

TESIS

**KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN
BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH**

***THE AUTHORITY OF THE POLITICAL PARTY IN WITHDRAWAL
SUPPORT FOR CANDIDATE HEAD OF REGIONS***



Oleh:

MUHAMMAD MUTAWALLI

B012182035

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

HALAMAN JUDUL

**KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN
BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum / Tata Negara.

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD MUTAWALLI

B012182035

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

TESIS

KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN
BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH


Disusun dan diajukan oleh


MUHAMMAD MUTAWALLI

Nomor Pokok B012182035


Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 20 Januari 2021
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM
Ketua


Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H
Anggota

Ketua Program Studi S2
Ilmu Hukum


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Mutawalli

NIM : B012182035

Program Studi : Magister Ilmu Hukum / Tata Negara

Menyatakan bahwa dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar,

Yang membuat pernyataan,

Muhammad Mutawalli

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas segala berkah dan rahmat yang diberikan oleh Allah SWT, serta salam dan shalawat kepada Nabi Muhammad shallallahu alaihi wassalam. Alhamdulillahirabbil alamin, atas segala kemudahan dan kelancaran yang diberikan selama penulis menyusun Tesis sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Semoga insya Allah, tesis ini bisa memberikan banyak manfaat kepada setiap orang yang membacanya. Tesis ini merupakan salah satu bukti usaha yang penulis lakukan, agar bisa berkontribusi dalam memberikan informasi tambahan untuk setiap orang yang ingin mengkaji mengenai Kewenangan Partai Politik dalam Penarikan Dukungan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah.

Tesis ini tentunya hadir atas bantuan, dukungan, doa, dan motivasi dari berbagai pihak untuk penulis. Maka pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam kepada:

1. Mama dan A'ba tercinta **Hj. Masliani Masir, S.Pd** dan **Dr. H. Mukhlis Latif, M.Si** yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan ketulusan. Terima kasih atas bantuan dan dukungan yang tiada hentinya, yang selalu memberikan motivasi, dukungan, serta doa yang tak putus, terimakasih atas segala yang telah dilakukan. Adek tercinta

Muhammad Ainun Zaky, S.E terima kasih atas segala dukungan dan motivasinya dalam proses menyelesaikan skripsi ini.

2. Dekan Fakultas Hukum, **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum**, Wakil Dekan I, **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H**, Wakil Dekan II, **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H**, beserta jajarannya.
3. Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang moenta, S.H., M.H., D.F.M** selaku Pembimbing I saya dan bapak **Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H** selaku Pembimbing II yang juga merupakan Wakil Dekan III yang telah banyak meluangkan waktu dan tenaga tak lupa pula ilmu yang diberikan kepada penulis selama penyusunan hingga penyelesaian tesis ini.
4. Bapak **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S** selaku Penguji I, **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H** selaku Penguji II, dan **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H** selaku Penguji III yang telah memberikan masukan, kritik serta nasehat yang diberikan kepada penulis dalam proses penyelesaian tesis ini.
5. Seluruh dosen Ilmu Hukum Terkhusus Departemen Hukum Tata Negara, **Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H**, **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H**, **Prof. Dr. Abrar Saleng, S.H., M.H**, **Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H**, **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H**, **Prof. Dr. M. Djafar Saidi, S.H., M.H**, **Prof.**

Dr. Abd. Maasba Magassing, S.H., M.H, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H, Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H, Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H, terima kasih atas waktu dan kesediaan dosen dalam memberikan ilmunya. Untuk **Kak Rahma, Kak Rijal, Kak Anil dan Kak Ana** terima kasih banyak atas segala bantuan administrasi selama proses perkuliahan.

6. Untuk **Rois Am PWN** Provinsi Sulawesi Barat, **Hml (Himpunan Mahasiswa Islam) Komisariat Hukum Unpas, TPAK Bandung (Tim Penggerak Anti Korupsi), Jaringan Gusdurian, FKMS Bandung (Forum Komunikasi Mahasiswa Sulawesi)** dan Senior-senior yang telah membagi pengalaman dan memberikan masukan kepada penulis.
7. Teman-teman selama perkuliahan yang memberikan semangat, memberikan banyak pengalaman yang tak terlupakan, dan senantiasa menemani penulis hingga akhirnya dapat meraih gelar Magister yaitu **Akram, Edi, Agung, Irmayanti, Didi, Faqih, Sunarti, Ernita, Winda, Ismail, Ishak, Iqbal, Suarni dan Yada.**
8. Sahabat-sahabat "**Brother House**" ku, sahabat sedari jaman bangku SMP yang selalu menyemangati dan mengingatkan untuk menyelesaikan tugas akhir ini, sohib dari jaman purba,

Muh. Nur Ichsan, S.H, Andhyka Poulana Karim, S.E, Agung Pare, S.H, Auzan Zakiri, S.Ab, Aryun Azhari, S.T, Anwar Riyadi, S.E, Marie Muhammad, Azhari Farmawan, S.E, Djamaan Sabi Amin, S.E, Kanda Iccang Dg.Tompo, terima kasih atas waktu malamnya untuk senantiasa menemani penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

9. Sahabat-sahabat penulis semasa di Bandung “**D’Mayas Squad**”, **Mirhaj Muhammad Tendy, S.H, Andreas Tewe, Kariz Jipu, S.H, Alviandri, S.H** atas semangat, dan serta wejangan-wejangan dalam budaya sunda serta guyonan-guyonan yang diberikan sehingga membuat penulis senang.
10. Seluruh jajaran **Tata Usaha Fakultas Sains dan Teknologi UIN Alauddin Makassar** tempat saya bekerja saat ini, terutama Pak Kabag TU **Drs. Irwanuddin, M.M,** Pak Kasubag Akademik **Nurman Najib, S.Ag., M.M** dan Kasubag Umum **Drs. Mirsam** yang selalu mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
11. Dan yang terakhir untuk kekasih dan tunangan tercinta **Sitti Magfirah Ramadhani Muris, S.IP** untuk waktu, tenaga, dan support yang diberikan dalam pengerjaan tugas akhir dan mengurus berkas sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dengan lancar. Tidak lupa juga untuk keluarga kekasih tercinta yaitu Almarhum Ayahanda **Prof. Dr. Muris,**

M.Si dan Ibunda **Hj. Asmaniah Salam, S.E**, serta Kakak dan Adik-adik tercinta **Muhammad Jafar Muris, Riska Chaerani Muris**, dan **Adelia Muris** untuk dukungannya selama ini.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan oleh semua orang disekeliling penulis, senantiasa dibalas oleh Allah SWT. Semoga kedepannya penulis bisa memberikan hasil penelitian lainnya yang lebih baik. Mohon maaf atas segala kekurangan dalam skripsi ini. Semoga segala kemudahan dan kelancaran akan selalu didapatkan untuk meraih masa depan yang lebih baik. Aamiin.

Makassar, Februari 2021

Muhammad Mutawalli

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xiv
ABSTRACT	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	23
C. Tujuan Penelitian	24
D. Manfaat Penelitian	24
E. Orisinalitas Penelitian.....	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik.....	29
1. Pengertian Partai Politik.....	29
2. Kewenangan Partai Politik.....	30
3. Fungsi dan Tujuan Partai Politik	32
B. Teori Kewenangan	41
1. Pengertian Kewenangan	41
2. Unsur-Unsur Kewenangan	51
3. Jenis-Jenis Kewenangan	56

C. Tinjauan Umum Tentang Teori Demokrasi.....	62
1. Pengertian Demokrasi	62
2. Unsur-Unsur Demokrasi	67
3. Prinsip-Prinsip Demokrasi	70
4. Jenis-Jenis Demokrasi	75
D. Tinjauan Umum Tentang Teori Negara Hukum	80
1. Pengertian Negara Hukum	80
2. Unsur-Unsur Negara Hukum	87
3. Prinsip-Prinsip Negara Hukum.....	94
4. Jenis-Jenis Negara Hukum.....	97
E. Tinjauan Umum Tentang Teori Sanksi	101
1. Pengertian Sanksi.....	101
2. Unsur-Unsur Pemberian Sanksi	103
3. Jenis-Jenis Sanksi	104
F. Tinjauan Umum Tentang Teori Pengambilan Keputusan.....	111
1. Pengertian Pengambilan Keputusan	111
2. Dasar-Dasar Pengambilan Keputusan	115
3. Faktor yang Mempengaruhi Pengambilan Keputusan.....	122
4. Proses Pengambilan Keputusan	123
5. Jenis-Jenis Keputusan	124
G. Kerangka Pikir.....	125
H. Bagan Kerangka Pikir.....	129
I. Defenisi Operasional.....	130

BAB III METODE PENELITIAN.....	133
A. Tipe Penelitian	133
B. Metode Pendekatan	134
C. Jenis dan Sumber Data.....	135
D. Metode Pengumpulan Data	136
E. Analisis Data	138
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	140
A. Bentuk Kewenangan Partai Politik Dalam Penarikan	
Dukungan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah.....	140
1. Kewenangan Partai Politik Perihal Penarikan	
Dukungan Sebelum Melakukan Pendaftaran	
Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah.....	140
2. Kewenangan Partai Politik Perihal Penarikan	
Dukungan Terhadap Bakal Pasangan Calon Kepala	
Daerah Setelah Melakukan Pendaftaran Calon	
Kepala Daerah.	157
3. Kewenangan Partai Politik Dalam Penarikan	
Dukungan Terhadap Bakal Pasangan Calon Kepala	
Daerah Setelah Penetapan Calon Kepala Daerah.....	170
B. Bentuk Sanksi Bagi Partai Politik Yang Melakukan	
Penarikan Dukungan Terhadap Bakal Pasangan	
Calon Kepala Daerah.	172
1. Bentuk Sanksi Pidana Bagi Partai Politik Yang Melakukan	
Penarikan Dukungan Terhadap Bakal Pasangan	
Calon Kepala Daerah.....	172

2. Bentuk Sanksi Administrasi Bagi Partai Politik Yang Melakukan Penarikan Dukungan Terhadap Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah.	178
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

BAB V PENUTUP..... 188

A. Kesimpulan	188
---------------------	-----

B. Saran.....	189
---------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

MUHAMMAD MUTAWALLI, B012182035. “Kewenangan Partai Politik Dalam Penarikan Dukungan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah”. Di bawah bimbingan Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., D.F.M. selaku Pembimbing I dan Dr. Muhammad Hasrul, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, pada Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan menguraikan secara jelas bentuk kewenangan partai politik dalam penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan memberikan pemahaman mengenai bentuk sanksi yang dapat diberlakukan terhadap partai politik yang telah melakukan penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang lebih banyak berfokus pada bahan hukum atau bahan pustaka yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah dan atau norma-norma yang terkandung didalam hukum positif. Bahan hukum baik primer maupun sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka dan dari peraturan-peraturan yang berlaku, dan kemudian disajikan secara deskriptif analitis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1). Kewenangan Partai Politik perihal penarikan atau pencabutan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah berada pada tiga tahapan atau prosesnya, diantaranya tahapan pertama yaitu tahap sebelum melakukan pendaftaran bakal pasangan calon ke KPU, tahap kedua ialah tahap setelah melakukan pendaftaran ke KPU, dan tahap yang ketiga ialah tahap setelah penetapan bakal pasangan calon oleh KPU. (2). Merujuk pada peraturan yang berlaku maka bentuk sanksi yang dapat diberikan kepada partai politik yang melakukan penarikan atau pencabutan bakal pasangan calon ialah sanksi pidana dan sanksi administratif. Dimana sanksi administratif dinilai masih kurang tegas terhadap partai politik, berbeda dengan sanksi pidana yang bersifat (*ultimum remedium*) atau sebagai upaya terakhir yang jauh lebih tegas, akan tetapi hanya ditujukan kepada pimpinan atau pimpinan para ketua partai politik pusat yang dengan sengaja melakukan penarikan atau pencabutan dukungan tersebut.

Kata Kunci : Partai Politik, Penarikan Dukungan, Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah.

ABSTRACT

MUHAMMAD MUTAWALLI, B012182035. The authority of the Political Party In Withdrawal Support for Candidate Head of Regions, supervised by Andi Pangerang Moenta and Muhammad Hasrul as supervisor respectively.

This study aims to spell out in clear form of authority of the political party in withdrawal support for candidate head of regions in the implementation of region election; and to provide an understanding of the shape of sanctions that can be applied to the political party who has been doing withdrawal of support to the prospective candidates of the head of the region.

The study is normative legal research that is more focused on legal materials or library research to review the rules and legal norms contained in Indonesian laws. Both primary and secondary legal materials will be analysed qualitatively and descriptively to solve some legal issues on this study.

The results of the research show that (1) the authority of the political party in withdrawal support for candidate head of regions is conducted in three stages. First is the stage before doing the registration of candidates to the Election Commission. Second is the stage after doing registration to the Commission, and the third is the stage after the determination of the prospective candidates by the Commission. (2) Referring to the existed regulations, the form of sanctions that can be given to the political party who perform withdrawal or revocation is criminal and administrative sanctions. However, the administrative sanction is still less firmly against the political party. It is different to the criminal sanction who is ultimum remedium. It is more assertive.

Keywords: Political Party; Withdrawal Support; Prospective Candidate; Head of Regions.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembagian wilayah atas daerah yang besar dan kecil di Indonesia, dan dibentuk susunan pemerintahannya yang ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Hal itupula yang mendasari sistem pemerintahan di Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Mengenai urusan pemerintahan daerah, tentu keberadaan kepala daerah sangat dibutuhkan untuk menjadi wakil pemerintah pusat ditingkat daerah. Pemerintahan daerah merupakan suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Sedangkan pemerintah daerah ialah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dengan

¹ Andi Pangerang Moenta, Syafaat Anugrah, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, Hlm.26

Adanya kepala daerah sebagai pemerintah di daerah tentu diharapkan dapat mewujudkan kehendak, aspirasi serta kepentingan rakyat. Jika dilihat dari segi kedudukannya, gubernur dalam hal ini sebagai penyelenggara pemerintah daerah merupakan sebagai *one single command* (kesatuan komando), yang dimana gubernur memantapkan koordinasi antar level pemerintah daerah, serta mendukung efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.²

Indonesia adalah negara demokrasi, sebagaimana tertuang di dalam pasal 18B ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*".

Secara teoritis, bagi sejumlah negara mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), keberadaan pemilihan umum secara langsung (*direct democracy*) menjadi simbol sekaligus tolak ukur utama. Artinya, pelaksanaan pemilihan umum merupakan refleksi dari nilai dasar prinsip demokrasi. Sebab, ide dasar dari demokrasi adalah kebebasan, yang mencakup kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat dan kebebasan menentukan pilihan, sehingga akan

² Muhammad Hasrul, 2013, Disertasi, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Fakultas Hukum UNIVERSITAS HASANUDDIN, Makassar, Hlm.V

melahirkan representasi aspirasi rakyat. Singkatnya, pemilihan umum merupakan simbol kedaulatan rakyat.³

Prinsip kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui penerapan konsep demokrasi memberikan pemaknaan bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah bertumpu pada kehendak, aspirasi, dan kepentingan rakyat.⁴ Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Sebagai negara yang menganut system demokrasi, dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah bentuk dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.⁵

Dalam rangka demokratisasi di daerah (provinsi / kabupaten / kota) untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah, hadirnya pemimpin di daerah ini (Gubernur, Walikota, Bupati) yang memiliki kemampuan memimpin dan memahami karakter. kawasan tersebut menjadi prasyarat utama. Pasalnya, kepala daerah menempati posisi strategis untuk terlebih dahulu mengontrol birokrasi pemerintahan guna mencapai kesejahteraan rakyatnya. Beranjak dari konstruksi kontekstual seperti tersebut di atas, maka model pilkada langsung

³ Ahsan Yunus, 2014, Tesis, *Politik Pluralisme Hukum Dalam Pemilihan Umum Di Provinsi Papua: Telaah Karakteristik Pemilihan Dengan Menggunakan Sistem Noken*, UNIVERSITAS HASANUDDIN, Makassar, Hlm.2

⁴ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas, Makassar, Hlm. 79

⁵ Sardini, N.H, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, Hlm.1

dilaksanakan sejak Juni 2005. *(In the context of democratization in the region (province, regency, city) to realize the ideals of local autonomy, the presence of the leader in this area (the Governor, the Mayo, /the Regent) who has ability to lead and understand the character of the area become main prerequisite. It is because the head of the region occupies a strategic position to control the government bureaucracy in advance in order to reach the prosperity of his/her people. Moving on from the contextual construction as mentioned above then, the model of local direct elections has been held since June 2005).*⁶

Menurut Mustafa lutfi, “melalui pilkada rakyat dapat memilih pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara”.⁷ Pemilihan kepala daerah adalah suatu sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur.⁸

Pilkada langsung merupakan langkah maju dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan di Indonesia, karena masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung untuk memilih calon pasangan kepala daerahnya. Lain halnya dengan sistem pemilihan kepala daerah sebelumnya, bahwa kepala daerah yang bersangkutan

⁶ Syamsul Bachri, Amirullah Tahir, Achmad Ruslan, Faisal Abdullah, 2015, *The Local Election and Local Politic in Emboding the Democracy*, Journal of Law, Policy and Globalization, www.iiste.org, ISSN 2224-3240 (Paper) ISSN 2224-3259 (Online) Vol.44, Hlm.142

⁷ Yusdianto, November 2010, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*, Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, Hlm 44.

