

### BAB III

## KOMPILASI TEORI YANG Mendukung PERTANGGUNGJAWABAN KPUD DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

### A. Teori Kedaulatan Rakyat

Jean Bodin adalah orang yang pertama kali mengemukakan teori kedaulatan, dengan mendefinisikan kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warganegara dan rakyat tanpa suatu pembatasan undang-undang<sup>7</sup>. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat hukum di dalam suatu negara, yang sifatnya: (1) tunggal; (2) asli; (3) abadi; dan (4) tidak dapat dibagi-bagi<sup>8</sup>. Sedangkan ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau disebut juga pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat<sup>9</sup>. Selanjutnya ide mengenai kedaulatan rakyat ini merupakan ajaran Jean Jaques Rousseau<sup>10</sup>. Ajaran Rousseau dikenal dengan nama Perjanjian Masyarakat atau kontrak sosial, artinya bahwa terbentuknya negara diawali dengan adanya perjanjian masyarakat, sehingga terjadi suatu peralihan dari keadaan alam bebas ke keadaan bernegara. Akibat diselenggarakannya perjanjian masyarakat ini adalah:

1. terciptanya kemauan umum atau *volonte generale*, yaitu kesatuan kemauan orang-orang yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat tadi, inilah yang merupakan kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan; dan
2. terbentuknya masyarakat atau *Gemeinschaft*, yaitu kesatuan orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat. Masyarakat inilah yang memiliki kemauan umum, yaitu suatu kekuasaan

<sup>7</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 79.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gama Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 125.

<sup>10</sup> Soehino, *op.cit.*, hlm. 119.

tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan. Kekuasaan yang tertinggi ini dinamakan kedaulatan rakyat<sup>11</sup>.

Menurut Rousseau, bahwa dalam kedaulatan rakyat, rakyat tidak pernah menyerahkan kepada raja, bahkan kalau ada raja yang memerintah raja itu hanya sebagai mandataris daripada rakyat<sup>12</sup>. Rousseau menganggap bahwa raja itu berkuasa hanya sebagai wakil rakyat, dan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat. Konsekuensi ajaran Rousseau ini ada dua, yaitu: (1) adanya hak rakyat untuk mengganti atau menggeser penguasa, dan (2) adanya faham bahwa yang berkuasa itu rakyat, atau faham kedaulatan rakyat<sup>13</sup>. Kekuasaan negara atau kekuasaan pemerintahan itu ada pada rakyat yang juga baik sifat-sifatnya, maka bentuk negaranya adalah negara demokrasi<sup>14</sup>. Kekuasaan pemerintahan di tangan rakyat menurut Mahfud MD mengandung pengertian tiga hal penting. Pertama, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*); kedua pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), ketiga pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).<sup>15</sup> Pemerintahan dari rakyat berhubungan erat dengan legitimasi pemerintahan. Pemerintahan legitimasi berarti suatu pemerintahan yang berkuasa mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan yang menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan pengawasannya dijalankan oleh rakyat. Pemerintahan untuk rakyat yaitu suatu pemerintahan yang mendapat mandat kekuasaan yang diberikan oleh rakyat dipergunakan untuk menjalankan aspirasi rakyat<sup>16</sup>.

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan sebuah konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyat yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 120.

<sup>12</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *op.cit.*, hlm. 71.

<sup>13</sup> Soehino, *op.cit.*, hlm. 121.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 125.

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Bilan-Bilan Demokrasi Cema Media Yogyakarta 1999*, hlm.

sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan<sup>17</sup>. Demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan<sup>18</sup>. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Jimly Asshiddiqie menyebutkan empat ciri yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu: (1) kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, (2) diselenggarakan untuk rakyat, (3) diselenggarakan oleh rakyat, dan (4) terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara<sup>19</sup>.

David Beetham dan Kevin Boyle lebih lanjut menyatakan bahwa demokrasi mengejawantahkan keinginan rakyat dalam keputusan kolektif, dan bahwa masing-masing anggota harus mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan atau pembuatan keputusan-keputusan tersebut. Demokrasi mencakup dua prinsip kembar kontrol rakyat atas proses pembuatan keputusan kolektif dan kesamaan hak-hak dalam menjalankan kendali tersebut<sup>20</sup>.

David Beetham dan Kevin Boyle menyatakan ada empat komponen atau pilar utama demokrasi yang sedang berjalan. Keempatnya adalah: (1) pemilihan umum yang bebas dan adil; (2) pemerintahan yang terbuka dan bertanggungjawab; (3) hak-hak sipil dan politik; dan (4) suatu masyarakat demokratis atau masyarakat madani<sup>21</sup>. Masing-masing komponen itu penting bagi keseluruhan bangunan demokrasi dan memiliki kerangka kerja sendiri-sendiri. Kerangka kerja digambarkan secara diagramatis sebagai suatu "piramida demokrasi"

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241.

