah dan stratifikasi sosial. Kompleksitas itulah yang telah membuka kemungkinan membuka pola bagaimana cara melihat pola kepartaian dan perilaku politik yang diwujudkan oleh berbagai partai di Indonesia. Herbert Feith menyatakan konflik-konflik politik di Indonesia sebagai konflik ideologi yang bersumber di dalam ketegangan-ketegangan yang terjadi antara pandangan dunia tradisional di satu pihak, dengan pandangan dunia modern di pihak lainnya. Sementara itu Donald Hindley menyatakan keragaman pola kepartaian di Indonesia bersifat saling menyalang, yaitu golongan yang bersifat keagamaan di satu pihak dan penggolongan atas penganut pandangan dunia tradisional dan dunia modern di pihak lain.<sup>34</sup>

Pada hakikatnya pemilu di Negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis. Fungsinya sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi. Esensinya sebagai sarana

---

<sup>34</sup> Jacobus Ranjabar, *Sistem Sosial Budaya Indonesia suatu pengantar*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1998, hlm. 71.

demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan Negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan Negara yang benar-benar memancarkan kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.<sup>35</sup>

Pemilihan Umum pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik rakyat pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan kendaraan politik, partai politik kemudian hadir dan menawarkan kader-kadernya untuk mewakili hak-hak politik rakyat dalam negara. Tetapi untuk memperjuangkan hak-hak politik rakyat partai politik terlebih dahulu harus memperoleh eksistensi yang dapat dilihat dari perolehan suara dalam pemilihan umum.

Pemilihan umum adalah suatu sarana atau cara untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan, kepentingan rakyat perlu diwakali. Karena pada saat sekarang ini tidak mungkin melibatkan rakyat secara langsung dalam kegiatan tersebut mengingat jumlah penduduk sangat besar. Maka dari itu partai politik menawarkan calon-calon untuk mewakili kepentingan rakyat. Pemilihan umum merupakan saat dimana partai politik bertarung untuk memperoleh eksistensi di lembaga legislatif.

---

<sup>35</sup> Rusli Karim M, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*, CV. Rajawali, Jakarta, 1991, hlm.120.

## 2. Fungsi Pemilihan Umum

Dalam negara demokratis (pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat) maka salah satu ciri utamanya adalah pemilihan umum untuk memilih partai politik yang akan mendapat kepercayaan rakyat. Pemilihan umum merupakan gambaran yang ideal bagi suatu pemerintahan yang demokratis. Menurut Seymour Martin Lipset demokrasi yang stabil membutuhkan konflik atau pemisahan sehingga akan terjadi perebutan jabatan politik, oposisi terhadap partai yang berkuasa dan pergantian partai-partai berkuasa.<sup>36</sup> Karena itu pemilu bukan hanya untuk menentukan partai yang berkuasa secara sah, namun jauh lebih penting dari adalah sebagai bukti bahwa demokrasi yang berjalan dengan stabil, dimana terjadi pergantian partai-partai politik yang berkuasa.

Makna pemilihan umum yang paling esensial bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai institusi pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan regulasi, norma, dan etika sehingga sirkulasi elite politik dapat dilakukan secara damai dan beradab. Lembaga itu adalah produk dari pengalaman sejarah umat manusia dalam mengelola kekuasaan. Suatu fenomena yang mempunyai daya tarik dan pesona luar biasa. Siapapun akan amat mudah tergoda untuk tidak hanya berkuasa, tetapi akan mempertahankan kekuasaan yang dimilikinya. Sedemikian mempesonanya daya tarik kekuasaan sehingga tataran apa saja

---

<sup>36</sup> Seymour Martin Lipset, *Political Man : Basis Sosial Tentang Politik*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.1960, hlm.1

kekuasaan tidak akan diserahkan oleh pemilik kekuasaan tanpa melalui perebutan atau kompetisi.

Selain mempesona, kekuasaan mempunyai daya rusak yang dahsyat. Kekuatan daya rusak kekuasaan melampaui nilai-nilai yang terkandung dalam ikatan-ikatan etnis, ras, ikatan persaudaraan, agama dan lainnya. Transformasi dan kompetisi merebutkan kekuasaan tanpa disertai norma, aturan, dan etika; nilai-nilai dalam ikatan-ikatan itu seakan tidak berdaya menjinakan kekuasaan.