⁸ Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, UII PRESS, Jogjakarta, Hlm.130.

tidak dipilih oleh masyarakatnya secara langsung, melainkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Keberadaan partai politik beserta sistemnya yang diberlakukan tentunya akan secara otomatis membawa arah suatu negara dalam mewujudkan cita-cita negara, hal itu dikarenakan pada dasarnya politik mempunyai ruang lingkup negara, karena teori politik menyelidiki negara sebagai lembaga politik yang mempengaruhi hidup masyarakat, terlebih dalam suatu negara tentunya memiliki kultur politik serta sistem politik yang akan berpengaruh pada tingkat politik di pusat hingga politik di daerah dan seterusnya sampai ke tingkat politik pemerintahan yang terendah.⁹

Dalam demokrasi, partai politik telah dirancang dan didirikan memang untuk berkompetisi meraih pengendalian kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan negara. Oleh karenanya wajar jika partai politik melakukan internalisasi pemahaman dan keahlian politik untuk dapat secara efektif memperoleh dan bahkan selanjutnya mempertahankan kekuasaan kepada anggota-anggotanya sebagai calon-calon aktor pengendali kekuasaan pemerintah. Disinilah kepentingan partai politik perlu untuk ditonjolkan terutama agar dapat menarik sebesar mungkin dukungan masyarakat untuk memenangkan kompetisi kekuasaan,¹⁰ dengan cara menghadirkan sosok calon

⁹ Inu Kencana Syafii, 2012, *Etika Politik*, Pustaka Rekacipta, Bandung, Hlm.80

¹⁰ Al Andang, 2004, *Keadilan Sosial, Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama di Indonesia*, Buku Kompas Median Nusantara: Jakarta, Hlm.53

pemimpin Negara maupun daerah yang menurut suatu partai politik tertentu patut diberikan sarana berupa dukungan yang bersifat materil maupun nonmateril.

Partai politik sebagai instrument demokrasi ialah merupakan sarana penting perihal keikutsertaan diri dalam proses keberlangsungan negara itu sendiri. Terlebih partai politik adalah suatu sarana penting yang dilandasi dengan keberadaan fungsi serta peran partai politik terhadap negara dan masyarakat. Adanya partai politik bertujuan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi atau tujuan tertentu.

Merujuk pada pendapat Miriam Budiardjo bahwa “partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan Partai”.¹¹ Peran penting partai politik lainnya juga dikemukakan oleh Barrie Axford yang mengatakan bahwa “*partai politik merupakan kendaraan untuk memenangkan pemilihan umum*”. Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum di negara-negara demokratis di dunia, terdapat delapan fungsi partai politik diantaranya:

(1) *socialisation and mobilisation,*

¹¹ Miriam Budiardjo, 1972, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm.403-404

- (2) *structuring the vote,*
- (3) *interest articulation and agregation,*
- (4) *activist and elite recruitment,*
- (5) *representation,*
- (6) *policy and issue development,*
- (7) *organising government, and*
- (8) *legitimation*¹².

Partai politik memiliki kewenangan sebelum mengusung atau mencalonkan calon kepala daerah yaitu melakukan rekrutmen politik yang termaktub didalam Pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik yang berbunyi,¹³ Pasal 29 ayat 1 Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:

- a. Anggota partai politik,
- b. Bakal calon anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah,
- c. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan
- d. Bakal calon presiden dan wakil presiden.

Rekrutmen politik merupakan suatu fungsi penyeleksi terhadap rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintah melalui

¹² Axford, B., et.al. 2002. *"An Introduction Politics"*, Second Editiion. Lanson and New York: Routledge, Hlm.377

¹³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang "perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik", Hlm.8

penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan dan ujian.¹⁴ dalam proses inilah partai politik dapat menjaring dan mampu menghadirkan sosok calon pemimpin yang dibutuhkan oleh rakyat nantinya.

Partai politik memiliki tujuan dan fungsinya dalam mewujudkan keterlibatannya dalam penyelenggaraan negara sebagaimana termaktub didalam pasal 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik yang berbunyi:¹⁵ ayat (1) Tujuan umum partai politik adalah:

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Tujuan khusus partai politik adalah:

- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan,

¹⁴ Hesel Nogi Tangkilisan, 2003, "*Kebijakan Publik yang Membumi*", Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia & lukman Offset: Yogyakarta, Hlm.188

¹⁵ Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Hlm.5-6

- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(3) Tujuan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.

Pasal 11 ayat (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara,
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat,
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara,
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

(2) Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

Dari fungsi dan tujuan partai politik diatas maka tentunya secara tidak langsung partai politik dapat diartikan sebagai jembatan untuk mewujudkan pembangunan dalam keberlangsungan suatu Negara. Hal ini dapat dikatakan bahwa Partai Politik memiliki tugas penting dalam pemerintahan, yaitu bersama masyarakat, berusaha mencapai kontrol pemerintahan, menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka atau kelompok pendukungnya serta mengorganisasi dan membujuk pemilih untuk memilih calon mereka agar menempati jabatan tertentu.

Berkaitan dengan hal tersebut, parpol juga memiliki kewenangan lainnya yang termaktub didalam pasal 12 huruf d dan i Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang berbunyi sebagai berikut:¹⁶

- a. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
- b. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

¹⁶ *Ibid*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Hlm.6

Berdasarkan dari uraian diatas maka partai politik dituntut untuk melaksanakan bentuk kewenangan dan fungsinya sesuai dengan peraturan yang ada, terlebih kedudukan partai politik itu sendiri dalam menunjang keberlangsungan demokrasi dan sistem pemerintahan negara dengan menghadirkan sosok pemimpin yang dinilai layak dan mampu memenuhi segala harapan dari kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya fungsi rekrutmen politik yang baik dapat dilakukan partai politik dengan cermat mengingat rekrutmen sangatlah penting dalam menentukan arah politik dari suatu partai politik.

Dalam proses mewujudkan cita politik tersebut tentu dibutuhkan suatu ruang atau proses agar tercapainya suatu pemerintahan yang baik dengan adanya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun pada tataran praktis, pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah tidak lepas dari berbagai permasalahan dan penerapannya di lapangan. Mulai dari permasalahan teknis pemilu, seperti penyalahgunaan jabatan pasangan calon, sengketa hasil pemilihan kepala daerah, praktik "*money politics*" dan salah satunya adalah pencabutan atau penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang dilakukan oleh partai politik pengusung yang telah diusung dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan dinilai telah membatasi warga negara untuk ikut berkontribusi dalam penyelenggaraan negara, yang dimana hal

tersebut berkaitan dengan hak pemenuhan konstitusional warga negara untuk berpolitik, dan memenuhi hak dipilih atau memilih.

Pemilihan Umum menjadi tolak ukur dalam penerapan demokrasi. Bahkan, ada pandangan yang mengatakan pemilu merupakan sebuah kata kunci bagi semua bangsa yang ingin mengembangkan demokrasi.¹⁷ Pandangan ini diperkuat ilmuwan politik asal Australia yang mengatakan pemilu menjadi tolak ukur bagi perkembangan demokrasi.¹⁸ Pandangan inilah yang dirawat dan dipelihara oleh rezim politik dalam kerangka mendapatkan legitimasi dari publik. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah atau yang biasa disebut pilkada merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, dalam pilkada inilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan dan mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat.

Dalam hal kewenangan penarikan dukungan bakal pasangan calon kepala daerah, partai politik dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan penarikan atau pencabutan dukungan yang termaktub dalam pasal 78 ayat 1 dan 2 peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 Tentang

¹⁷ Muhtar Haboddin, 2016, *"Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia"*, UNBRAU PRESS, Malang, Hlm.1

¹⁸ Kevin Raymond Evans, 2003, *"Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia"*, Arise Consultice, Jakarta, Hlm.11

Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota yang berbunyi:¹⁹

Ayat (1) Penggantian Bakal Calon atau Calon dapat dilakukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik atau Calon perseorangan, dalam hal:

- a. Dinyatakan tidak memenuhi syarat kesehatan,
- b. Berhalangan tetap, atau
- c. Dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

(2) Berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b meliputi keadaan:

- a. Meninggal dunia, atau
- b. Tidak mampu melaksanakan tugas secara permanen.

Kewenangan partai politik perihal pencabutan atau penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah juga diatur didalam Pasal 54 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

¹⁹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan atau Walikota dan Wakil Walikota., Hlm.26

menjadi Undang-Undang yang berbunyi :²⁰ ayat (1) Dalam hal pasangan calon atau salah satu calon dari pasangan calon meninggal dunia dalam jangka waktu sejak penetapan pasangan calon sampai dengan hari pemungutan suara, Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mengusulkan pasangan calon atau salah satu calon dari pasangan calon pengganti paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sebelum hari pemungutan suara.

(2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon atau salah satu calon dari pasangan calon pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak pasangan calon atau salah satu calon dari pasangan calon meninggal dunia.

Dalam pada pasal 49 ayat 4 dan 5 serta pasal 50 ayat 4 dan 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas peraturan komisi pemilihan umum No.3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota yang berbunyi:²¹ ayat (4) *“Apabila hasil penelitian sebagaimana dimaksud ayat (3) dinyatakan tidak memenuhi syarat, partai politik, gabungan partai politik, atau calon perseorangan diberi kesempatan untuk melengkapi*

²⁰ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, Hlm.22-23

²¹ Peraturan KPU No.1 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas peraturan komisi pemilihan umum No.3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota, Hlm.42-44

dan/atau memperbaiki persyaratan pencalonan paling lama 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU Provinsi.” Ayat (5) “Dalam hal calon gubernur yang diajukan partai politik atau gabungan partai politik berhalangan tetap sampai dengan tahap penelitian kelengkapan persyaratan, partai politik atau gabungan partai politik diberi kesempatan untuk mengajukan calon gubernur pengganti paling lama 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU Provinsi diterima.” Pasal 50 berbunyi, Ayat (4) “Apabila hasil penelitian sebagaimana dimaksud ayat (3) dinyatakan tidak memenuhi syarat, partai politik, gabungan partai politik, atau calon perseorangan diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki persyaratan pencalonannya paling lama 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU Kabupaten/Kota diterima.” Ayat (5) “Dalam hal calon bupati dan calon walikota diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik berhalangan tetap sampai dengan tahap penelitian kelengkapan persyaratan, partai politik atau gabungan partai politik diberi kesempatan untuk mengajukan calon bupati dan calon walikota pengganti paling lama 3 (tiga) hari sejak pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPU Kabupaten/Kota diterima.”

Adapun kewenangan partai politik lainnya perihal penarikan atau pencabutan dukungan diatur didalam Pasal 102 ayat (1) Peraturan KPU No.18 Tahun 2019 Tentang Perubahan kedua atas PerKPU No.3

Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil bupati, dan atau Walikota dan Wakil Walikota. Pasal 102 berbunyi, ayat (1) “Dalam hal sampai dengan berakhirnya masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon yang diterima pendaftarannya dan masih terdapat Partai Politik atau Pasangan Calon perseorangan yang belum mendaftar, dilakukan perpanjangan pendaftaran”, dengan ketentuan:

- a. Apabila perolehan kursi dari satu atau lebih Partai Politik yang belum mendaftar mencapai paling kurang 20% (dua puluh persen) atau perolehan suaranya mencapai paling kurang 25% (dua puluh lima persen), maka komposisi Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusung Pasangan Calon yang telah diterima pendaftarannya, tidak dapat diubah.
- b. apabila perolehan kursi dari satu atau lebih Partai Politik yang belum mendaftar tidak mencapai paling kurang 20% (dua puluh persen) atau perolehan suaranya tidak mencapai paling kurang 25% (dua puluh lima persen), maka Pasangan Calon yang telah diterima pendaftarannya dapat mendaftar kembali dengan komposisi Partai Politik atau gabungan partai politik yang berbeda.

Berdasarkan aturan diatas dapat dipahami bahwa kewenangan Partai Politik setelah mengusung dan mendukung calon kepala daerah tentunya harus menjamin dan memastikan seluruh syarat-syarat yang tercantum didalam Undang-Undang tersebut sudah terpenuhi dikarenakan apabila partai politik telah ditetapkan oleh KPU sebagai partai pengusung dan atau pendukung bakal pasangan calon kepala daerah partai politik tidak diperbolehkan lagi melakukan pencabutan dukungan.

Dalam proses penyelenggaraannya, hal tersebut tidak berarti tidak terjadinya polemik yang terjadi dalam pelaksanaannya. Kenyataannya adapun sosok yang telah diusung oleh partai politik pengusung dan pendukung bahkan telah ditetapkan sebagai bakal pasangan calon kepala daerah tetap oleh KPU partai politik masih melakukan penarikan atau pencabutan dukungan tersebut yang sebelumnya telah diberikan kepada bakal pasangan calon yang bersangkutan, seperti yang terjadi di beberapa daerah penyelenggaraan pilkada di Indonesia dari tahun 2018 dan tahun 2020 diantaranya pada pilkada provinsi NTT tahun 2018 yang dilakukan oleh PDIP, pilkada Prov.Jabar yang dilakukan oleh Partai GERINDRA tahun 2018, Pilkada Prov.Jabar yang dilakukan oleh Partai GOLKAR pada tahun 2018, Pilkada Kab.jember yang dilakukan oleh Partai PKB tahun 2020, Pilkada Kab.Bintuni yang dilakukan oleh partai PAN tahun 2020, pilkada Kab.Kutaikartanegara tahun 2020, Pilkada Kab.Minahasa

Utara yang dilakukan oleh partai PBB tahun 2020, dan Pilkada Kab.Sumbawa yang dilakukan oleh partai PDIP tahun 2020. Pencabutan atau penarikan dukungan yang dilakukan oleh partai politik pada prosesnya ada yang terjadi sebelum melakukan pendaftaran adapun yang melakukan pencabutan dan penarikan setelah melakukan pendaftaran bakal pasangan calon dan pencabutan juga dilakukan setelah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, kabupaten dan ataupun Kota, yang dimana bakal pasangan calon dinyatakan melalui keputusan ketetapan komisi pemilihan umum untuk dapat mengikuti proses pemilihan calon kepala daerah sebagai pasangan calon kepala daerah.

Beredarnya surat edaran KPU RI No.758/PL/02.2-SD/06/KPU/IX/2020 yang menjelaskan bahwa partai politik dan atau gabungan partai politik untuk membatalkan atau menarik dukungannya sepanjang dukungan partai politik terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang telah diterima pendaftarannya jika masih mencukupi jumlah kursi yaitu mencapai setidaknya paling kurang 20 persen atau perolehan suaranya tidak mencapai paling tidak 25 persen untuk mengajukan pasangan calon. Sehingga dari surat edaran inilah yang menjadi indikasi partai politik dapat mencabut atau menarik dukungan terhadap bakal pasangan calon, dikarenakan apabila perolehan kursi dari satu atau lebih partai politik yang belum mendaftar tidak mencapai 20 persen maka pasangan calon yang telah

diterima syarat pendaftarannya yang mendaftarkan kembali dengan komposisi partai politik atau gabungan partai politik yang berbeda. Ini dapat diartikan bahwa penarikan dukungan hanya dapat dilakukan apabila paslon yang telah diterima pendaftarannya mengubah dukungan dan mendaftar kembali.

Penjelasan komisi pemilihan umum mengenai surat edaran ini tentu telah bertentangan dengan pasal 102 ayat 1 huruf b Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil bupati, dan atau wakil kota dan wakil walikota yang menerangkan bahwa “apabila perolehan kursi dari satu atau lebih Partai Politik yang belum mendaftar tidak mencapai paling kurang 20% (dua puluh persen) atau perolehan suaranya tidak mencapai paling kurang 25% (dua puluh lima persen), maka Pasangan Calon yang telah diterima pendaftarannya dapat mendaftar kembali dengan komposisi Partai Politik atau gabungan partai politik yang berbeda; atau”,

Dasar hukum perihal penarikan dukungan oleh partai politik terhadap calon kepala daerah yang telah diusung diatur dalam pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, serta diatur pula dalam pasal 49 ayat (5) dan pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Nomor.8 Tahun 2015 dan secara teknis diatur lebih

jauh dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang pencalonan calon kepala daerah. Sesuai aturan yang ada maka pencabutan dukungan dapat dilakukan oleh partai politik setelah calon yang diusung dinilai telah memenuhi syarat pergantian yang diatur dalam pasal 78 ayat 1 peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota.

Dalam peraturan lainnya mengenai kewenangan partai politik perihal penarikan atau pencabutan bakal pasangan calon kepala daerah juga disebutkan di dalam pasal 79 ayat 1 dan 2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota yang berbunyi,²² ayat (1) "Penggantian bakal calon atau bakal sasaran calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat 1 huruf a dapat dilakukan pada tahap verifikasi persyaratan calon sampai dengan sebelum penetapan Pasangan Calon". Ayat (2) "Penggantian bakal calon atau calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat 1 huruf b dan huruf c dapat dilakukan pada tahap sebagai berikut:"

²² *Op-Cit*, Peraturan KPU No.1 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Peraturan KPU No.3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota, Hlm.52

- a. sejak pendaftaran sampai dengan sebelum penetapan Pasangan Calon atau
- b. sejak penetapan pasangan calon sampai dengan 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka jika partai politik yang mencabut dukungan terhadap calon kepala daerah sebelum syarat penarikan atau penggantian bakal pasangan calon yang telah diatur belum terpenuhi, partai politik tidak dibolehkan menarik atau mencabut dukungannya terhadap calon kepala daerah yang telah diusung dan yang telah didaftarkan ke KPU dan terlebih jika telah ditetapkan secara sah sebagai bakal pasangan calon kepala daerah oleh KPU.

Dikatakan pula di dalam pasal 6 ayat 4 dan 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang berbunyi:²³

(4) Partai politik atau gabungan partai politik yang telah mendaftarkan bakal pasangan calon kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau KIP Aceh atau KPU atau KIP Kabupaten Kota, tidak dapat menarik dukungannya sejak pendaftaran.

(5) Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik menarik dukungan dan/atau menarik bakal calon dan atau bakal pasangan calon yang telah didaftarkan, partai politik atau gabungan partai

²³ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, Hlm.13-14

politik tersebut dianggap tetap mendukung Bakal Pasangan Calon yang bersangkutan dan tidak dapat mengusulkan bakal calon atau Bakal Pasangan Calon pengganti.