<sup>18</sup> A. Ubaidillah, et.al., *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, 2000, hlm. 163.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, op.cit.*, hlm. 242.

<sup>20</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 20.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 58-59.

**Pemilu yang adil dan bebas.** Dieter Nohlen, mengatakan bahwa di dalam negara dengan demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat pemilihan umumnya adalah pemilihan umum yang kompetitif (*competitive elections*)<sup>22</sup>. Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka<sup>23</sup>. Terdapat hubungan yang erat antara demokrasi dengan pemilihan umum, yaitu bahwa tanpa pemilihan umum, tanpa kompetisi terbuka antara kekuatan sosial dengan kekuatan kelompok-kelompok politik (*political groups*), maka tidak akan ada demokrasi. Pemilihan umum juga akan melegitimasi kepemimpinan politik (*political leadership*). Disamping juga pemilihan umum merupakan elemen penting dari partisipasi demokrasi<sup>24</sup>. Fungsi pemilihan umum yang kompetitif menurut Dieter Nohlen<sup>25</sup>, ada tiga yaitu: (1) para pemilih dapat mengekspresikan kepercayaannya kepada seseorang yang dipilihnya; (2) dapat memilih parlemen yang baik dan responsif; dan (3) pemerintahan yang terpilih dapat dikontrol, dipilih ulang, dan digulingkan. Selanjutnya mengenai manfaat pemilihan umum yang kompetitif dapat dilihat di tabel 2.1.

**Tabel 2.1. Meaning of Competitive Election**

No	<i>Competitive Election</i>	
1	<i>Meaning of elections in the political process</i>	<i>High</i>
2	<i>Freedom of candidacy and choice</i>	<i>High</i>
3	<i>Freedom of elections</i>	<i>Assured</i>
4	<i>Transition of power possible</i>	<i>Yes</i>
5	<i>Legitimation of the political system</i>	<i>Yes</i>
6	<i>Type of political system</i>	<i>Democratic</i>

<sup>22</sup> Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, 1993, hlm. 11.

<sup>23</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op.cit.*, hlm. 59.

<sup>24</sup> Dieter Nohlen, *loc.cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

Sumber: Dieter Nohlen, 1993.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pemilihan yang kompetitif adalah pemilihan yang memiliki arti yang tinggi dalam proses politik yang ditandai dengan tingginya tingkat kebebasan untuk menggunakan hak pilih aktif maupun hak pilih pasif seseorang, karena kebebasan di dalam pemilihan terjamin. Pemilihan yang kompetitif memungkinkan adanya transisi kekuasaan dan adanya legitimasi pada sistem politik hasil pemilihan.

Pemilihan yang bebas dan adil mencakup dua hal, yaitu: (1) sistem pemilihan umum, yaitu hukum-hukum yang mengatur mengenai pemilihan umum; dan (2) proses pemilihan umum, yaitu terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri.

Selanjutnya mengenai klasifikasi pemilihan umum yang kompetitif seperti yang diilustrasikan ke dalam Tabel 2.2. dari pemikiran Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin. Tipe pemilihan umum yang kompetitif dinilai oleh kepentingan politik yang sedang berlangsung di sebuah negara. Menurut Rod Hague, dkk., di dalam pemilihan umum yang kompetitif sebagai pertukaran pengaruh antara elit dan pemilih. Elit akan mendapatkan tambahan otoritas bila mau mendengarkan pemilih, dan tentu saja para elit tidak akan memenangkan sesuatu untuk sesuatu yang sia-sia (*winning something for nothing*). Begitu juga, pemilih akan memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusan pemerintah, tetapi hanya menentukan sebagian dari keputusan-keputusan tersebut, dan seterusnya dituntut untuk mematuhi keputusan pemerintah. Secara keseluruhan pemilihan yang kompetitif memperluas otoritas pemerintah. Disamping juga ada kemungkinan menurunkan otoritas pemerintah sehingga tidak bisa digunakan lagi.

Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin menyatakan bahwa,

*"a competitive election is a free and fair election. A free election is any electoral process which respects human rights and freedoms, including freedom of speech; freedom of association; freedom to register as an elector, a party, or a candidate; freedom from coercion; freedom of access*

*election is an electoral process with a level playing field; including: non-partisan administration of the election; constitutional protection of electoral law; universal suffrage and accessible polling places; balanced reporting by media; equitable access to resources for campaigns; open and transparent counting of the vote; equitable and non-coercive treatment of parties, candidates and electors by the government, the police, the military, and the judiciary”<sup>26</sup>.*

**Pemerintahan yang terbuka dan bertanggungjawab.** Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan<sup>27</sup>. Pemerintah yang sebelumnya memegang kendali pemerintahan, lambat laun mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Oleh karena itu tata pemerintahan yang baik diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan bangsa dan didukung pula dengan kesepakatan dan rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen bangsa yang melibatkan tiga pilar berbangsa dan bernegara yaitu para aparatur negara, pihak swasta, dan masyarakat madani untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik.

Prinsip-prinsip utama yang melandasi tata pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang bertanggungjawab, pemerintahan yang terbuka, dan adanya partisipasi masyarakat<sup>28</sup>. Pemerintahan yang bertanggungjawab menuntut dua hal yaitu kemampuan menjawab dan konsekuensi. Kemampuan pertama berhubungan dengan pemerintah harus mampu menjawab (*answerability*) untuk menjawab setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan penggunaan wewenang, penggunaan sumber daya, dan hal-hal yang telah dicapai dengan penggunaan sumber daya tersebut<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, Macmillan Press LTD., London, 1998, hlm. 99.

<sup>27</sup> Loina Lalolo Krina P., *Indikator dan Alat Ukur Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*, <http://www.goodgovernance-bappenas.go.id>, 2003.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Loina Lalolo Krina P., *loc.cit.*

Pemerintah yang terbuka atau transparan adalah suatu prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yaitu informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapainya<sup>30</sup>. Informasi yang dimaksudkan adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu: (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi<sup>31</sup>.

Di dalam International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR) atau Konvensi Hak Sipil dan Politik, telah ditentukan di dalam Pasal 17 dan Pasal 19 bahwa seseorang memiliki kebebasan untuk mencari, menerima, dan memberi informasi/keterangan dan segala macam gagasan tanpa pembatasan-pembatasan, baik secara lisan ataupun tulisan atau tercetak. Disebutkan pula bahwa setiap orang mendapatkan jaminan perlindungan atas kerahasiaan pribadi, keluarganya, rumahtangganya atau hubungan surat menyurat, ataupun kehormatan dan nama baiknya. Konvensi ICCPR juga memberikan tanggungjawab kepada negara untuk menetapkan regulasi setingkat undang-undang dalam rangka menghormati hak-hak dan nama baik orang lain, dan menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesusilaan umum. Hak atas informasi dan proteksi informasi seseorang merupakan hak asasi manusia yang sangat perlu dijaga dan dilindungi.

## **B. Teori Negara Hukum**

Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi ada dua unsur dalam paham negara hukum; pertama, bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Dan kedua bahwa norma

obyektif itu, hukum, memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan idea hukum<sup>32</sup>. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara; dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah kedilan. Dari segi moral politik ada empat alasan utama (dasar etis) untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokratis, dan (4) tuntutan akal budi<sup>33</sup>.

Kepastian hukum merupakan kebutuhan langsung. Dalam hubungan dengan negara kepastian hukum berarti bahwa tindakan negara dapat diperhitungkan karena diambil berdasarkan hukum yang berlaku umum<sup>34</sup>. Kepastian hukum berarti kepastian dalam pelaksanaannya, maksudnya bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti sudah dipenuhi, bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga<sup>35</sup>. Tuntutan perlakuan yang sama, maksudnya adalah bahwa di hadapan hukum semua orang sama derajatnya. Semua orang berhak atas perlindungan hukum dan tidak ada yang kebal terhadap hukum. Ini yang dimaksud dengan asas kesamaan hukum atau kesamaan kedudukan di hadapan undang-undang<sup>36</sup>. Hukum menjamin bahwa segenap anggota masyarakat diperlakukan menurut tolok ukur yang obyektif dan sama. Tolok ukur itu adalah hukum<sup>37</sup>. Legitimasi demokratis atau tuntutan agar penggunaan kekuasaan harus berdasarkan persetujuan dasar para warga negara dan senantiasa berada di bawah kontrol rakyat, langsung mengandung tuntutan agar kekuasaan negara dijalankan berdasarkan dan dalam batas-batas hukum<sup>38</sup>. Supremasi hukum di dalam demokrasi, mengejawantahkan prinsip sederhana bahwa semua pejabat negara, entah dipilih melalui pemilu atau diangkat tersendiri, harus bertindak berdasarkan hukum dan konstitusi, sesuai

---

<sup>32</sup> F. van der Stoep, *Principles of Law*, p. 10.