### **3. Peserta Pemilihan Umum**

Keikutsertaan rakyat dalam proses kehidupan politik adalah penting di dalam suatu negara sehingga kehidupan demokrasi dapat terus berlanjut dan kedaulatan rakyat diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya demokratisasi membutuhkan sarana saluran politik yang koheren dengan kepentingan masyarakat di suatu negara. Salah satu sarana yang dimaksud adalah partai politik, yang memiliki ragam fungsi, platform dan dasar pemikiran. Sejarah awal lahirnya partai politik bisa dipisah menjadi dua karakteristik umum, yaitu partai politik yang lahir dalam parlemen dan partai politik yang lahir ekstraparlemen. Lahirnya partai politik yang berembrio dari dalam parlemen lebih bersifat *patronage party* (partai perlindungan) serta cenderung tidak mempunyai disiplin administrasi yang rumit dan ketat.

Partai politik artinya suatu organisasi yang berorientasi kepada pencapaian legitimasi kekuasaan atas pemerintahan melalui proses pemilu.

Syabaini mendefinisikan partai politik sebagai kelompok anggota yang terorganisir secara rapi dan stabil yang mempersatukan dan di motivasi oleh ideologi tertentu serta berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilu. Pendapat lain yang dinyatakan Hagopian, bahwa partai politik adalah organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan. Partai politik sebagai salah satu sarana untuk berpartisipasi secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai serta cita-cita yang sama dan mempunyai tujuan kekuasaan untuk menciptakan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>37</sup>

Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.<sup>38</sup> Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dinyatakan bahwa, partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar

---

<sup>37</sup> Sulistyowati, *Perempuan dan Hukum, Dalam Teks Representase Dan Pandangan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, hlm. 349.

<sup>38</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 160-161.

kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, **Austin Ranney** tidak membuat satu batasan konseptual tentang partai politik dalam satu definisi, tetapi melihatnya lebih luas melalui karakteristik- karakteristik fundamental, yang setidaknya dimiliki oleh organisasi bernama partai politik, yaitu :<sup>39</sup>

- a. *They are groups of people – whom labels, are generally applied by both themselves and others .* (Berwujud kelompok-kelompok masyarakat yang beridentitas);
- b. *Some of people are organized, -- that is, they deliberately act together to achieve party goals.* (Terdiri dari beberapa orang yang terorganisasi, yang dengan sengaja bertindak bersama-sama untuk mencapai tujuan-tujuan partai);
- c. *The larger society recognizes as legitimate the right of parties to organize and promote their causes.* (Masyarakat mengakui partai politik memiliki legitimasi berupa hak-hak untuk mengorganisasikan dan mengembangkan diri mereka);
- d. *In some of their goal-promoting activities, parties work through the mechanism of representative government.* (Beberapa tujuannya diantaranya mengembangkan aktivitas-aktivitas, partai bekerja melalui mekanisme-mekanisme “pemerintahan yang mencerminkan pilihan rakyat”);
- e. *A key activity of parties is thus selecting candidates for elective public office.* (Aktivitas inti partai politik adalah menyeleksi kandidat untuk jabatan publik).

---

<sup>39</sup> Deden Faturohman dan Wawan Sobari, *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: UMM, 2004, hlm. 113-114.

Partai politik semakin menjadi bagian penting dari sistem politik modern. **Roy C. Macridis** berpendapat bahwa tidak ada sistem politik yang dapat berlangsung tanpa partai politik. Partai politik sebagai suatu asosiasi politik yang mengaktifkan, memobilisasi masyarakat, mewakili kepentingan tertentu, dan melakukan perkaderan yang kemudian melahirkan pemimpin telah menjadi suatu keharusan. Istilah partai politik bila ditelusuri dari kata asalnya berarti bagian atau pihak, di dalam masyarakat dimanapun secara alamiah terdapat pengelompokan-pengelompokan, salah satu pengelompokan masyarakat yang disadarkan atas persamaan paham dan ideologi dalam bentuk doktrin. Pendapat ini kemudian menjadi populer untuk memberikan batasan pengertian partai politik, **Constans** dalam hal ini mengatakan “*A Party is a group of men professing the same political doctrine*”.<sup>40</sup> Kemudian, **Sigmun Neuman** mengatakan partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah dan merebut dukungan rakyat atas persaingan dengan suatu golongan lainnya yang mempunyai pandangan yang berbeda.<sup>41</sup> selanjutnya, **Carl J. Frederik** Mendefenisikan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir serta stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan.

Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Oleh karena itu, mendirikan dan menjadi

---

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor, Jakarta, 1998, hlm. 6.