Dari uraian diatas dapat dipastikan bahwa partai politik tidak dapat melakukan penarikan atau pencabutan dukungan terhadap pasangan calon kepala daerah yang telah didaftarkan dan ditetapkan sebagai calon pasangan tetap kepala daerah oleh KPU selama persyaratan pencabutan yang disebutkan pada pasal 78 ayat (1) peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota telah terpenuhi. Sekalipun terjadi pencabutan maka ada sanksi yang akan diberikan kepada partai politik terkait yang melakukan pencabutan dukungan kepada bakal pasangan calon kepala daerah, baik sanksi secara administratif maupun sanksi pembedaan.

Sehingga untuk permasalahan ini dapat dikategorikan masuk ke dalam ranah hukum publik, tentunya dengan implikasi tidak ada sanksi perdata berlaku dalam permasalahan ini terhadap pihak yang bermasalah. Pada permasalahan ini tidak hanya akan memberikan sanksi kepada partai atau gabungan partai politik saja, ada beberapa subjek yang dapat ditarik apabila terjadi penarikan pasangan calon kepala daerah, antara lain :

- a partai politik atau gabungan partai politik,
- b pimpinan partai politik,
- c pasangan calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik,
- d pasangan calon kepala daerah yang maju secara perseorangan (*independen*).

Berdasarkan dari uraian dan kenyataan tersebut diatas maka dalam penelitian ini penulis hendak melakukan suatu penelitian terkait analisis kewenangan partai politik dalam penarikan dukungan bakal pasangan calon kepala daerah yang telah diusung dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka penulis bermaksud mengajukan penelitian yang berjudul : **“KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, penulis membatasi permasalahan kedalam identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah bentuk kewenangan partai politik dalam penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah?

2. Apakah bentuk sanksi bagi partai politik yang menarik dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah dalam?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk kewenangan partai politik perihal pencabutan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah .
2. Untuk mengetahui sanksi terhadap partai politik yang mencabut dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam rangka menunjang pengembangan ilmu bagi penulis sendiri dan mahasiswa fakultas hukum pada umumnya terkait dengan penyelenggaraan pilkada.
2. Menjadi masukan bagi masyarakat, para penegak hukum dan elit politik baik penyelenggara pilkada, peserta dan pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada agar dapat mempertimbangkan prinsip dan aturan penyelenggaraan pilkada yang ada.
3. Diharapkan dapat bermanfaat bagi praktisi hukum dan aparat penegak hukum dalam rangka penegakan hukum khususnya dalam hal pencabutan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah oleh partai politik.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Bintang Bangun Bungas Saputra, Tesis "***Strategi Komunikasi Politik Partai Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah di Kota Batu***" Pascasarjana FISIPOL UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG, Februari 2013. Bahwa penelitian ini mengkaji bagaimana strategi komunikasi politik yang dijalinkan partai politik dalam penyelenggaraan Pilkada. Perihal proses politik, komunikasi politik adalah hal yang penting, terutama sebagai jembatan untuk menyampaikan pesan-pesan politik kepada masyarakat. Tentunya pesan-pesan politik tersebut disampaikan dengan menggunakan strategi yang berdampak positif terhadap masyarakat. Tidak jarang strategi jitu yang dilakukan oleh tim pemenangan pemilihan daerah memiliki varian tersendiri yang dianggap mampu untuk mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan kepala daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tim pemenangan Eddy-Punjul menggunakan 4 (empat) strategi komunikasi politik diantaranya (1) aksi (*action*) secara langsung dan berkelanjutan, (2) pemetaan strategi setiap wilayah, (3) konsolidasi internal partai dan loby-loby partai, dan (4) penetapan media komunikasi politik. Oleh karena itu konsep dan atau strategi tidak akan dapat terwujud, jika itu hanya masih dalam tataran konsep, sehingga harus ada tindakan nyata secara implementatif yang dilakukan oleh tim pemenangan, yaitu melakukan (1) komunikasi *face to face* (menyapa rakyat), (2)

Building Image (membangun citra) berbasis kinerja, dan (3) pemanfaatan media komunikasi politik yang tepat sasaran.

2. Lutter Ariestino, Tesis ***“Peran Partai Politik Dalam Pelaksanaan Pendidikan Politik Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Partisipasi dan Inisiatif Masyarakat Dalam Proses Pemilu di Kota Semarang”*** Pascasarjana Fakultas Hukum Jurusan Hukum Tata Negara, UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG SEMARANG, September 2017. Bahwa penelitian ini mengkaji Peran Partai Politik dalam pemberian pendidikan politik kepada masyarakat merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan cita-cita demokrasi bangsa ini, dengan banyaknya keikutsertaan masyarakat dalam memberikan suaranya dalam pemilihan umum. Tingginya suara yang diberikan masyarakat pada pemilihan umum menandakan besarnya peran partai politik dalam memberikan materi pendidikan politik. Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik di Kota Semarang apakah sudah sesuai dengan cita-cita demokrasi yang tertuang dalam Undang-Undang tentang partai politik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik di Kota Semarang mengalami keberhasilan dengan ditandai peningkatan suara masyarakat dan pemilihan umum.
3. Vifner, Tesis ***“Kewenangan Dewan Pengurus Daerah Partai Politik Dalam Melakukan Rekrutmen Bakal Calon Kepala Daerah***

dan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Padang Pariaman)". Pascasarjana Fakultas Hukum UNIVERSITAS ANDALAS, 2017. Bahwa Penelitian ini mengkaji kewenangan DPD Parpol dalam proses Rekrutmen Politik Calon Kepala Daerah. Pilkada merupakan bentuk implementasi demokrasi yang mutlak dilaksanakan untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan asas demokrasi dengan menjunjung tinggi hukum dan nilai-nilai demokrasi yang ada. Proses rekrutmen politik untuk penjaringan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh masing-masing DPD partai politik belum mempunyai pedoman atau petunjuk teknis secara jelas, tetapi hanya melaksanakan edaran atau perintah lisan dari masing-masing DPW maupun DPP, sehingga masing-masing DPD Partai Politik menggunakan mekanisme yang berbeda-beda pula. Kewenangan DPD Partai Politik Kabupaten terlihat hanya sebatas melaksanakan proses penjaringan dan menyampaikan laporan hasil penjaringan ke DPW, sementara proses oleh DPW untuk mendapat persetujuan dari DPP, DPD Partai Politik Kabupaten tidak dilibatkan atau tidak mempunyai kewenangan dalam proses tersebut. Dari hasil penelitian ini ditemukan hanya DPD Partai Nasdem yang memuat ketentuan dalam ART untuk menyaring dan menyeleksi nama-nama calon Bupati dan Wakil Bupati sehingga dapat dikatakan secara tegas mempunyai kewenangan untuk melakukan proses rekrutmen. Untuk

kelancaran dan kepastian hukum terhadap hasil pekerjaan tentu perlu kiranya DPP menyiapkan pedoman terhadap proses rekrutmen. Berkaitan dengan semangat otonomi daerah yang bersifat desentralisasi, maka perlu pengkajian terhadap regulasi tentang Partai Politik berkaitan kewenangan yang diberikan kepada DPD Partai Politik Daerah dalam proses Rekrutmen Politik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik menurut Miriam Budiardjo ialah “suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan partai”.²⁴ Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama dan kepentingan tertentu.

Sigmund Neumann dalam bukunya, *modern political parties*, mengemukakan bahwa, “partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda”.²⁵ Sementara yang dimaksud dengan Partai politik dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok

²⁴Miriam Budiardjo, 1972, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm.403-404

²⁵ *Ibid*, hlm 404

warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar 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 1945.²⁶

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik, sedangkan dalam arti sempit, partai politik adalah organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

2. Kewenangan Partai Politik

Kewenangan partai politik sendiri dapat dilihat dari tujuan partai politik itu sendiri. Dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik di sebutkan tujuan partai politik sebagai berikut:

(1) Tujuan umum Partai Politik adalah:

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

²⁶ Undang-Undang No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

- b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Tujuan khusus Partai Politik adalah:

- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan,
- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Jika di lihat dari tujuan dari partai politik diatas maka tentunya secara tidak langsung partai politik adalah sebuah jembatan pasti untuk mewujudkan pembangunan dalam keberlangsungan suatu Negara.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa Partai Politik memiliki tugas penting dalam pemerintahan, yaitu bersama masyarakat, berusaha mencapai control pemerintahan, menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka atau kelompok pendukungnya serta mengorganisasi dan membujuk pemilih untuk memilih calon mereka agar menempati jabatan tertentu.²⁷ Sekalipun banyak yang dilibatkan dalam menjalankan pemerintahan pada semua tingkat, partai Politik bukanlah pemerintah. Tujuan dasar partai politik adalah mencalonkan anggotanya untuk jabatan publik dan mendapatkan sebanyak mungkin suara pemilih. Ketika terpilih, pejabat-pejabat tersebut akan berusaha mencapai tujuan partai melalui proses legislasi dan inisiatif program.²⁸

3. Fungsi dan Tujuan Partai Politik

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut Sutarto yaitu fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai atau anggota tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

²⁷ Muslim Mufti, H.Ahmad Syamsir, 2016, "*Pembangunan Politik*", Pustaka Setia, Bandung, Hlm.30

²⁸ *Ibid*, Hlm.31

Mengenai fungsi partai politik itu sendiri, berikut beberapa fungsi partai politik diantaranya²⁹ ;

a. Representing Groups of Interest

Dalam partai politik dikenal istilah konstituen, yaitu orang-orang yang mendukung atau memercayakan hak pilihannya kepada partai atau kandidat partai. Partai politik menyajikan kelompok seperti halnya individu. Kelompok kepentingan ini mempunyai perhatian khusus. Partai politik yang merepresentasikan petani, partai politik yang merepresentasikan buruh dan sebagainya. Salah satu partai yang berhasil memposisikan dirinya sebagai partai politik yang merepresentasikan wong cilik.

b. Simplifying choice

Di beberapa Negara, partai politik mampu menempatkan dirinya pada posisi ideologi, filosofi, ataupun nilai-nilai politik tertentu. Pemilih dapat melihat partai politik tertentu berdiri pada sisi tertentu sekalipun dengan penilaian secara sederhana. Dengan demikian, pemilih tidak melihat partai politik sebagai sesuatu yang semu tanpa perhatian khusus yang mencirikannya. Seperti Amerika Serikat, misalnya partai Republik ditempatkan sebagai partai pendukung kalangan bisnis,

²⁹ *Ibid*, Hlm.31-32

sedangkan partai democrat ditempatkan sebagai partai pendukung masyarakat bawah.

c. *Making policy*

Partai politik secara organisasi, bukanlah pembuat kebijakan. Meskipun demikian, partai secara pasti mengambil posisi pada kebijakan penting, terutama untuk menyediakan berbagai alternative kepada partai yang berkuasa. Partai yang berkuasa mencoba untuk meletakkan filosofinya dalam praktik perundang-undangan. Jika seorang calon memenangkan jabatan dengan mayoritas besar, artinya pemberi suara sudah memberikan mandate untuk menyelesaikan program yang dikampanyekan.

Jason simon, seorang peneliti politik dari institute ilmu politik Hungarian academy of sciences, mengemukakan dalam tulisannya yang berjudul *the change of function of political parties at the turn of millennium* menguraikan fungsi partai politik sebagai berikut³⁰:

a. *The Functions of Political Socialization*

Sosialisasi politik adalah proses selama seseorang menjadi sadar dan memperoleh norma, nilai-nilai, dan aturan tentang perilaku politik. Selama proses ini,

³⁰ *Ibid*, hlm.32-34

keluarga, sekolah, komunitas pertemanan, saluran informasi, dan peristiwa yang secara langsung dialami oleh individu merupakan aspek yang penting dalam sosialisasi politik. Proses sosialisasi juga dipengaruhi oleh kebiasaan dari individu, terutama kemampuannya untuk menerima nilai-nilai baru dan banyaknya nilai ini menjadi inklusif atau eksklusif terhadap nilai-nilai lain. faktor-faktor ini mendefinisikan ketertarikan dan respons individu terhadap politik, toleransi politik, serta identitas partai atau kelompok.

b. The functions of Mobilization

Melalui mobilisasi politik (mengimbau untuk bertindak, dan mengerahkan) partai politik melibatkan warga Negara ke dalam kehidupan publik. Tujuan mobilisasi politik meliputi tiga bidang, yaitu mengurangi ketegangan sosial yang dimunculkan oleh kelompok yang dikerahkan, mengelaborasi program dalam rangka memperoleh suara bagi partai, dan membangun struktur kelompok yang dapat dijadikan referensi bagi partai politik. Tujuan semua mobilisasi politik adalah mencapai suatu efek baik dari aspek-aspek tersebut, sehingga dapat memastikan posisi yang lebih baik untuk mobilisasi partai politik.

c. The Functions of Participation

Fungsi partisipasi yang dilakukan oleh partai politik dapat dibedakan dari fungsi mobilisasi. Dengan memobilisasi warga negara, partai mengarah pada pembentukan dan pemengaruhan peristiwa politik dengan bantuan dari lingkaran yang terlembagakan dari organisasi-organisasi dalam sistem politik. Partai politik dapat memastikan partisipasi politik dalam berbagai cara. Menurut Milbrath, sebagai fungsi partai politik, partisipasi politik melibatkan dua dimensi, yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif meliputi instrument kerja partai (aktivitas konkret partai, pemilihan pemimpin) dan keterampilan kerja partai (demonstrasi, debat politik, dan lain-lain). Partisipasi pasif meliputi kepatuhan partai terhadap hukum.

d. The function of Legitimacy

Fungsi legitimasi mengacu pada bentuk opini public. Hal tersebut didasarkan pada kepercayaan dan dukungan partai kepada pemerintah dan system melalui eksistensi partai tersebut. Fungsi legitimasi merupakan efek kolektif dari sosialisasi politik, mobilisasi politik, dan partisipasi politik. Pengenalan dan dukungan suatu system pemerintahan bergantung pada jumlah warga negara yang taat, menghormati norma-norma, menerima

perbedaan dan pemikiran alternatif yang muncul dalam rangka menerima sistem intitusi dan mekanisme demokrasi. Partisipasi dan mobilisasi memberikan kepercayaan dan pengalaman bagi pemilih bahwa opini, kepentingan, dan sistem nilai mereka berperan dalaam system demokrasi. Beberapa ahli, hal tersebut merupakan aspek yang membedakan antara demokrasi dan *non-party dictatorship* atau *single party dictatorship*. oleh karena itu, fungsi legitimasi adalah fungsi utama dari partai politik.

e. *The Function of Representation*

Fungsi representasi merupakan hasil keikutsertaan partai pemilihan umum. Pada negara demokrasi harus memenuhi dua kriteria, yaitu representasi dan pemerintahan. Sebagai hasil akhir dari suara yang telah diberikan kepada partai ataupun kandidat.

Menurut Miriam Budiardjo menguraikan fungsi Partai Politik sebagai berikut³¹ :

a. Sebagai sarana komunikasi politik

Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (broker) dalam suatu bursa ide-ide. Terkadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintahan bertindak

³¹ *Opcit*, Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Hlm.405

sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”.

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan penghubung yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.³²

b. Sebagai sarana sosial politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.

dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politik” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari suatu generasi ke generasi berikutnya dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa.³³ Proses ini melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.³⁴

c. Sebagai sarana rekrutmen politik

³² *Ibid*, Hlm.406

³³ *Ibid*, Hlm 407

³⁴ Abdul Bari Azed, Makmur Amir, 2013, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UNIVERSITAS INDONESIA, Depok, Hlm.26

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Tentunya rekrutmen politik ini merupakan salah satu fungsi dapat pula disebut sebagai instrument yang ada dalam partai.

proses ini berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik, caranya ialah melalui kontrak pribadi, persuasi dan lain-lain. juga diusahakan untuk menarik golongan-golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection leadership*). Kemudian kader tersebut diikutsertakan bersaing dengan partai-partai lain untuk peran-peran politik dalam parlemen, dalam kementerian kabinet dan pemerintahan daerah.³⁵

d. Sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, baik dari segi etnis, sosial ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan menyimpan potensi konflik³⁶.

Fungsi partai politik juga telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang

³⁵ *Ibid*, Hlm.27

³⁶ *Op-Cit*, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Hlm 408

berbunyi sebagai berikut : (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana :

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara,
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat,
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara,
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Berdasarkan Undang-Undang tentang partai politik tersebut maka dapat disimpulkan bahwa, partai politik berfungsi sebagai poros dalam menciptakan keberlangsungan Negara yang baik dengan cara menciptakan roda politik Negara semata-mata untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dimana masyarakat selalu mengidam-idamkannya.

B. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan tentu erat kaitannya dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.³⁷ Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Menurut Miriam Budihardjo kekuasaan adalah “kemampuan seseorang atau sekelompok orang/manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara”.³⁸

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan

³⁷ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Hlm. 37-38.

³⁸ *Ibid*, Rusadi Kantaprawira, Hlm.38

kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Negara ataupun pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantara wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga perlemen.³⁹

Teori Kewenangan yang dalam terjemahan Bahasa Inggris berarti (*Authority of Theory*), sedangkan istilah yang digunakan dalam Bahasa Belanda, Yaitu (*Theory Van het Gezag*), lalu dalam Bahasa Jerman yaitu (*Theorie der Autoritat*).⁴⁰ Herbert A. Simons mengemukakan bahwa wewenang adalah suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan berkaitan dengan hubungan atas pimpinan dengan bawahan,⁴¹ sementara itu SF Marbun berpendapat bahwa, “wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan

³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, “*Perihal Undang-Undang*”, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm.261.

⁴⁰ H.Salim, Erli Septiana Nurbani, 2017, “*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*”, Rajawali Pers, Depok, Hlm.183

⁴¹ Herberts A.Simons, 1984, “*Perilaku Administrasi (terjemahan)*”, Bina Aksara, Jakarta, Hlm.195

hukum publik (yuridis) juga kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang untuk melakukan hubungan hukum”.⁴²

Ateng Syafrudin menguraikan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, “kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu (*onderdeel*) yaitu bagian tertentu saja dari suatu kewenangan”.⁴³ Didalam kewenangan terdapat sejumlah wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah saja (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang secara distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Menurut Prajudi Atmosudirdjo tentang pengertian wewenang 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 dan Administratif. Kewenangan adalah

⁴² SF Marbun, 1999, “*Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*”, Yogyakarta, Liberty, Hlm.154

⁴³ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, Hlm.22.