<sup>41</sup> Widagdo, H.B, *Managemen Pemasaran Partai Politik Era Reformasi*, PT. Gramedia, Jakarta, 1999, hlm. 6.

anggota partai politik yang secara universal diakui sebagai pilar utama demokrasi, adalah hak asasi bagi setiap orang yang dijamin oleh UUD.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat 3 (tiga) teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik:<sup>42</sup>

- a. Teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik;
- b. Teori situasi historik, yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas;
- c. Teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.

Terdapat berbagai jenis sistem kepartaian yang dapat dianut oleh suatu negara, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai, atau sistem multi partai. Sistem partai tunggal diterapkan apabila partai yang bersangkutan benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun partai yang mempunyai kedudukan yang dominan diantara beberapa partai yang lainnya.

#### 4. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemilu

*The International IDEA* menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yaitu : *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism dan service-mindedness*.<sup>43</sup>

Selain itu, satu prinsip yang tidak kalah penting untuk dijadikan sebagai

---

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie., *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006.

<sup>43</sup> Alan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*. International IDEA, Stockholm, Swedia. Hlm. 22 – 25.

landasan nilai dalam membangun lembaga penyelenggara pemilu adalah *accountability*. Untuk lebih jelasnya mengenai prinsip-prinsip tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

a. *Independence* (Independensi/Kemandirian)

Konteks kebijakan hukum di Indonesia, konstitusi menerjemahkan independensi menjadi “merdeka dan mandiri”. Kata “merdeka” lazim digunakan untuk lembaga peradilan sebagaimana pengaturan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 tentang kekuasaan kehakiman. Sedangkan kata “mandiri” dapat ditemui dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu (Pasal 22E ayat (5)), Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23E ayat (1)) dan Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (1)).

Undang-undang kepemiluan baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pemilu Presiden tidak memberikan definisi tentang makna mandiri atau independen. Meskipun demikian, sebagai perbandingan dapat kiranya melihat pengertian independensi dalam ketentuan lainnya. Misal, Penjelasan Pasal 14 huruf h Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutnya dengan prinsip kemandirian. Kemandirian dimaknai sebagai keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa

benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat. Berdasarkan pengertian tersebut, dari makna kemandirian yaitu “tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun”. Kata kunci kemandirian tersebut juga terdapat dalam prinsip yang diajukan oleh International IDEA.

Independensi penyelenggara, mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi tersebut dapat dilihat dari sikap, dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.

b. *Impartiality* (Berimbang/Tidak Berpihak)

Perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan pihak lain merupakan makna imparsialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU, namun lebih penting netralitas harus tercermin dalam sikap/ kebijakan KPU terhadap *stake holder* terkait. Imparsialitas penting karena keberpihakan justru akan mencederai kredibilitas penyelenggara pemilu dan proses penyelenggaraan pemilu.

Bentuk keberpihakan dimaksud adalah tindakan yang bertujuan untuk menguntungkan kandidat tertentu.

c. *Integrity* (Integritas/Terpercaya)

Integritas diambil dari bahasa Inggris, yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin, *integritas*. Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran.<sup>44</sup> Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas. *Pertama*, integritas sebagai “unity”, digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseluruhan, keterpaduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Tentu yang dimaksud bukan hanya kesatuan secara fisik namun juga kesatuan idea.

*Kedua*, integritas adalah “*incorruptibility*”, keutuhan, kebulatan, yang tak tergoyahkan, tanpa cacat. Dalam bahasa matematika dikenal istilah *integer*, yang berarti bilangan bulat tanpa pecahan. Dalam hal ini integritas berarti konsistensi, keterpaduan antara idea dengan perwujudan nyatanya. *Ketiga*, integritas adalah kualitas moral. Umum memahami integritas sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, dan kelurusan. Kualitas jujur merupakan pilar utama kualitas moral seseorang. Integritas tidak hanya jujur kepada orang lain, tetapi juga jujur kepada diri sendiri. Secara sederhana integritas adalah kesesuaian antara ucapan dan tindakan.

---

<sup>44</sup> Poerwadarminta, WJS. *Kamus Umum Bahasa Indonesia : edisi ketiga*, Jakarta, Balai Pustaka, 2005.