⁴⁴ *Ibid*, Ateng Syafrudin

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 merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".⁴⁵ Ditinjau dari asasnya kewenangan terdiri dari:

- a. Kewenangan atribusi, ialah kewenangan yang terdapat pada suatu jabatan yang berasal atau diberikan dari Undang-Undang, atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (*institusi*) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang telah ada sebelumnya.
- b. Kewenangan delegasi, merupakan pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain memindahkan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Delegasi ialah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (*institusi*) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

⁴⁵ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 29.

c. Kewenangan mandat, kewenangan ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada ialah perjanjian kerja interen antara pimpinan dan bawahan. Mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan akan tetapi pemberi mandat (*mandator*) memberikan kewenangan kepada oranglain (*mandataris*) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.⁴⁶

Kewenangan dalam hukum publik adalah konsep inti dalam hukum negara dan administrasi. Dalam hukum ketatanegaraan, kewenangan diartikan sebagai kekuatan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, otoritas berkaitan dengan supremasi hukum. (*In the concept of public law, authority is a core concept in state and administrative law. In constitutional law, authority is described as legal power (rechtsmacht). So in the concept of public law, authority relates to the rule of law*).⁴⁷

Dalam aspek hukum administrasi, good governance tidak lepas dari kewenangan yang digunakan oleh pemerintah. Prajudi Atmosudirdjo membedakan antara kompetensi dan kewenangan yang dalam hukum administrasi berbeda pemahamannya,

⁴⁶ Prajudi Admosudirdjo, 2011, *Teori Kewenangan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, Hlm.11

⁴⁷ Abdul Razak, Achmad Ruslan, Hamzah Halim, Khelda Ayunita, "*Harmonization and Synchronization of Laws Related to Management Authority of Coastal Marine Areas*", *Scholars International Journal of Law, Crime and Justice* Abbreviated Key Title: *Sch Int J Law Crime Justice* ISSN 2616-7956 (Print) ISSN 2617-3484 (Online) Scholars Middle East Publishers, Dubai, United Arab Emirates Journal homepage: <https://saudijournals.com/sijlcj>, 14 April 2020, Hlm.128-129

walaupun dalam prakteknya perbedaan tersebut tidak terlalu terasa. Kewenangan itulah yang disebut kekuasaan formal yang bersumber dari kekuasaan legislatif. Sedangkan kewenangan adalah pelimpahan beberapa kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum.⁴⁸ Literature hukum administrasi belanda, masalah kewenangan selalu menjadi bagian penting dan awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi ialah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*).⁴⁹

Indroharto berpandangan dan mengatakan bahwa “wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang yang diperoleh secara atribusi, ialah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh suatu badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Sehingga suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun

⁴⁸ *Op-Cit*, Prajudi, Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara (State Administrative Law)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm.29

⁴⁹ Philipus, M. H, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi (Administrative Law and Corruption Crime)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hlm.10. Dalam Jurnal Abdul Razak, Journal “*Harmonization and Synchronization of Laws Related to Management Authority of Coastal Marine Areas*, *Op-Cit*, Hlm.128,

pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan tata usaha negara yang satu dengan yang lainnya.⁵⁰

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵¹ pengertian wewenang menurut H.D.Stoud ialah *“bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”* bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁵²

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang

⁵⁰Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, Hlm. 90.

⁵¹Indrohato, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 65.

⁵²Irfan Fachruddin, 2004, *“Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah”*, Alumni, Bandung, Hlm.4.

memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁵³

Dari penjelasan diatas maka, dapat terjadi suatu kekuasaan yang tidak terikat atau bahkan berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”⁵⁴. Max Weber mengemukakan bahwa “kekuasaan yang berkaitan dengan hukum disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara”.⁵⁵

S.F Marbun berpendapat bahwa wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum dengan demikian wewenang pemerintah memiliki sifat-sifat antara lain:⁵⁶

1. *Express implied*
2. Jelas maksud dan tujuannya

⁵³ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 35-36.

⁵⁴ Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, Hlm.30

⁵⁵ A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, Hlm. 52.

⁵⁶ Andi Safriani, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, UIN Alauddin University Press, Makassar, Hlm. 190.

3. Terikat pada waktu tertentu
4. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis
5. Isi wewenang dapat bersifat umum (Abstrak) dan konkrit.

F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan bahwa "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*" (wewenang adalah bagian konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara).⁵⁷ Sedangkan Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan wewenang adalah "kekuasaan hukum atau kekuasaan yang berasal dari hukum, sehingga konsep dalam hukum publik, wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan". Berkaitan dengan kekuasaan hukum terdapat dua hal yang penting untuk dideskripsikan, yaitu berkaitan dengan sebuah keabsahan (sahnya) atau suatu tindakan pemerintah dan kekuasaan hukum dimana kedua hal tersebut saling berkaitan. Satu tindakan pemerintah dapat dikatakan sah apabila dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum, dan suatu tindakan pemerintahan mempunyai kekuasaan hukum bilamana dapat mempengaruhi pergaulan atau keberlakuan hukum.

Ferrazi mendefinisikan kewenangan adalah, "hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen yang meliputi pengaturan atau regulasi dan standarisasi, pengurusan atau

⁵⁷ Nur Basuki Winarno, 2008, "*Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*", laksana mediatama, Yogyakarta, Hlm. 65.

administrasi serta pengawasan atau supervisi atas suatu urusan tertentu”. Dalam kaitannya dengan kewenangan pemerintahan, Tonner berpendapat: “kewenangan pemerintah dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warganegara”.⁵⁸

H.D. Stoud yang mengutip pandangan Verhey mengemukakan bahwa “(*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*) mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materil-positif (*het materieel-positieve aspect*”). Aspek negatif ialah tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Tindakan pemerintah adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif ialah pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan Undang-Undang, dan aspek materil-positif menentukan bahwa Undang-Undang harus memuat aturan umum yang bersifat mengikat tindakan pemerintah. Sehingga dapat dipahami bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan

⁵⁸ *Ibid*, Andi Safriani, Hlm.191-192

juga bahwa kewenangan itu muatannya ditentukan normanya oleh Undang-Undang.⁵⁹

2. Unsur-Unsur Kewenangan

Ateng Syafrudin menyebutkan bahwa “terdapat unsur-unsur yang ada di dalam kewenangan itu meliputi diantaranya”:⁶⁰

1. Adanya kekuasaan Formal,
2. Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

Unsur-unsur wewenang, yaitu hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu dari kewenangan.⁶¹ H.D Stoud mengemukakan ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yaitu :⁶²

1. Adanya aturan-aturan Hukum
2. Sifat hubungan hukum.

Indroharto berpandangan bahwa “wewenang dalam arti yuridis ialah “merupakan sebuah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”.⁶³ Sedangkan Kewenangan di dalam Black’s Law Dictionary meliputi diantaranya: *“Right to Exercise powers, to implement and enforce laws, to exact obedience, to command, to judge, Control over and jurisdiction Often synonymous with power.”*

⁵⁹ *Op-Cit*, Ridwan HR, 2014, “*Hukum Administrasi Negara*”, Ed Revisi, Cet. X; Jakarta: Rajawali Pers, Hlm.92.

⁶⁰ Ateng Syafrudin, 2000, “*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang bersih dan bertanggung jawab*”, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Bandung, UNPAR, Hlm.22

⁶¹ *Ibid*, Hlm.22

⁶² *Op-Cit*, H.Salim, Erli Septiana Nurbani, Hlm.184

⁶³ *Ibid*, H.Salim, Erli Septiana Nurbani, Hlm.185

Dalam konstruksi ini, berdasarkan penjelasan diatas, kewenangan bukan hanya diartikan sebagai hak untuk dapat melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga dapat diartikan sebagai:⁶⁴

1. Untuk menerapkan dan menegakkan hukum
2. Ketaatan yang pasti
3. Perintah
4. Memutuskan
5. Pengawasan
6. Yurisdiksi
7. Kekuasaan.

H. Salim HS mengemukakan bahwa ada tiga unsur-unsur yang terdapat dalam teori kewenangan, yaitu sebagai berikut:⁶⁵

1. Adanya Kekuasaan;
2. Adanya organ pemerintah; dan
3. Sifat Hubungan Hukumnya.

Dari ketiga unsur itu, maka yang dijelaskan hanya pengertian organ negara dan sifat hokum. Organ pemerintah merupakan alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum adalah hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Dan akibat hukum merupakan timbulnya hak dan kewajiban.⁶⁶

⁶⁴ Henry Campbell Black, 1978, "*Black's Law Dictionary*", (United State of America: West Publishing Co.), Hlm.121

⁶⁵ *Op-Cit*, H.Salim, Erli Septiana Nurbani, Hlm.186

⁶⁶ *Ibid*, Hlm.186

Selanjutnya dalam Black's Law Dictionary, kewenangan itu dapat dibedakan menjadi 17 macam meliputi :⁶⁷

1. Kewenangan delegasi
2. Kekuasaan hukum
3. Kewenangan nyata
4. Kewenangan untuk menyangkal
5. Kewenangan yang digabungkan dengan kepentingan
6. Kewenangan yang diberikan secara jelas baik itu tertulis atau lisan
7. Kewenangan umum
8. Kewenangan yang tersirat
9. Kewenangan yang benar adanya
10. Kewenangan yang bersifat kebetulan
11. Kewenangan dalam mengambil keputusan
12. Kewenangan yang tidak bisa dipisahkan
13. Kewenangan yang terbatas
14. Kewenangan yang terbuka
15. Kewenangan semu/ pura-pura
16. Kewenangan khusus
17. Kewenangan yang tidak terbatas.

Umumnya kewenangan dapat dimaknai sebagai kekuasaan. kekuasaan adalah kemampuan dari orang atau golongan untuk

⁶⁷ *Op-Cit*, Henry Campbell Black, "Black's Law Dictionary", Hlm.121

menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan fisik.

Wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang dikarenakan kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif serta yudikatif merupakan kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur inti dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

1. Hukum
2. Kewenangan (Wewenang)
3. Keadilan
4. Kejujuran
5. Kebijakanbestarian, dan Kebajikan.

Kekuasaan ialah inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berjalan, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karenanya negara harus diberi kekuasaan.

Menurut Miriam Budiardjo “kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan

dan tujuan dari orang atau negara”.⁶⁸ Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.

Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat.⁶⁹

⁶⁸ *Op-Cit*, Miriam Budiardjo, hlm. 35.

⁶⁹ *Op-Cit*, H.Salim, Erli Septiana Nurbani, 2017, “*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*”, Rajawali Pers, Depok, Hlm.184

3. Jenis-Jenis Kewenangan

Kewenangan dapat dibedakan menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan. Max weber menjabarkan kewenangan kedalam empat macam, diantaranya:⁷⁰

- a. Wewenang kharismatis, tradisional dan rasional (legal)
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi
- c. Wewenang pribadi dan teritorial
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh.

Kewenangan juga dibagi berdasarkan urusan pemerintahan, urusan pemerintahan tersebut merupakan “fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”⁷¹

Ada tiga tingkatan pemerintahan didalam menjalankan urusan pemerintahan, diantaranya Pemerintah, Pemerintah Provinsi, serta Pemerintah Kabupaten dan Kota. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, yakni:⁷²

⁷⁰ Soerjono Soekanto, 2005, “*Sosiologi Suatu Pengantar*”, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hlm. 280-288.

⁷¹ “Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan”.

⁷² “Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan”.

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat di peroleh melalui tiga cara, yakni melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Disebutkan bahwa legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi:

1. Kewenangan Atribusi

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewengannya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewengannya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Dengan atribusi, yaitu kekuasaan diberikan kepada kewenangan administratif oleh badan legislatif independen. Artinya tidak berasal dari kekuatan yang ada sebelumnya. Badan legislatif

menciptakan kekuasaan yang independent atau mandiri dan sebelumnya tidak ada dan menugaskan mereka ke otoritas.⁷³

Atribusi kewenangan terjadi ketika pendelegasian kekuasaan itu didasarkan oleh amanat suatu konstitusi yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal dalam Undang-Undang untuk diatur lebih lanjut.

2. Kewenangan Delegasi

Delegasi (*delegatie*) mengandung makna penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian itu dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan

⁷³ J.G.Rouwer dan A. Schilder, 1998, "*Survey Of Dutch Administrative Law*", (Nijmegen: Ars.Aequilibri), Hlm.16-17

bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Heinrich Triepel mengatakan bahwa “pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan”.⁷⁴ sehingga pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

3. Kewenangan Mandat

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (opdracht) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (lastgeving) maupun kuasa penuh (volmacht). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

⁷⁴ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, 2002, *“Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten dan Kota”*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. Hlm. 104.

Dengan amanah tidak ada pemindahan tetapi pemberi amanat (mandan) memberikan kekuasaan kepada badan (mandataris) untuk mengambil keputusan atau melakukan tindakan atas namanya.⁷⁵ Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai landasan utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*) itu harus berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M Huisman menyatakan pendapat bahwa “organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang. Pembuat Undang-Undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga kepada para pegawai seperti misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya atau terhadap badan khusus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewah tanah atau bahkan terhadap badan hukum privat”.⁷⁶

⁷⁵ *Op-Cit*, J.G.Rouwer dan A.Schilder, “*Survey Of Dutch Administrative Law*”, Hlm.16-17

⁷⁶ *Op-Cit*, Ridwan HR, “*Hukum Administrasi Negara*”, Hlm.100

H.D. Van Wijk Willem Konijnenbelt mengemukakan bahwa “kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara diantaranya atribusi (*atribute*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*)”.

- 1) Atribusi ialah wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- 2) Delegasi ialah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya.
- 3) Mandate ialah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁷⁷

Dari berbagai penjelasan mengenai pengertian kewenangan sebagaimana yang telah diuraikan diatas, penulis berkesimpulan bahwa pada dasarnya kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan ialah kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, sementara itu wewenang merupakan suatu spesifikasi atau bagian dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

⁷⁷ *Op-Cit*, Andi Safriani, “*Hukum Administrasi*”, Hlm. 196.

C. Teori Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, Titik Triwulan Tutik mengatakan bahwa “demokrasi sendiri secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “demos” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “cretein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”⁷⁸ Dalam negara demokrasi, rakyatlah yang memiliki dan menguasai kekuasaan dan kekuasaan itu sendiri dilakukan untuk kepentingan rakyat itu sendiri. demokrasi pada awalnya merupakan gagasan tentang pola hidup yang muncul sebagai reaksi atas realitas sosial dan politik yang tidak manusiawi dalam masyarakat. *(in a democratic country, the people who own and control the power and power itself is performed for the interests of the people themselves. initially, democracy was an idea of the pattern of life that emerged as a reaction to the inhuman social and political reality in society).*⁷⁹

Joseph Schumpeter mengemukakan bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan

⁷⁸ Titik Triwulan Tutik, 2010, “Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, Jakarta, Prenada Media Group, Hlm. 67

⁷⁹ Zulkifli Aspan, Abdul Razak, Marthen Arie, R.Muhammad Thamrin Payapo, *Instituional Strengthening of The General Election Commission in Order to Realizes Fair and Just Election*, Journal of Law, Policy and Globalization, www.iiste.org, ISSN 2224-3240 (Paper) ISSN 2224-3259 (Online) Vol.66, 2017, Hlm.147

untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁸⁰ Kemudian Joseph Schumpeter memberikan pengertian demokrasi secara sempit, bahwa “demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemimpin berikutnya.”⁸¹

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. khasanah pemikiran dan prereformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang demokrasi ialah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.⁸²

Menurut tafsir R. Kranenburg, bahwa “demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata yunani tersebut maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat”.⁸³ Dahlan Thaib menerangkan bahwa “demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang dimana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan

⁸⁰ *Op-Cit*, Titik Triwulan Tutik, Hlm.68

⁸¹ Georg Sorensen, 2014, *Demokrasi Dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang berubah)*, Yogyakarta, Pustakapelajar, hlm. 14

⁸² Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, Hlm. 196

⁸³ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung 1987, Hlm.6

oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.⁸⁴

W.A Bonger mendefinisikan “demokrasi ialah suatu bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian dan andil baik secara langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum”.⁸⁵

Sedangkan menurut C.F. Strong, “demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat”.⁸⁶

Menurut M. Durverger dalam bukunya “*Les Regimes Politiques*” mengemukakan bahwa “demokrasi adalah termasuk cara pemerintahan yang dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah”. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya

⁸⁴ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta (Tanpa Tahun), Hlm.97-98

⁸⁵ Eddy Purnama, 2007, “*Negara Kedaulatan Rakyat*”, Nusamedia, Jakarta, Hlm.

⁸⁶ *Ibid*, Hlm.4

semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.⁸⁷

Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*). Pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktaktor pada negara- negara kota (*city state*) diyunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktekan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politikdijalankan secara langsung oleh rakyatyang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi klasik.⁸⁸

Menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencangkup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah Panjang dan berliku-liku. Sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan didepan hukum yang harus dimiliki setiap elemen masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.⁸⁹

⁸⁷ *Op-Cit*, Ni'matul Huda, "Ilmu Negara", Hlm. 200

⁸⁸ *Op-Cit*, Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Hlm 43

⁸⁹ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, 2013, "Teori-Teori Demokrasi", Pustaka Setia, Jakarta, Hlm, 115

Sidney Hook mendefinisikan demokrasi bahwa “demokrasi ialah sebagai bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.⁹⁰

Maka sebab itulah, didalam demokrasi sebagai suatu gagasan politik terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:⁹¹

- 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat.
- 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif.
- 3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis.
- 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan

⁹⁰ Nakamura dan Samalwood, 1980, “*The Politics of Policy Implementation*”, New York, st. Martin’s Press, Hlm.67

⁹¹ Robert A. Dahl, 1985, “*Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*”, (terjemahan) Sahat Simamora, Rajawali Press, Jakarta, Hlm. 19 – 20.

5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi ialah peran utama merupakan rakyat dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yakni:⁹²

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

2. Unsur-Unsur Demokrasi

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang, Bagir Manan berpandangan bahwa “demokrasi adalah suatu

⁹² Josep A. Scumpeter, 2011, “*Capitalis, socialism & Democracy*”, Rajagrafindo Persada, Jakarta, Hlm 361

fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan”.⁹³ Maka dari itu, praktik disetiap negara tidak selalu sama. Namun walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak jika telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁴

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan
- b. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan dan suara
- f. Terdapat berbagai macam informasi
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Robert Dahl mengurutkan paling tidak ada delapan hal penting sebagai cerminan dari demokrasi, diantaranya:⁹⁵

- a. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi
- b. Kebebasan berekspresi

⁹³ H.Sarja, 2016, “*Negara Hukum (Teori dan Praktek)*”, Thafamedia, Yogyakarta, Hlm.30

⁹⁴ Bagir Manan, “*Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II*”, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, UNPAD Bandung, Hlm.2

⁹⁵ Sidik Jatmika, 2000, “*AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*”, Biografi Publishing , Yogyakarta, Hlm.1

- c. Hak memilih dan dipilih
- d. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan public
- e. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberi dukungan
- f. Alternatif sumber-sumber informasi
- g. Pemilu yang bebas dan adil
- h. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

Menurut Afan Gaffar, “demokrasi sebagai suatu gagasan politik yang dimana adalah suatu paham yang universal sehingga didalamnya terkandung beberapa elemen”. Elemen tersebut diantaranya:⁹⁶

- a. Penyelenggara kekuasaan harus berasal dari rakyat
- b. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya
- c. diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung
- d. rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan

⁹⁶ Afan Gaffar, 1999, “*Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*”, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Hlm.15

terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai

- e. adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih dan
- f. adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul, berserikat dan lain-lain.

3. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Demi mewujudkan konsep negara demokrasi, diperlukan adanya prinsip-prinsip yang diterapkan dan bisa menjadi tolak ukur dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis. Pada umumnya, prinsip demokrasi terdiri dari empat pilar utama, yaitu:⁹⁷

- a. Lembaga legislatif atau parlemen sebagai wakil rakyat
- b. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit
- c. Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang
- d. Pers sebagai alat kontrol masyarakat

Sementara itu dalam perkembangannya, ukuran dalam menilai suatu sistem politik pemerintahan yang demokratis,

⁹⁷ Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, "*Politik Ketatanegaraan*", Yogyakarta, LabHukum Fakultas Hukum UMY, Hlm. 40

sekurang-kurangnya harus terdapat tiga prinsip dasar, yang diantaranya:⁹⁸

- a. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
- c. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

Suatu negara dapat dikatakan demokratis apabila sistem pemerintahannya mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi. Robert Dahl mengemukakan bahwa terdapat beberapa prinsip demokrasi yang harus ada dalam sistem pemerintahan negara demokrasi, diantaranya yakni:⁹⁹

- a. Adanya kontrol atau kendali atas keputusan pemerintah.
Pemerintah dalam mengambil keputusan dikontrol oleh lembaga legislatif (DPR dan DPRD).

⁹⁸ Aminuddin Ilmar, 2014, "*Hukum Tata Pemerintahan*", Jakarta, Prenada Media Group, Hlm. 64

⁹⁹ Sahya Anggara, 2013, "*Sistem Politik Indonesia*", CV Pustaka Setia, Bandung, Hlm.77

- b. Adanya pemilihan yang teliti dan jujur. Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila adanya partisipasi aktif dan warga Negara dan partisipasi tersebut dilakukan dengan teliti dan jujur. Warga negara diberi informasi pengetahuan yang akurat dan dilakukan dengan jujur.
- c. Adanya hak memilih dan dipilih. Hak untuk memilih, yaitu memberikan hak pengawasan rakyat terhadap pemerintahan, serta memutuskan pilihan terbaik sesuai tujuan yang ingin dicapai rakyat. Hak dipilih yaitu memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk dipilih dalam menjalankan amanat dari warga pemilihnya.
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman. Demokrasi membutuhkan kebebasan dalam menyampaikan pendapat dengan rasa aman.
- e. Adanya kebebasan mengakses informasi. Dengan membutuhkan informasi yang akurat, untuk itu setiap warga negara harus mendapatkan akses informasi yang memadai. Setiap keputusan pemerintah harus disosialisasikan dan mendapatkan persetujuan DPR, serta menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi yang benar.
- f. Adanya kebebasan berserikat yang terbuka. Kebebasan untuk berserikat ini memberikan dorongan bagi warga Negara yang

merasa lemah, dan untuk memperkuatnya membutuhkan teman atau kelompok dalam bentuk serikat.¹⁰⁰

Sementara itu J.B.J.M Ten Berge merumuskan enam prinsip demokrasi diantaranya:¹⁰¹

- a. Perwakilan politik. kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum.
- b. Pertanggungjawaban politik. Organ-Organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada Lembaga perwakilan.
- c. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
- d. Pengawasan dan control (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.
- e. Kejujuran dan terbuka untuk umum, dan
- f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Beberapa pakar pun juga menjabarkan kriteria demokrasi secara komprehensif yang diajukan oleh Gwendolen, M. Carter,

¹⁰⁰ *Ibid*, Hlm.78

¹⁰¹ J.B.J.M. Ten Berge, W.E.J. Tjeenk Willink, *Besturen Door De Overheid, Deventer* 1996, Hlm.34-38. Sebagaimana dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII PRESS, Yogyakarta 2003, Hlm.8-10

John H. Herz, Henry B. Mayo, Carter dan Herz yang dimana mengkonseptualkan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan dan dijalankan melalui prinsip-prinsip diantaranya sebagai berikut:¹⁰²

- a. pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif
- b. adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan
- c. persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik
- d. adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif
- e. diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa
- f. adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu dan

¹⁰² Miriam Budiardjo, 1982, "*Masalah Kenegaraan*", Gramedia, Jakarta, Hlm. 86 – 87.

- g. pengembangan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

4. Jenis-Jenis Demokrasi

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi bentuk atau model demokrasi yang diterapkan di satu negara dengan negara yang lain berbeda dalam penerapannya. David Heid menjabarkan setidaknya demokrasi terbagi atas 5 model, diantaranya:¹⁰³

- a. Demokrasi klasik ialah dimana warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
- b. Republika protektif merupakan partisipasi politik sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi. Jika para warga negara tidak bisa menguasai mereka sendiri, mereka akan di dominasi oleh yang lain.
- c. Republikanisme dan perkembangan merupakan dimana para warga harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semua yang dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.
- d. Demokrasi protektif merupakan saat para penduduk membutuhkan perlindungan dari pemimpin, begitu pula dari

¹⁰³ Ni'matul Huda, 2010, "*Ilmu Negara*", Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm.

sesamanya untuk memastikan bahwa mereka yang dipimpin dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara keseluruhan.

- e. Demokrasi developmental adalah partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis.

Sementara itu Sklar mendeskripsikan corak ataupun jenis demokrasi itu terdiri dari 5 model, diantaranya:¹⁰⁴

- a. Demokrasi liberal merupakan pemerintahan yang dibatasi oleh Undang-Undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan.
- b. Demokrasi terpimpin ialah dimana para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka di percaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
- c. Demokrasi sosial merupakan demokrasi yang menitikberatkan pada kepedulian keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik.
- d. Demokrasi partisipasi ialah menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.

¹⁰⁴ *Op-Cit*, Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, Hlm. 47

- e. Demokrasi constitutional adalah menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menitikberatkan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakilinya bagian budaya masyarakat utama.

Dari berbagai pemahaman yang ada dari uraian tersebut maka dapat dirangkum ke dalam tiga sudut pandang, diantaranya, ideologi, cara penyaluran kehendak rakyat, dan titik perhatian, yang dijabarkan sebagai berikut:¹⁰⁵

- a. Berdasarkan Ideologi, Berdasarkan sudut pandang ideologi, sistem politik demokrasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu demokrasi konstitusional atau demokrasi liberal dan demokrasi rakyat.

1) Demokrasi konstitusional (Demokrasi Liberal), Demokrasi konstitusional merupakan demokrasi yang terbatas oleh aturan atau konstitusi. Pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan untuk bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Konstitusi memberikan batasan-batasan terhadap posisi dan peran atau wewenang pemerintah. Oleh karenanya, sering dinamakan pula sebagai “pemerintahan yang berdasarkan konstitusi”. Jadi,

¹⁰⁵ Dwi Sulisworo, Tri Wahyuningsih, Dikdik Baegaqi Arif, *Bahan Ajar Program Studi Pendidikan Kerwarganegaraan (Hibah Pembelajaran Non Konvensional)*, Universitas Ahmad Dahlan 2012, Hlm.12-15

constitutional government sama dengan limited government atau restrained government.¹⁰⁶

2) Demokrasi Rakyat, Menurut demokrasi ini, masyarakat tersusun atas komunitas-komunitas kecil. Masing-masing komunitas yang paling kecil ini mengatur urusan mereka sendiri-sendiri dalam rangka memilih wakil-wakilnya untuk unit-unit administrasi yang lebih besar, misalnya distrik atau kota. Kemudian masing-masing distrik memilih wakil-wakil untuk unit administrasi berikutnya dan pada titik akhir mendapatkan delegasi nasional.¹⁰⁷

3) Demokrasi Pancasila, demokrasi Pancasila merupakan norma yang mengatur penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan negara dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan bagi setiap warga negara Republik Indonesia, organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya serta lembaga-lembaga negara baik di pusat maupun daerah.¹⁰⁸

b. Demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak

¹⁰⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cet ketiga, 2008, Hlm.52.

¹⁰⁷ Kaelan dkk, 2007, "*Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*", Edisi Pertama, Yogyakarta, Paradigma, Hlm.62

¹⁰⁸ Agustam, "*Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia*". Jurnal TAPIS. VII 2011, Hlm.83

1) Demokrasi Langsung, dalam sistem ini, rakyat secara langsung mengemukakan kehendaknya dalam rapat yang dihadiri oleh seluruh rakyat. Demokrasi ini dapat dijalankan apabila negara berpenduduk sedikit dan berwilayah kecil. Sistem ini pernah berlaku di negara athena pada zaman yunani kuno (abad IV SM).¹⁰⁹

2) Demokrasi Perwakilan, ciri demokrasi tidak langsung atau perwakilan merupakan suatu demokrasi ketika fungsi legislatif dijalankan oleh sebuah parlemen yang dipilih oleh rakyat, dan fungsi eksekutif dan yudikatif dijalankan oleh pejabat-pejabat yang juga dipilih melalui pemilihan umum (pemilu). Banyak konstitusi demokratis secara tegas menetapkan kebebasan para wakil dan para pemilihnya. Kebebasan para wakil dari pemilihnya ini adalah ciri khas demokrasi modern. Kebebasan hukum yang dimiliki orang yang dipilih dari pemilihnya tidak sama dengan perwakilan hukum. Pernyataan bahwa rakyat diwakili oleh parlemen berarti rakyat tidak dapat melaksanakan kekuasaan legislatif secara langsung atau kekuasaan dijalankan melalui wakilnya.¹¹⁰

3) Demokrasi Perwakilan Sistem Referendum, demokrasi perwakilan dengan sistem referendum adalah gabungan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Rakyat memilih wakil mereka untuk duduk dalam lembaga perwakilan, tetapi

¹⁰⁹ Opcit, Dwi Sulisworo, Hlm.13

¹¹⁰ David Held, 1994, "*Prospects for Democracy, North, South, East, West*", Cambridge: Polity Press and Blacwell, Hlm.18

lembaga perwakilan tersebut dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem referendum dan inisiatif rakyat.¹¹¹

c. Demokrasi Berdasarkan Titik perhatian

1) Demokrasi Formal, Demokrasi ini disebut juga demokrasi liberal, adalah secara hukum menempatkan semua orang dalam kedudukan yang sama dalam bidang politik, tanpa mengurangi kesenjangan ekonomi.¹¹²

2) Demokrasi Material, demokrasi ini memandang manusia memiliki kesamaan didalam bidang sosial ekonomi, sehingga persamaan bidang politik tidak menjadi prioritas. Demokrasi material dikembangkan di negara sosialis-komunis.¹¹³

3) Demokrasi Gabungan atau Campuran, demokrasi ini adalah bentuk demokrasi campuran yang dimana demokrasi ini berupaya menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat dengan menempatkan persamaan derajat dan hak setiap orang tanpa ada pembedaan.¹¹⁴

D. Tinjauan Umum tentang Teori Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani kuno. Pada mulanya didalam buku *"The*

¹¹¹ *Op-Cit*, Dwi Sulisworo, Hlm.14

¹¹² Septilina Ninis Ristina, 2011, *"Hubungan Antara Pemahaman Demokrasi dan Budaya Demokrasi dengan Sikap Demokrasi"*, Surakarta: Universitas Surakarta, 2011, Hlm.176

¹¹³ *Ibid*, Septiliana Ninis Ristina, Hlm.176

¹¹⁴ *Ibid*

Republic”, plato berpendapat bahwa “mungkin saja mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan, yang berintikan kebaikan. Hal itu dapat terwujud ketika kekuasaan dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan dan kebijaksanaan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*)”. Namun didalam bukunya “*The Statesmen*” dan “*The Law*”, Plato mengemukakan bahwa “yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum”. Senada dengan plato, tujuan negara menurut aristoteles ialah “untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum”.¹¹⁵ Hukum merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara juga diperlukan dalam pembentukannya.¹¹⁶

Pemerintahan negara yang berdasarkan konstitusi adalah salah satu refleksi dari konsep negara hukum. Konsep masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan ialah suatu konsep yang didalamnya memuat nilai-nilai keadilan yang responsif, yang mendukung tujuan negara hukum. Dalam nilai-nilai keadilan

¹¹⁵ Zulkarnain Ridlwan, 2012, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus, ISSN 1978-5186, FH UNIVERSITAS LAMPUNG, Hlm.141

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, “*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, Jakarta: Konstitusi Press, Hlm. 147.

masyarakat memperoleh hak yang sama baik hak sosial maupun hak politik sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara.¹¹⁷

Sehingga sebagai sebuah konsep bernegara, negara hukum bukanlah sesuatu yang baru dalam pembicaraan mengenai bagaimana negara dijalankan dan dikelola. Pada abad 19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, kemudian diketahui tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip check and balances antar kekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara ini selanjutnya dikenal dengan istilah konstitusionalisme.¹¹⁸

Konstitusionalisme kemudian memunculkan konsep *rechstaat* (dari kalangan ahli hukum eropa kontinental) atau *rule of law* (dari kalangan ahli hukum anglo saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan negara hukum. Negara yang memiliki peran terbatas tersebut juga acap kali dijuluki sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam).¹¹⁹

¹¹⁷ Zulkifli Aspan, 2013, Jurnal Hukum "*PRINSIP-PRINSIP NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI (Implementasi Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Negara)*", 10 Oktober, Halaman Deskripsi

¹¹⁸ *Op-Cit*, Zulkarnain Ridlwan, Hlm.142

¹¹⁹ Moh. Mahfud MD, 1999, "*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*", Gama Media, Yogyakarta, Hlm. 22-24.

Gagasan, cuita atau ide negara hukum, selain terkait dengan konsep “*rechtsstaat*” dan “*the rule of law*”, juga berkaitan dengan konsep “*nomokrasi*” yang bersala dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. Perkataan *nomokrasi* itu dapat dibandingkan dengan “*demos*” dan “*cratos*” atau “*kratein*” dalam demokrasi. “*nomos*” berarti norma, sedangkan “*cratos*” ialah kekuasaan.

Konsep negara hukum dalam artian “*rechtsstaat*” dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl bahwa ada empat elemen penting dari konsep negara hukum “*rechtsstaat*”, diantaranya:¹²⁰

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia
- b. Negara didasarkan pada teori trias politica
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang
- d. Ada peradilan administrasi negara yang berfungsi menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Gagasan negara hukum yang dikemukakan oleh Julius Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang (*wetmatigheid*). Namun, pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang dianggap lamban. Lalu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum (*rechmatig bestuur*), kemudian melahirkan konsep yang merupakan varian dari *rechtsstaat* seperti *welfarestaat*

¹²⁰ La Ode Husen, 2009, “*Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan*”, Makassar: UMI Toha, Hlm. 15

dan verzorgingstaat sebagai negara kemakmuran. Ciri dari pada negara hukum formil ialah didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ini adalah corak pemikiran yang dominan menonjol pada pemikiran konsep negara hukum dalam sistem eropa kontinental.

F.R Bothlingk mengemukakan bahwa negara hukum merupakan “(*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*), negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hokum”. kemudian disebutkan bahwa “dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut diwujudkan dengan cara, (*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*), yaitu disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang”.¹²¹

A.Hamid S. Attamimi mengambil pendapat Burkens, yang mengatakan bahwa “negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana merupakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut

¹²¹ Ridwan HR, 2014, “*Hukum Administasi Negara*”, Jakarta, Rajawali Pers, Hlm. 21.

dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum”.¹²² Philipus M. Hadjon menyebutkan “ide (*rechtsstaat*) cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum selayaknya dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk Undang-Undang”.¹²³ Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut dan berdasarkan hukum (*evrithing must be done according to law*).

Tahir Azhary berpendapat bahwa “istilah negara hukum merupakan suatu spesies begrip yang terdiri dari lima konsep”, diantaranya:¹²⁴

- a. Negara hukum menurut konsep Eropa Continental yang disebut *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis
- b. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon antara lain: Inggris dan Amerika Serikat
- c. Suatu konsep yang disebut *socialist legality* yang diterapkan di Uni Soviet sebagai negara komunis
- d. Negara hukum menurut Al Qur’an dan Sunnah atau lebih dikenal dengan nomokrasi Islam
- e. Konsep negara hukum Pancasila.