Dalam konteks penyelenggara pemilu, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara dengan tanggung jawabnya. Dengan itu maka penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, terutama dari pemilih, maupun para kontestan pemilu, baik kandidat orang per-orang ataupun partai politik, yang berkepentingan langsung dengan pemilu. Integritas merupakan prinsip penting bagi suatu lembaga pelayan publik untuk mendapatkan pengakuan dari pihak lain.

d. *Transparency* (Keterbukaan)

Transparansi dimaknai sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Dalam peraturan perundang-undangan, transparansi ditafsirkan sebagai informasi yang relevan dan tersedia untuk manfaat publik secara umum, dalam hal ini peraturan dan keputusan pemerintah tersedia secara jelas dan disebarakan. Transparansi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian. Transparansi juga dimaknai dengan tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Informasi yang cukup akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat dan

mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional.<sup>45</sup>

Beberapa ketentuan perundang-undangan juga mengatur tentang prinsip transparansi. Misalnya penjelasan Pasal 14 huruf h Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mendefinisikannya dengan keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutnya dengan keterbukaan yang dalam bagian penjelasan Pasal 5 huruf b didefinisikan sebagai asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang kinerja KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Begitu juga dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN yang menyebutkan prinsip transparansi dengan asas keterbukaan. Penjelasan Pasal 3 angka 4 mendefinisikannya sebagai asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

---

<sup>45</sup> Boedhi Wijardjo dkk. *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas KPU Pada Pelaksanaan Pemilu 2004: Sebuah Refleksi untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*. KRHN kerjasama TIFA, Jakarta, 2008, hlm.5.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dalam konteks transparansi penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemilu. Keterbukaan ini penting untuk menjamin kredibilitas proses penyelenggaraan pemilu, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Keterbukaan penyelenggara akan membuka ruang partisipasi dan keterlibatan publik dalam bertukar fikiran serta konsep mengenai proses penyelenggaraan pemilu.

e. *Efficiency* (Efisiensi)

Efisiensi dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum dan tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa faktor, termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan paling penting adalah waktu yang cukup untuk mempersiapkan pemilu dan melatih mereka yang mempunyai tanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.

f. *Professionalism* (Profesionalisme)

Pemilu harus dikelola oleh kelompok khusus/ orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Kelompok yang memiliki keahlian terdiri dari para ahli dan mampu mengelola serta melaksanakan penyelenggaraan pemilu. Penjelasan Pasal 3 angka 6

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. *service-mindedness* (pelayanan)

Menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana pemilu adalah untuk memberikan pelayanan kepada stakeholders, baik masyarakat maupun peserta pemilu. Penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pelayanan yang baik merupakan tolak ukur bagi para pemangku kepentingan untuk menilai kinerja penyelenggara pemilu. Mengambil contoh standar pelayanan dasar yang sering dimasukkan dalam kerangka hukum pemilu seperti di Kanada, antara lain: standar berbasis waktu seperti tenggat waktu untuk mengumumkan hasil pemilu, penyebaran kartu pemilih atau mendistribusikan informasi tentang lokasi pemungutan suara, pengaduan masyarakat atas sebuah pelanggaran mendapat respon dan lainnya.

h. *Accountability* (Akuntabilitas/Bertanggungjawab)

Prinsip akuntabilitas mengandung dua implikasi sekaligus, yaitu kemampuan menjawab dan kemampuan untuk menerima konsekuensi apapun. Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang menerima mandat untuk

memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut disetiap tahap mulai dari penyusunan program kegiatan dalam rangka pelayanan publik, pembiayaan, pelaksanaan dan evaluasinya maupun hasil dan dampaknya.

Akuntabilitas juga dituntut dalam hubungannya dengan masyarakat/ publik, dengan instansi atau aparat di bawahnya maupun dengan instansi atau aparat di atas. Secara substansi, penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada sistem dan prosedur tertentu, memenuhi ketentuan perundangan, dapat diterima secara politis, berdasarkan pada metode dan teknik tertentu maupun nilai-nilai etika tertentu, serta dapat menerima konsekuensi bila keputusan yang diambil tidak tepat.

## **5. Pemilihan Kepala Daerah**

Pengertian tentang Pilkada dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia terus mengalami perkembangan dan perubahan. Hal ini tidak terlepas dari sistem dan tahapan Pilkada yang diterapkan dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar dalam pengaturannya.

Pengertian tentang Pilkada sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yaitu “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara

langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan dicabutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pengertian Pilkada mengalami perubahan, yaitu menjadi “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, penggunaan kata “ langsung” diganti dengan kata “demokratis”. Namun demikian, meskipun telah terjadi perubahan, dalam praktiknya penyelenggaraan Pemilukada berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta perubahannya dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 tetap diselenggarakan secara langsung.

Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur bahwa Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan undang-undang ini, pemilihan kepala

daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil dan Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis. Kemudian, dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dinyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.