¹²² A.Hamid S. Attamimi, 1992, “*Teori perundang-undangan Indonesia*”, makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 8

¹²³ Philipus M. Hadjon, 1994, “*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi Manusia, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies natalis Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 6.

¹²⁴ Muh. Tahir Azhary, 2003, “*Negara Hukum*”, Jakarta: Kencana, Hlm. 84.

Menurut Didi Nazmi mengemukakan bahwa “negara hukum ialah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya”. Maksudnya ialah segala kewenangan dan tindakan dari alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berlandaskan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.¹²⁵

Marwan Efendi mengatakan dan menegaskan bahwa “padanan istilah negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kategori, diantaranya Pertama, Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah “*rechtsstaat*”, Inggris menggunakan istilah “*The Rule of Law*”, Perancis menggunakan “*etat de droit*”, dan Amerika Serikat “*Government of law, but not man*”. Kedua, istilah “*rechtsstaats*” dan istilah “*etat de droid*” dinegara kontinental, sementara “*The Rule of Law*” dikenal dinegara anglo saxon. Ketiga, istilah “*sosialist legality*” dikenal di negara-negara yang berpaham komunis. Keempat, dalam kepustakaan Indonesia selain dikenal “*Rechtsstaat*” juga ada “*The Rule of Law*”.¹²⁶

Sehingga bagi sebagian orang memahami kedua konsep bernegara hukum tersebut, tidak ada perbedaan substansial sehingga penggunaan atau pemakaian kedua konsepsi tersebut

¹²⁵ Didi Nazmi Yunas, 1992, “*Konsepsi Negara Hukum*”, Angkasa Raya, Padang, Hlm.20

¹²⁶ Fajlurrahman Jurdi, 2016, “*Teori Negara Hukum*”, Malang, Setara Press, Hlm

ialah sama saja. Namun, jika dicermati melalui pembacaan literatur terkait kedua konsep tersebut maka terdapat perbedaan yang nyata. Baik dari sejarah yang meletarbelakangi lahirnya kedua konsepsi tersebut maupun sistem hukum yang menopang kedua konsepsi tersebut.¹²⁷

Berdasarkan uraian di atas maka negara hukum “*rechtsstaat*” memiliki karakteristik perihal pentingnya peradilan administrasi¹²⁸, sedangkan pada negara hukum “*rule of law*” tidak disebutkan sama sekali “harus ada peradilan administrasi”. Akan tetapi keunggulan yang terdapat dalam konsepsi negara hukum “*rule of law*”, yaitu: pengutamaan atas persamaan di depan hukum.¹²⁹ Atau dengan kata lain “*rule of law*” sangat mengutamakan prinsip kesamaan (*equality*).

2. Unsur-Unsur Negara Hukum

Scheltema mengemukakan pandangannya mengenai unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yakni meliputi lima hal yang diantaranya:¹³⁰

¹²⁷ Aminuddin Ilmar, 2014, “*Membangun Negara Hukum Indonesia*”, Makassar: Phinatama Media, Hlm. 2.

¹²⁸ Philipus M. Hadjon, 1996, “*Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi manusia, dan Negara Hukum*”. (Editor: Bagir Manan). Jakarta: Gaya media Pratama, Hlm. 76.

¹²⁹ Mhd. Shiddiq Tgk. Armia, 2003, “*Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*”, Jakarta: Pradnya Paramita, Hlm. 35.

¹³⁰ B. Arief Sidharta, 2004, “*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*”, dalam Jentera Jurnal Hukum, “*Rule of Law*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November, Hlm.124-125.

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan atas hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum, negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*". Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu diantaranya:
 - 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum
 - 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan
 - 3) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak
 - 4) Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi
 - 5) Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas

- 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau Undang-Undang Dasar.
- c. Berlakunya Persamaan "*Similia Similius* atau *Equality before the Law*" dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
- d. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yakni:
- 1) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala,
 - 2) Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggung jawaban oleh badan perwakilan rakyat

- 3) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah
 - 4) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak
 - 5) Kebebasan berpendapat dan berkeyakinan dan menyatakan pendapat
 - 6) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi
 - 7) Rancangan Undang-Undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- e. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang menyangkut dengan asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- 1) Asas-asas umum pemerintahan yang layak
 - 2) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi
 - 3) Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna "*doelmatig*". Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Dengan terdapatnya unsur negara hukum berupa demokrasi, berarti telah terdapat pengakuan bahwa pemerintahan harus berdasarkan kehendak rakyat, baik dari cara pengisiannya maupun dari berjalannya pemerintahan tersebut.

Perkembangan di zaman modern, konsep negara hukum di eropa kontinental dikembangkan oleh beberapa ahli diantaranya Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte dan lain- lain dengan menggunakan istilah jerman yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi anglo amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum ialah Friedrick Julius Stahl dan Albert Venn Dicey.

Unsur-unsur negara hukum *rechtsstaat* yang penting dikemukakan oleh Julius Stahl ada empat dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum diantaranya:¹³¹

- a. Hak-hak asasi manusia
- b. Pemisahan/Pembagian kekuasaan
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada
- d. Adanya peradilan administasi yang berdiri sendiri.

Alberth Venn Dicey seorang ahli hukum yang mengacu pada sistem anglo saxon, mengemukakan tiga ciri utama mengenai unsur-unsur negara hukum "*the rule of law*" diantaranya:¹³²

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, 2007, "*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*", Jakarta, Buana Ilmu 2007, Hlm.311.

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan- keputusan pengadilan.

Ada tiga ciri esensial bagi keberadaan negara hukum, pertama, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, tidak berlandaskan kekuasaan semata (*rule of power, mach, government not by man, but by law*), melainkan berlandaskan suatu norma objektif yang mengikat kedua belah pihak secara timbal balik, seimbang dan proposional, kedua, norma objektif itu merupakan hukum yang memenuhi syarat formal dan material (*nomocratie, cratie "kekuasaan", namos "hukum"*). Ketiga, norma objektif dilaksanakan secara pasti, baik, benar dan adil.¹³³

Dalam melindungi harkat dan martabat manusia dari kesewenang-wenangan pemerintah, dimungkinkan adanya pembedaan baik pada asas, kelembagaan, maupun pelaksanaannya. Hal tersebut sangat erat hubungannya dengan perjalanan dan kultur setiap bangsa yang bersangkutan. Hal ini

¹³² *Ibid*, Hlm.311

¹³³ M.Solly Lubis, 1992, "*Hukum Tata Negara*", Mandar Maju, Bandung, Hlm.29

merupakan penegasan lebih lanjut dari keputusan internasional commission of jurist tahun 1955 yang diadakan di Athena.¹³⁴

Dalam hal ini ditetapkan standar minimal unsur-unsur negara hukum, yaitu:¹³⁵

- a. Keamanan pribadi harus dijamin
- b. Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu daerah atau alat perlengkapan negara mengeluarkan suatu peraturan untuk mengambil tindakan terhadap hak-hak fundamental itu
- c. Penjaminan terhadap kebebasan mengeluarkan pendapat
- d. Kehidupan pribadi orang harus tidak dilanggar
- e. Kebebasan beragama harus dijamin
- f. Hak untuk mendapatkan pengajaran
- g. Hak untuk berkumpul dan berserikat
- h. Peradilan bebas dan tidak memihak
- i. Kebebasan memilih dan dipilih dalam politik.

Sudargo Gautama merumuskan tiga ciri utama unsur-unsur dari negara hukum, diantaranya:¹³⁶

- a. Terdapat pembatasan kekautan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang,

¹³⁴ Abdul Aziz Hakim, 2011, *"Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm.18

¹³⁵ Azhary, 1995, *"Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya"*, UI PRESS Jakarta, Hlm.34

¹³⁶ *Op-Cit*, Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Hlm.23

tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap penguasa

- b. Asas Legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya
- c. Pemisahan Kekuasaan, agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

3. Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Tahir Azhary yang mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengemukakan pandangan bahwa “ciri-ciri dari nomokrasi atau negara hukum yang baik setidaknya mengandung sembilan prinsip, diantaranya:¹³⁷

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b. Prinsip musyawarah
- c. Prinsip keadilan
- d. Prinsip persamaan
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- f. Prinsip peradilan yang bebas

¹³⁷ Muhammad Tahir Azhary, 1992, “*Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*”, Bulan Bintang, Jakarta, hal. 64

- g. Prinsip perdamaian
- h. Prinsip kesejahteraan
- i. Prinsip ketaatan rakyat.

J.B.J.M. Ten Berge menjabarkan prinsip-prinsip negara hukum sebagai berikut, diantaranya:¹³⁸

- a. Asas Legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal
- b. perlindungan hak-hak asasi manusia
- c. keterikatan pemerintah pada hukum
- d. monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum dan
- e. pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

Jimly Asshiddiqie merumuskan tujuh hal mengenai prinsip-prinsip negara hukum atau nomokrasi, diantaranya:¹³⁹

¹³⁸ J.B.J.M. Ten Berge, 1996, "*Besturen Door De Overheid*", W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, Hlm.34-38, sebagaimana dalam, *Op-Cit*, H.Sarja, "*Negara Hukum (Teori dan Praktek)*", Hlm.32

- a. pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.
- b. pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal.
- c. adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran.
- d. dibentuknya Lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara).
- e. adanya mekanisme "*judicial review*" oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif.
- f. dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut dan
- g. pengakuan terhadap asas legalitas atau "*due process of law*" dalam keseluruhan system penyelenggaraan negara.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, Kapita selekta Teori Hukum, (Kumpulan Tulisan Tersebar), Jakarta (Tanpa Tahun), FH UI, Hlm.141-144

4. Jenis-Jenis Negara Hukum

Berkaitan dengan gagasan "*rechtsstat*" dan "*rule of law*" itu, Richard H. Fallon menggolongkan empat tipe ideal negara hukum, yakni sebagai berikut:¹⁴⁰

- a. konsepsi negara hukum historis memaknai "*the Rule of Law with rule by norms laid down by legitimate authorities prior to their application to particular cases*". Negara hukum tipe historis merupakan tipe negara hukum yang lebih menekankan pada makna orisinal hukum sebagaimana yang dimaksudkan oleh para pembuatnya.
- b. konsepsi negara hukum formalis disebutkan oleh Hakim Antonin Scalia yang mengatakan "*(The Rule of Law as a Law of Rules)*" (Negara Hukum merupakan hukum dari aturan-aturan". Konsepsi negara hukum formalis tersebut lebih menekankan pada penerapan aturan yang menyediakan "panduan perilaku yang maksimal dan efektif serta memastikan bahwa hakim, seperti pejabat lainnya, terikat oleh hukum. (*maximally effective guides to behaviour and ensure that judges, as much as other officials, are bound by law*)". Konsep negara hukum formal ini sangat memusatkan pada penegakan aturan hukum yang tertulis, khususnya aturan perundang-undangan, dengan tujuan terutama untuk kepastian hukum.

¹⁴⁰ Richard H. Fallon, 1997, "*The Rule of Law as A Concept in Constitutional Discourse*", Vol. 97, No. 1, Hlm. 11

- c. konsepsi negara hukum prosedural menekankan pada gabungan diantaranya, keadilan prosedural dalam pengembangan dan penerapan norma-norma hukum, hubungan internal (yang diasumsikan) antara pengertian hukum dan kewajiban, penjabaran yang beralasan tentang hubungan antara sumber-sumber otoritas hukum yang sudah ada dan diakui serta penentuan hak dan tanggung jawab dalam kasus-kasus tertentu, dan uji materi sebagai penjamin keadilan prosedural dan pertimbangan rasional oleh pembuat keputusan legislatif, eksekutif, dan administratif.¹⁴¹ negara hukum prosedural menekankan pada pemahaman hukum sebagai produk dari proses deliberasi yang rasional.
- d. Konsepsi negara hukum substantive dimaknai "*the Rule of Law implies the intelligibility of law as a morally authoritative guide to human conduct.*" Jadi, tipe substantif tidak memandang negara hukum semata mata penegakan aturan tertulis, maksud dari pembentuk hukum, atau proses deliberatif yang rasional, melainkan lebih menekankan pada aspek etis atau moralitas dari hukum, seperti keadilan dan HAM.¹⁴²

Brian Tamanaha membagi konsep "*rule of law*" dalam dua kategori, "formal dan substantif". Setiap kategori, yaitu "*rule of law*" dalam arti formal dan "*rule of law*" dalam arti substantif, masing-

¹⁴¹ *Ibid*, Hlm.18

¹⁴² *Ibid*, Hlm.20

masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep negara hukum atau "*Rule of Law*" itu sendiri menurutnya mempunyai enam bentuk sebagai berikut:

- a. Rule by Law (bukan rule of law), dimana hukum hanya difungsikan sebagai "*instrument of government action*". Hukum hanya dipahami dan digunakan sebagai alat kekuasaan belaka, akan tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
- b. *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, jelas (clear), public, dan relative stabil. Artinya, dalam bentuk yang "*formal legality*" itu, idealnya bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
- c. *Democracy and Legality*, demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. Tetapi, menurut Brian Tamanaha, sebagai "*a procedural mode of legitimation*" atau bentuk prosedural legitimasi, demokrasi juga mengandung keterbatasan yang serupa dengan "*formal legality*". Seperti dalam "*formal legality*", rezim demokrasi juga dapat menghasilkan hukum yang buruk dan tidak adil. Oleh

karenanya, dalam suatu sistem demokrasi yang berdasar pada hukum dalam arti formal atau rule of law dalam arti formal sekalipun, tetap dapat juga timbul ketidakpastian hukum. Jika nilai kepastian dan prediktabilitas itulah yang diutamakan, maka praktek demokrasi itu dapat saja dianggap menjadi lebih buruk daripada rezmi otoriter yang lebih menjamin stabilitas dan kepastian.

- d. Pandangan substantif yang menjamin hak individu.
- e. Hak martabat dan keadilan.
- f. Kesejahteraan sosial, kesetaraan substantif, kesejahteraan dan pelestarian komunitas.¹⁴³

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum Klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern . negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Wolfgang Friedman dalam pandangannya menafsirkan bahwa “antara (*rule of law*) dalam arti formil yaitu dalam arti (*organized public power*) atau mengorganisir kekuatan

¹⁴³ Brian Tamanaha (Cambridge University Press, 2004), lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, “*The Concept of Rule of Law, Jurnal Hukum Jentera*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 83-92.

public (masyarakat), dan (*rule of law*) dalam arti materil ialah (*the rule of just law*) atau aturan hukum yang adil.¹⁴⁴

E. Tinjauan Umum Tentang Teori Sanksi

1. Pengertian Sanksi

Soeroso yang meminjam pendapat Utrecht mengatakan bahwa “ilmu hukum merupakan himpunan petunjuk hidup terdiri dari perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh setiap anggota masyarakat itu”. Oleh karenanya maka, pelanggaran petunjuk tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah terhadap masyarakat itu.¹⁴⁵

P. Borst mengemukakan bahwa “hukum merupakan keseluruhan peraturan bagi kelakuan atau perbuatan manusia di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dan bertujuan agar menimbulkan tata kedamaian dan keadilan”. Pelaksanaan peraturan hukum itu dapat dipaksakan artinya bahwa hukum mempunyai sanksi, berupa ancaman dengan hukuman terhadap si pelanggar atau merupakan ganti-rugi bagi yang menderita.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Utrecht, 1962, “*Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*”, Ichtiar, Jakarta, Hlm. 9.

¹⁴⁵ R. Soeroso, 2006, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, cet. ke-8, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.41.

¹⁴⁶ *Op-Cit*, R. Soeroso, Hlm.27

Menurut Black's Law Dictionary, sanksi merupakan "(a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse), atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi undang-undang".¹⁴⁷ Sedangkan pengertian sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tanggungan (tindakan atau hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan, dan sebagainya) tindakan (mengenai perekonomian) sebagai hukuman kepada suatu negara.¹⁴⁸

Sanksi dimaknai sebagai aturan yang menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan atau terhubung dengan pelanggaran norma "de sanctie wordt gedefinieerd als: "regels die voorschrijven welke gevolgen aan de niet naleving of de overtreding van de normen verbonden worden".¹⁴⁹

Sanksi dapat diartikan sebagai tanggungan, tindakan, hukuman untuk memaksa orang agar menepati perjanjian atau menaati ketentuan Undang-Undang. Hans Kelsen mengatakan, "sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat". Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar

¹⁴⁷ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta, Hlm.191.

¹⁴⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995, Balai Pustaka, Jakarta, h. 1265.

¹⁴⁹ Dupont L., Verstraeten R., 1990, "*Handboek Belgisch Strafrecht*", Leuven : Acco, hlm. 74-75

pada sanksi. Esensi dari hukum merupakan organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan "*legal*" apabila melekat didalamnya sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.¹⁵⁰

Sanksi biasanya selalu digunakan sebagai alat kekuasaan yang berusaha untuk memenuhi atau mematuhi norma dan usaha tersebut ditujukan untuk meminimalkan kerugian yang disebabkan oleh suatu pelanggaran norma yang terjadi. Literatur hukum rumania menerangkan bahwa, "*(the sanction as a consequence of not observing a rule of conduct prescribed or sanctioned by the state)*", sanksi sebagai konsekuensi dari tidak mematuhi aturan perilaku yang ditentukan atau disetujui oleh negara".¹⁵¹

2. Unsur-Unsur Pemberian Sanksi

Dari uraian diatas maka dapat diuraikan sebagai unsur-unsur pemberian sanksi sebagai berikut:

a. Alat Kekuasaan (*Machtmidden*)

¹⁵⁰ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007, "*Pengantar Ke Filsafat Hukum*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hlm.84.

¹⁵¹ Elena Mihaela Fodor, 2007, "*General Principles of Administrative Sanctions in The Romanian Law, Fiat Iustitia Journal*", Vol. 1, Issue 1, 2007, Hlm.1

- b. Memiliki sifat hukum publik (*Publiekrechtelijke*)
- c. Digunakan oleh pemerintah atau pemangku jabatan (*Overheid*)
- d. Sebagai reaksi atas tindakan ketidakpatuhan (*Reactie op niet-neleving*)
- e. Sifat melanggar hukum (*Wederrechtelijkheid*)
- f. Subjek hukum dipandang bertanggung jawab atas perbuatannya
- g. memenuhi kriteria atau unsur pelanggaran yang telah diatur dalam suatu peraturan.

3. Jenis-Jenis Sanksi

a. Sanksi Pidana

Sanksi pidana ialah sanksi yang bersifat tajam jika dibandingkan dengan pemberlakuan sanksi pada hukum perdata maupun dalam hukum administrasi. Pendekatan yang dibangun ialah sebagai salah satu upaya untuk mencegah dan mengatasi kejahatan melalui hukum pidana dengan pelanggaran dikenakan sanksinya berupa pidana. Roeslan Saleh mengemukakan pendapat yang telah dikutip oleh Samsul Ramli dan Fahrurrazi bahwa “pidana merupakan reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik (perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang)”. Hukum pidana menentukan sanksi terhadap

pelanggaran peraturan larangan. Sanksi didalam prinsipnya terdiri atas penambahan penderitaan dengan sengaja.¹⁵²

Wujud atau sifat perbuatan pidana merupakan suatu tindakan melawan hukum dan atau perbuatan-perbuatan tersebut juga merugikan masyarakat atau pihak lain, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tata dalam pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil. Namun, perbuatan seseorang baru dapat dikatakan sebagai tindak pidana jika perbuatan tersebut telah tercantum dan telah diatur ddalam undang-undang. Dengan kata lain, untuk mengetahui sifat perbuatan tersebut dilarang atau tidak, harus dilihat dan berangkat dari rumusan dan isi dari suatu undang-undang.¹⁵³

Sumber hukum pidana di indonesia adalah kitab undang-undang hukum pidana (KUHP) sebagai induk aturan umum dan peraturan perundang-undangan khusus lainnya di luar KUHP. Sebagai induk aturan umum, KUHP mengikat peraturan perundang-undangan khusus di luar KUHP. Namun, dalam hal-hal tertentu peraturan perundang-undangan khusus tersebut dapat mengatur sendiri atau berbeda dari induk aturan umum. Bentuk hukuman Pidana diatur dalam Pasal 10 KUHP, yakni:

1) Pidana Pokok, yang terbagi atas :

¹⁵² *Op-Cit*, Samsul Ramli dan Fahrurrazi, Hlm.192.

¹⁵³ *Ibid*, Samsul Ramli dan Fahrurrazi.

- a. Pidana Mati
 - b. Pidana Penjara
 - c. Pidana Kurungan
 - d. Pidana denda
 - e. Pidana Tutupan.
- 2) Pidana Tambahan, yang terbagi atas :
- a. Pencabutan hak-hak tertentu
 - b. Perampasan barang-barang tertentu
 - c. Pengumuman putusan hakim.

b. Sanksi Perdata

Hukum perdata sifatnya mengatur hubungan antara penduduk atau warga negara sehari-hari, seperti misalnya kedewasaan seseorang, perkawinan, perceraian, kematian, pewarisan, harta benda, kegiatan usaha, dan tindakan-tindakan yang bersifat perdata lainnya. Bentuk sanksi hukum perdata itu dapat berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban) dan atau hilangnya suatu keadaan hukum, diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru. Bentuk putusan yang dijatuhkan hakim dapat berupa :

- 1) Putusan Constitutif yaitu putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan hukum baru, seperti contoh ialah putusan perceraian suatu ikatan perkawinan.

- 2) Putusan *Condemnatoir* yaitu putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi kewajibannya, contohnya adalah putusan hukum untuk wajib membayar kerugian pihak tertentu.
- 3) Putusan *Declaratoir* yaitu putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum, menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata, sebagai contoh seperti putusan sengketa tanah atas penggugat atas kepemilikan yang sah.¹⁵⁴

c. Sanksi Administrasi

Sanksi dalam hukum administrasi merupakan “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara”. dari definisi berikut tersebut, tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, diantaranya ialah alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), serta sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).¹⁵⁵

Jenis sanksi administrasi yang dapat dilihat dari segi sasarannya diantaranya:

¹⁵⁴ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, op. cit., h. 193.

¹⁵⁵ Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, PT. RajaGrafindo, Jakarta, Hlm. 315.

- 1) Sanksi reparatoir, merupakan bentuk sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*.
- 2) Sanksi punitif, merupakan bentuk sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.
- 3) Sanksi regresif, merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi ialah reparatoir artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana

hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.¹⁵⁶

d. Sanksi Pidana Administrasi

Bidang hukum administratif dikatakan sangat luas karena hukum administratif sebagaimana dalam Black Law Dictionary yang telah dikutip oleh Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa “hukum administrasi merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah, dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan mengatur dari lembaga yang bersangkutan”.¹⁵⁷

Bertolak dari pengertian diatas, maka hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi”. Oleh karena itu, didalam Black Law Dictionary dikatakan bahwa “kejahatan atau tindak pidana administrasi (*administrative crime*) dinyatakan sebagai tindak pidana yang terdiri dari pelanggaran peraturan atau ketentuan administratif dan disertai sanksi pidana (*An offence consisting of violation of an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction*)”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Philipus M. Hadjon dkk, 2008, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, cet. ke-X, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hlm. 247.

¹⁵⁷ Barda Nawawi Arief, 2003, Kapita Selekta Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 13.

¹⁵⁸ Ibid, Hlm.14

Hukum administrasi pada umumnya ialah hukum yang mengatur atau hukum pengaturan (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur atau pengaturan (*regulatory powers*), maka hukum pidana administrasi sering disebut pula hukum pidana mengenai pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan (*Ordnungstrafrecht* atau *Orderingstrafrecht*). Selain itu, istilah hukum administrasi juga ada yang menyebutnya sebagai hukum pidana pemerintahan, sehingga dikenal pula istilah (*Verwaltungsstrafrecht*) yaitu Verwaltung berarti administrasi atau pemerintahan dan Bestuursstrafrecht atau bestuur yang berarti pemerintahan.¹⁵⁹

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dipahami bahwa hukum pidana administrasi pada hakikatnya ialah suatu perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan hukum administrasi. Sehingga sanksi hukum pidana administrasi merupakan bentuk fungsionalisasi, operasionalisasi, instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi. Mengingat luasnya hukum administrasi seperti yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat diperkirakan demikian

¹⁵⁹ Ibid

banyak pula hukum pidana digunakan di dalam berbagai aturan administrasi.¹⁶⁰

F. Tinjauan Umum Tentang Teori Pengambilan Keputusan

1. Pengertian Pengambilan Keputusan

Keputusan merupakan hasil pemecahan dalam suatu masalah yang harus dihadapi dengan tegas. Dalam Kamus Besar Ilmu Pengetahuan pengambilan keputusan (Decision Making) didefinisikan sebagai pemilihan keputusan atau kebijakan yang didasarkan atas kriteria tertentu. Proses ini meliputi dua alternatif atau lebih karena seandainya hanya terdapat satu alternatif tidak akan ada satu keputusan yang akan diambil.¹⁶¹

G. R. Terry mengemukakan bahwa pengambilan keputusan adalah sebagai pemilihan yang didasarkan kriteria tertentu atas dua atau lebih alternatif yang mungkin.¹⁶² Ahli lain yaitu Horold dan Cyril O'Donnell mengatakan bahwa pengambilan keputusan adalah pemilihan diantara alternatif mengenai suatu cara bertindak yaitu inti dari perencanaan, suatu rencana tidak dapat dikatakan tidak ada jika tidak ada keputusan, suatu sumber yang dapat dipercaya, petunjuk atau reputasi yang telah dibuat dan P. Siagian mendefinisikan pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan

¹⁶⁰ Ibid

¹⁶¹ Dagun, M. Save, 2006, "*Kamus Besar Ilmu Pengetahuan*", Jakarta : Lembaga Pengkajian Kebudayaan Nusantara (LPKN), Hlm 185

¹⁶² Syamsi, Ibnu, 2000, "*Pengambilan keputusan dan Sistem Informasi*", Jakarta : Bumi Aksara, hlm 5

sistematis terhadap suatu masalah, pengumpulan fakta dan data, penelitian yang matang atas alternatif dan tindakan.¹⁶³

Menurut Suharnan, pengambilan keputusan adalah poses memilih atau menentukan berbagai kemungkinan diantara situasi-situasi yang tidak pasti. Pembuatan keputusan terjadi di dalam situasi-situasi yang meminta seseorang harus membuat prediksi kedepan, memilih salah satu diantara dua pilihan atau lebih, membuat estimasi (prakiraan) mengenai frekuensi prakiraan yang akan terjadi.¹⁶⁴ Salah satu fungsi berpikir adalah menetapkan keputusan.¹⁶⁵ Keputusan yang diambil beraneka ragam. Tapi tanda-tanda umumnya antara lain:

- a. Keputusan merupakan hasil berpikir,
- b. Hasil usaha intelektual,
- c. Keputusan selalu melibatkan pilihan dari berbagai alternative,
- d. Keputusan selalu melibatkan tindakan nyata walaupun pelaksanaannya boleh ditangguhkan atau dilupakan.

Drommond mengatakan bahwa “pengambilan keputusan adalah usaha penciptaan kejadian-kejadian dan pembentukan masa depan (peristiwa-peristiwa pada saat pemilihan dan sesudahnya)”. Pendapat ini menegaskan bahwa pengambilan keputusan merupakan proses pada saat sejumlah langkah yang

¹⁶³ Ibid

¹⁶⁴ Suharnan, 2005, *“Psikologi Kognitif”*, Surabaya : Srikandi, Hlm 194

¹⁶⁵ Rakhmat, Jalaluddin, 2007, *“Psikologi Komunikasi”*, Rosdakarya : Bandung, Hlm.70-71

harus dilakukan dengan pengevaluasian alternatif untuk membuat putusan dari semua alternatif yang ada.¹⁶⁶

Siagian menerangkan bahwa “pada hakikatnya pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan yang sistematis terhadap suatu masalah yang dihadapi”. Pendekatan sistematis itu tentu menyangkut pengetahuan tentang hakikat masalah yang dihadapi, pengumpulan fakta dan data yang relevan dengan masalah yang dihadapi, analisis masalah dengan menggunakan fakta dan data, mencari alternatif pemecahan, menganalisis setiap alternatif sehingga ditemukan alternatif yang paling rasional, dan penilaian dari hasil yang dicapai sebagai akibat dari keputusan yang diambil.¹⁶⁷

Steers berpendapat bahwa “(decision making is a process of selecting among available alternatives) pengambilan keputusan merupakan proses memilih diantara alternative yang tersedia”. Di sini jelas bahwa pengambilan keputusan menyangkut pilihan dari berbagai macam alternatif yang ada dalam organisasi.¹⁶⁸ Kemudian Koontz mengemukakan bahwa “pengambilan keputusan merupakan seleksi berbagai alternatif tindakan yang akan ditempuh

¹⁶⁶ Alimudin, A., & Sukoco, A. 2017. “*The Leadership Style Model That Builds Work Behavior Through Organizational Culture*”, JURNAL LENTERA: Kajian Keagamaan, Keilmuan Dan Teknologi, Hlm.362-375.

¹⁶⁷ Siagian, P. Sondang, 2008, “*Filsafat Administrasi*”, Jakarta: Bumi Aksara, hlm.39.

¹⁶⁸ William J. Wanrich, 1992, “*Leadership in Administration, of Vocational and Tehnical Education*”, Ohio: Charles, E. Merril Publishing Company A Bell & Howell Company, Hlm.113.

dan merupakan inti dari perencanaan”. William memberikan definisi bahwa “pengambilan keputusan sebagai seleksi berbagai alternatif kegiatan yang diusulkan untuk memecahkan masalah”.¹⁶⁹

James A. F. Stoner berpendapat bahwa “pengambilan keputusan merupakan proses yang digunakan untuk memilih suatu tindakan sebagai cara pemecahan masalah”. Pengambilan keputusan sebagai kelanjutan dari cara pemecahan masalah memiliki fungsi sebagai pangkal atau permulaan dari semua aktivitas manusia yang sadar dan terarah secara individual dan secara kelompok baik secara institusional maupun secara organisasional. Selain itu, fungsi pengambilan keputusan merupakan sesuatu yang bersifat futuristik, artinya bersangkutan dengan masa yang akan datang, dimana efek atau pengaruhnya berlangsung cukup lama.¹⁷⁰

Margon dan Cerullo, mendefinisikan pengambilan keputusan sebagai “(a decision is a conclusion reached after consideration, it occurs when one option is selected, to the exclusion of other) suatu keputusan adalah sebuah kesimpulan yang dipakai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih sambil menyampingkan yang lain”.¹⁷¹

¹⁶⁹ Koontz, Manajemen, terj. Tim Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, (Jakarta: Erlangga, 1998), hlm. 13.

¹⁷⁰ Opcit, Syamsi, Ibnu. 2000, hlm 16

¹⁷¹ Salusu, 1996, “Pengambilan Keputusan Sratejik Untuk Organisasi Publik akan Organisasi Nonprofit”, Jakarta: Profindo 1996, hlm. 51

Merujuk dari pengertian dan definisi diatas, dapat dipahami bahwa pengambilan keputusan adalah suatu proses rasional hasil dari buah pikir dari pemilihan alternatif yang akan menghasilkan gambaran dan prediksi kedepannya. Tujuan pengambilan keputusan terdiri dari dua dilihat dari segi sifatnya, yaitu:

- a. bersifat tunggal, hanya satu masalah dan tidak berkaitan dengan masalah lainnya
- b. bersifat ganda, masalah saling berkaitan, dapat bersifat kontradiktif ataupun tidak kontradiktif.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam organisasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan organisasi, yang dimana diinginkan semua kegiatan itu dapat berjalan lancar dan tujuan dapat dicapai dengan mudah dan efisien. Namun, kerap kali terjadi hambatan-hambatan dalam melaksanakan kegiatan ini merupakan masalah yang harus dipecahkan oleh pimpinan organisasi. Pengambilan keputusan dimaksudkan untuk memecahkan masalah yang terdapat dalam sebuah kegiatan.

2. Dasar-Dasar Pengambilan Keputusan

George R. Terry menjabarkan dasar-dasar dari pengambilan keputusan yang berlaku, diantaranya:¹⁷²

- a. Intuisi

¹⁷² Opcit, Syamsi, Ibnu. 2000, Hlm.16

Keputusan yang diambil berdasarkan intuisi atau perasaan lebih bersifat subjektif yaitu mudah terkena sugesti, pengaruh luar, dan faktor kejiwaan lain. Sifat subjektif dari keputusan intuitif ini terdapat beberapa keuntungan, yaitu :

- 1) Pengambilan keputusan oleh satu pihak sehingga mudah untuk memutuskan.
- 2) Keputusan intuitif lebih kepada untuk masalah-masalah yang bersifat kemanusiaan.

Pengambilan keputusan yang berdasarkan intuisi tentu membutuhkan waktu yang singkat untuk masalah-masalah yang dampaknya terbatas, pengambilan keputusan yang bersifat intuitif akan memberikan kepuasan. Akan tetapi, pengambilan keputusan ini sulit diukur kebenarannya karena kesulitan mencari pembandingnya dengan kata lain hal ini diakibatkan pengambilan keputusan intuitif hanya diambil oleh satu pihak saja sehingga hal-hal yang lain sering diabaikan dan akan terlewatkan.

b. Pengalaman

Dalam hal tersebut, pengalaman memang dapat dijadikan pedoman atau panduan dalam menyelesaikan masalah. Keputusan yang berdasarkan pengalaman sangat bermanfaat bagi pengetahuan praktis. Pengalaman dan kemampuan untuk memperkirakan apa yang menjadi latar belakang masalah dan bagaimana arah penyelesaiannya sangat membantu dalam

memudahkan pemecahan masalah sesuai pada titik permasalahannya.

c. Fakta

Keputusan yang berlandaskan dari sejumlah fakta, dan juga data informasi yang cukup itu memang merupakan keputusan yang baik dan solid, namun untuk mendapatkan informasi yang cukup itu sangat sulit.

d. Wewenang

Keputusan yang berandaskan pada wewenang semata maka akan menimbulkan sifat rutin dan mengasosiasikan dengan praktik diktatorial. Keputusan berdasarkan wewenang terkadang oleh pembuat keputusan sering melewati permasalahan yang seharusnya dipecahkan justru menjadi kabur atau kurang jelas.

e. Rasional

Keputusan yang bersifat rasional tentu berhubungan dengan daya guna. Masalah-masalah yang dihadapi ialah masalah yang memerlukan pemecahan rasional. Keputusan yang dibuat berdasarkan pertimbangan rasional lebih bersifat objektif. Dalam masyarakat, keputusan yang rasional dapat diukur apabila kepuasan optimal masyarakat dapat terlaksana dalam batas-batas nilai masyarakat yang di akui saat itu.

Proses pengambilan keputusan merupakan suatu usaha yang rasional dari administrator untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah

ditetapkan pada bagian awal dari fungsi perencanaan. Prosesnya mulai dan berakhir dengan pertimbangan. Ia memerlukan kreativitas, keterampilan kuantitatif dan pengalaman. Urutan-urutan langkah-langkahnya yaitu sebagai berikut:¹⁷³

- a. penentuan masalah
- b. analisa situasi yang ada
- c. pengembangan alternatif-alternatif
- d. analisa alternatif-alternatif
- e. pilihan alternatif yang paling baik.

Boehm, R.G. dan Webb, mengemukakan, Pengambilan Keputusan, langkah-langkah untuk mengambil suatu keputusan harus meliputi diantaranya:

- a. menuliskan pertanyaan
- b. menentukan pilihan-pilihan
- c. mengumpulkan informasi
- d. membuat daftar pro dan kontra, dan
- e. mengambil keputusan.

Sementara itu Adair merumuskan lima langkah dalam hal pengambilan keputusan, diantaranya:

- a. mendefinisikan tujuan
- b. mengumpulkan data yang relevan
- c. menghasilkan pilihan yang layak

¹⁷³ Sutisna Oteng, 1993, "Administrasi Pendidikan Dasar Teoretis untuk Praktek Profesional", Angkasa, Bandung, Hlm.153.

- d. membuat keputusan, dan
- e. mengimplementasikan dan mengevaluasi.¹⁷⁴

Thohiron mengemukakan proses pengambilan keputusan meliputi sebagai berikut:¹⁷⁵

- a. Perumusan masalah, dalam hal ini pemimpin diharapkan mampu merumuskan masalah yang ada di dalam suatu organisasi. Biasanya suatu masalah timbul dikarenakan:
 - 1) adanya gap atau kesenjangan antara kenyataan, titik berangkat, dengan tujuan yang ingin diraih atau standar yang ingin dicapai
 - 2) adanya halangan dan kesulitan untuk menjembatani kesenjangan itu
 - 3) adanya kemungkinan penyelesaian masalah bila perumusannya benar.
- b. Pengumpulan dan penganalisis data pemimpin diharapkan dapat mengumpulkan dan menganalisis data yang dapat membantu menyelesaikan masalah yang ada. Adapun proses pemecahan masalah dalam penentuan pengambilan keputusan diantaranya:
 - 1) fase pengumpulan fakta
 - 2) fase penemuan ide
 - 3) fase penemuan solusi.

¹⁷⁴ Adair John, 2007, "*Decision Making & Problem Solving Strategies*", London: Kogan Page: London, Hlm.23.

¹⁷⁵ Hikmat, 2009, "*Manajemen Pendidikan*", Pustaka Setia: Bandung, Hlm.63.

Fase pengumpulan data atau fakta meliputi kegiatan mendefinisikan masalah serta mengumpulkan masalah dan menganalisis data yang dinilai penting. Salah satu cara untuk meningkatkan kemampuan pengumpulan data ialah diawali dengan mulai dulu melihat masalah yang ada secara luas dan kemudian melanjutkannya dengan menentukan sub masalah yang ada. Dalam hal ini, diperlukan kemampuan untuk membedakan antara gejala dari masalah yang sebenarnya.

c. Pembuatan alternatif-alternatif kebijakan setelah masalah dirincikan dengan tepat dan tersusun secara baik, maka perlu dipersiapkan cara-cara penyelesaiannya. Cara pemecahan ini hendaknya selalu diusahakan adanya alternatif-alternatif beserta konsekuensinya, baik positif maupun negatif. Maka dari itu, seorang pimpinan harus dapat memperkiraan sebaik-baiknya kemungkinan yang ada. Untuk mengadakan perkiraan dibutuhkan adanya informasi yang secukupnya dan metode perkiraan yang baik. Perkiraan itu terdiri dari berbagai pengertian diantaranya:

- 1) perkiraan dalam arti proyeksi, perkiraan yang mengarah pada kecenderungan dari data yang telah terkumpul dan tersusun secara kronologis
- 2) perkiraan dalam arti prediksi, perkiraan yang dilakukan dengan menggunakan analisis sebab akibat

- 3) perkiraan dalam arti konjeksi, perkiraan yang didasarkan pada kekuatan intuisi (perasaan). Intuisi di sini sifatnya subjektif, artinya tergantung dari kemampuan seseorang untuk mengolah perasaan.
- d. Pemilihan salah satu alternatif terbaik dianggap paling tepat untuk memecahkan masalah tertentu dilakukan atas dasar pertimbangan yang matang atau rekomendasi. Dalam pemilihan satu alternatif dibutuhkan waktu yang lama karena hal ini menentukan alternatif yang dipakai akan berhasil atau sebaliknya.

Keputusan yang diambil akan dapat diasumsikan baik bila telah memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:¹⁷⁶

- a. keputusan diambil sebagai pemecahan masalah yang dihadapi
- b. sedapat mungkin cepat dan tepat
- c. bersifat rasional, artinya dapat diterima akal sehat terutama bagi para pelaksana yang nantinya bertanggung jawab atas keputusan tersebut
- d. bersifat praktis dan pragmatis, artinya dapat dilaksanakan dengan kemampuan yang ada
- e. berdampak negatif seminim mungkin
- f. menguntungkan banyak pihak demi kelancaran kerja dan arah tujuan yang hendak dicapai

¹⁷⁶ Anoraga P, 2001, "*Psikologi Kepemimpinan*", Rineka Cipta, Jakarta, Hlm.55.

- g. keputusan yang diambil dapat dievaluasi untuk masa yang akan datang.

3. Faktor yang Mempengaruhi Pengambilan Keputusan

Arroba mengemukakan lima faktor yang mempengaruhi Pengambilan Keputusan, diantaranya:¹⁷⁷

- a. Informasi yang diketahui perihal masalah yang dihadapi
- b. Tingkat pendidikan
- c. Personality
- d. Coping, dalam hal ini dapat berupa pengalaman hidup yang terkait dengan pengalaman (proses adaptasi)
- e. Culture

Sementara itu, Kotler berpandangan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dijabarkan sebagai berikut:¹⁷⁸

- a. Faktor Budaya, yang meliputi peran budaya, sub budaya dan kelas sosial.
- b. Faktor sosial, yang meliputi kelompok acuan, keluarga, peran dan status.
- c. Faktor pribadi, yang termasuk usia dan tahap siklus hidup, pekerjaan, keadaan ekonomi, gaya hidup, kepribadian dan konsep diri.

¹⁷⁷ Arroba, T. 1998, "Decision making by Chinese – US. Journal of Social Psychology". 38,Hlm.102-116.

¹⁷⁸ Kotler, Philip, 2003, "Manajemen Pemasaran", Edisi Kesebelas, Jilid 1 dan 2, PT Indeks: Jakarta, Hlm.98

- d. Faktor Psikologis, yang meliputi motivasi, persepsi, pengetahuan, keyakinan dan pendirian.

4. Proses Pengambilan Keputusan

- a. Identifikasi masalah

Pemimpin diharapkan mampu mengidentifikasi masalah yang ada di dalam suatu organisasi.

- b. Pengumpulan dan penganalisis data

Pemimpin diharapkan dapat mengumpulkan dan menganalisis data yang dapat membantu memecahkan masalah yang ada.

- c. Pembuatan alternatif-alternatif kebijakan

Setelah masalah dirinci dengan tepat dan tersusun baik, maka perlu ditentukan cara-cara pemecahannya.

- d. Pemilihan salah satu alternatif terbaik

Pemilihan satu alternatif yang dianggap paling tepat untuk memecahkan masalah tertentu dilakukan berdasarkan pertimbangan yang matang atau rekomendasi. Dalam pemilihan satu alternatif dibutuhkan waktu yang lama karena hal ini menentukan alternative yang dipakai akan berhasil atau sebaliknya.

- e. Pelaksanaan keputusan

Mengenai pelaksanaan keputusan berarti seorang pemimpin harus mampu dan menerima dampak yang positif

atau negatif. Ketika menerima dampak yang negatif, pemimpin harus juga mempunyai alternatif yang lain yang mungkin telah dipersiapkan.

f. Pemantauan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan

Setelah keputusan dijalankan seharusnya pimpinan dapat mengukur dampak dari keputusan yang telah dibuat dan tau yang telah diberikan.

5. Jenis-Jenis Keputusan

Adapun jenis-jenis keputusan dalam proses pengambilan keputusan. Pada dasarnya keputusan yang harus diambil oleh level manajemen di suatu perusahaan ialah jenis keputusan yang diantaranya terdiri dari:

- a. Keputusan strategis, merupakan keputusan yang dibuat oleh manajemen puncak dalam sebuah perusahaan.
- b. Keputusan taktis, merupakan keputusan yang dibuat oleh manajemen menengah.
- c. Keputusan operasional, merupakan keputusan yang dibuat oleh tingkat manajemen yang paling bawah, misalnya operator mesin di rantai produksi.

Berdasarkan tersedianya pemecahan masalah tersebut, maka jenis keputusan yang biasanya timbul ialah diantaranya:

- a. Keputusan Terprogram. Merupakan keputusan yang berkaitan dengan kebiasaan, aturan, dan prosedur. Dalam hal ini kondisi yang dihadapi semuanya dapat diketahui dengan pasti.
- b. Keputusan tidak terprogram. Keputusan tidak terprogram merupakan keputusan yang tidak mempunyai suatu aturan yang baku, tergantung pada jenis masalahnya. Biasanya, masalah yang membutuhkan keputusan tidak terprogram ini terjadinya tidak dapat diprediksi.
- c. Keputusan tidak terstruktur. disebut tidak terstruktur dikarenakan tidak diketahui pemecahannya oleh karena ketidakjelasan dari suatu masalahnya.

G. Kerangka Pikir

Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis atau konsep-konsep yang dipakai oleh Penulis dan variabel-variabel yang diteliti akan menggambarkan hubungan-hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya.

Penelitian ini dibatasi pada kewenangan partai politik dalam penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang akan danau telah diusung dalam hubungannya terhadap penyelenggaraan pilkada untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pencabutan dukungan oleh partai politik pengusung bakal pasangan calon kepala daerah terhadap calon kepala daerah yang

dianggap menyalahi Undang-Undang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan dimana pencabutan dukungan ini dilakukan oleh partai politik dalam kewenangannya menyatakan penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang telah diusung sebelumnya.

Bilamana terjadi penarikan dukungan maka dianggap melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan dapat dikenakan sanksi administratif hingga sanksi pidana. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan undang-undang yakni terbatas pada perundang-undangan (tertulis) serta pandangan atau pemahaman dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang membantu menjelaskan dan mempertegas prinsip tersebut dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Adapun dalam penelitian ini diterapkan dua indikator variabel yang akan diteliti atau dianalisis yakni variabel bebas (*independent variabel*) yaitu kewenangan partai politik ditinjau dalam keputusan partai politik dan variabel kedua yakni variabel terikat (*dependent variabel*) yaitu bagaimana bentuk sanksi bagi partai politik bersangkutan yang menarik dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang telah diusung.

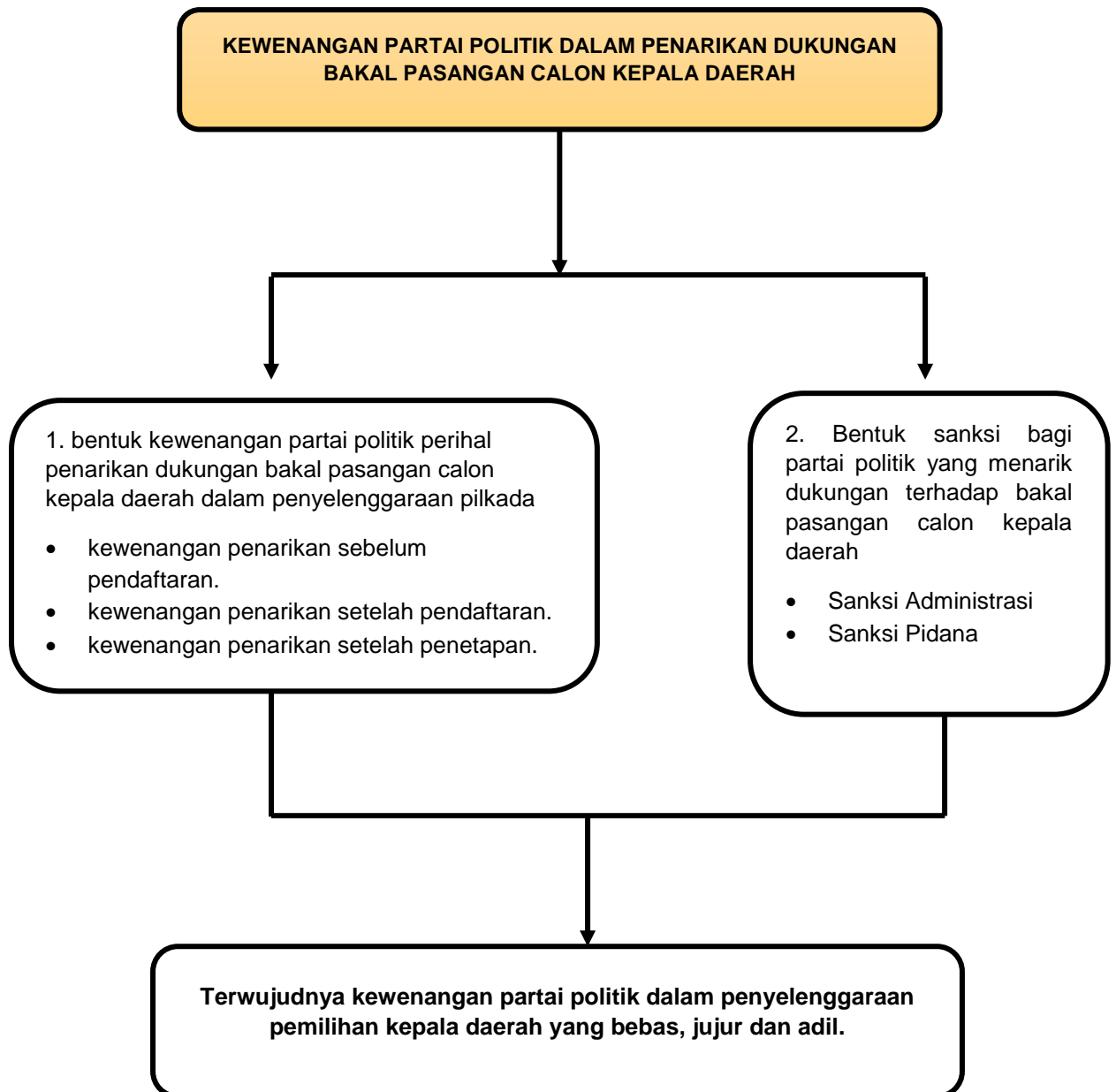
Adapun variabel pertama yaitu kewenangan partai politik mencakup kewenangannya dalam menarik atau mencabut dukungan dari bakal pasangan calon kepala daerah yang telah diusung.

Kedua, yakni penerapan sanksi terhadap partai politik yang mencabut dukungan bakal pasangan calon dalam penyelenggaraan Pilkada. Pada bagian ini penulis menggunakan teori kewenangan dan teori sanksi dalam penyelenggaraan Pilkada. Hal ini dikarenakan objek penelitiannya adalah kewenangan Partai politik dalam menarik atau mencabut dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah. Teori Kewenangan juga berfungsi untuk menerangkan bentuk-bentuk kewenangan yang dimiliki oleh partai politik dalam penyelenggaraan pilkada dihubungkan dengan pencabutan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah.

Adapun variabel kedua yaitu pemberian atau penerapan sanksi terhadap partai politik dalam penyelenggaraan pilkada perihal pencabutan atau penarikan dukungan terhadap bakal pasangan calon kepala daerah yang dilakukan oleh partai politik, mengingat sifat pencabutan dukungan yang dilakukan ialah pencabutan secara lisan bukan secara formal atau tertulis yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah melainkan penarikan dukungan dilakukan dengan cara lisan yang dimana pencabutan dukungan secara lisan tidak diatur didalam peraturan yang ada. Akan tetapi sifat penarikan atau pencabutan dukungan tersebut

belum diatur didalam peraturan yang ada sehingga mengindikasikan pencabutan dukungan secara lisan dinilai masih dapat dilakukan dikarenakan belum menyentuh koridor hukum atau telah terjadinya pelanggaran dalam penyelenggaraan Pilkada dan juga pencabutan ini dinilai menghilangkan hak-hak konstitusional bakal pasangan calon kepala daerah sebagai peserta pemilihan kepala daerah.

H. BAGAN KERANGKA PIKIR



I. Definisi Operasional

Pada bagian ini akan dikemukakan definisi operasional variabel sebagai suatu pegangan dalam menganalisis tiap-tiap indikator yang termuat dalam variable pertama dan kedua. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda sehingga bermuara pada pemahaman yang sama dalam memahami tiap-tiap indikator. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Partai Politik merupakan organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pilkada ialah merupakan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah 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.
3. Penyelenggara pilkada merupakan lembaga yang berwenang dalam menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota secara langsung oleh rakyat di masing-masing daerah otonom yang sesuai.

4. Pasangan Calon ialah peserta pilkada yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai calon pemimpin dalam pemerintahan daerah yang terdaftar dan memiliki hak untuk dipilih oleh para pemilih. dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 juga mengatakan selain pasangan calon yang diusung oleh parpol dan atau gabungan parpol, peserta pilkada atau calon kepala daerah juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.
5. Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di indonesia meliputi pemilihan umum DPR, DPD dan DPRD, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, serta pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.
6. Badan Pengawas Pemilihan Umum (disingkat Bawaslu) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Kepala Daerah ialah seorang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang pemerintah pusat untuk menjalankan suatu pemerintahan di daerah.

8. Penarikan Dukungan ialah suatu perbuatan pembatalan atas keberpihakan kepada seseorang dan atau suatu kelompok tertentu baik secara lisan maupun tulisan.
9. Pengambilan Keputusan merupakan proses yang digunakan untuk memilih suatu tindakan sebagai cara pemecahan masalah, dan atau pemilihan alternative tertentu dari dua atau lebih alternative yang ada.
10. Sanksi Administratif merupakan sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah, warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.
11. Sanksi Pidana adalah suatu jenis sanksi yang bersifat nestapa yang diancamkan atau dikenakan terhadap perbuatan atau pelaku perbuatan pidana atau tindak pidana yang dapat mengganggu atau membahayakan kepentingan hukum.
12. Jujur dan Adil merupakan jujur berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat, pemerintahan, pengawas pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan UU, sedangkan adil berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.