dengan kekuasaannya yang secara sah ditentukan<sup>39</sup>. Supremasi hukum sebagai tonggak demokrasi, memungkinkan adanya perlindungan bagi hak-hak individu dari tindakan eksekutif. Tetapi supremasi hukum hanya efektif sejauh ada kekuasaan/lembaga yudikatif yang independen untuk menegakkannya. Pasal 1 Prinsip-Prinsip Dasar PBB mengenai Lembaga Yudikatif menyatakan bahwa, "independensi (kemandirian) yudikatif harus dijamin oleh negara dan diberi tempat terhormat dalam konstitusi atau hukum-hukum negeri itu". Independensi / dimaknai oleh David Beetham dengan independensi lembaga bebas campur tangan dari lembaga eksekutif dan legislatif dan independensi personal setiap hakim untuk menjalankan tugas-tugasnya tanpa intervensi dan tekanan<sup>40</sup>.

Setelah melihat dasar etis tuntutan agar negara selalu bergerak berlandaskan hukum yang baik dan adil, maka suatu negara hukum memiliki beberapa ciri yang secara etis juga relevan, yaitu: (1) kekuasaannya dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, (2) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif, dan (3) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia, dan (4) menurut pembagian kekuasaan<sup>41</sup>.

Berdasarkan uraian di atas, maka negara hukum dapat dimaknai dengan beberapa arti antara lain: (1) bahwa alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku (hukum positif) dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu, (2) alat-alat negara di semua tingkat berada di bawah kontrol kehakiman, dan (3) negara hanya dapat disebut negara hukum apabila hukum yang diikutinya adalah hukum yang baik dan adil. Artinya hukum itu sendiri secara moral dapat dipertanggungjawabkan, dan itu berarti bahwa hukum harus sesuai dengan paham keadilan masyarakat dan menjamin hak-hak asasi manusia, serta (4) adanya pembagian kekuasaan untuk mencegah pemusatan kekuasaan dalam satu tangan.

### C. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pembagian kekuasaan sudah semenjak Aristoteles dipandang sebagai syarat bagi keteraturan negara yang baik dan merupakan jaminan atau prasyarat

<sup>39</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op. cit.*, hlm. 110.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 111.

<sup>41</sup> Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 298.

struktural terpenting agar negara hukum dapat menjadi kenyataan. Aristoteles<sup>42</sup> berpandangan bahwa, "*the different governing responsibilities are best fulfilled by different types of institutions*". Pembagian kekuasaan bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan. Apabila fungsi-fungsi kekuasaan negara dibagi atas beberapa pihak, diharapkan dapat tercipta suatu keseimbangan kekuasaan yang menjamin agar fungsi-fungsi itu dijalankan secara optimal, tetapi sekaligus mencegah bahwa eksekutif mengambil oper fungsi-fungsi kekuasaan lainnya. Latar belakang munculnya teori pemisahan kekuasaan adalah adanya keinginan atau cita-cita untuk menciptakan pemerintahan dengan administrasi yang bagus di semua bagiannya, prasyaratnya adalah bahwa kewenangan yang berbeda harus dipisahkan ke dalam institusi-institusi yang berbeda pula (*to have a government well administrated in all its parts, it is requisite the different departments of it should be separated*).

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan adalah satu hal yang penting<sup>43</sup>. Pembagian fungsi-fungsi negara ke dalam tiga kelompok kiranya tetap sesuai: Legislatif atau pembuatan undang-undang menetapkan norma-norma hukum yang berlaku umum. Eksekutif atau administrasi yang dikuasai oleh pemerintah memenuhi tugas-tugas kenegaraan konkret dan melaksanakan norma-norma hukum dalam kasus-kasus spesifik. Yudikatif atau kehakiman bertugas untuk memastikan suatu duduk perkara hukum secara definitif dengan menetapkan norma-norma hukum pada kasus tertentu<sup>44</sup>.

Dalam demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat, hanya saja dalam pemerintahan modern tidak lagi bersifat langsung, melainkan pemerintahan yang bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*)<sup>45</sup>. Atas dasar prinsip ini, kekuasaan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi, yang atas pengaruh Teori Trias Politika Montesquieu.

<sup>42</sup> Jessica Korn, *The Power of Separation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996, hlm. 15.

<sup>43</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op. cit.*, hlm. 107.

<sup>44</sup> Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 301.

<sup>45</sup> Misiem Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Jakarta 1993, hlm. 151

terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif<sup>46</sup>. Montesquieu mengatakan bahwa, "*the separation of power was necessary for protecting individual liberty. The separation of power as the requisite for a rule of law in the public interest.*"<sup>47</sup> Lebih lanjut Montesquieu menganalisa, "*governmental power as consisting of three categories, because all would be lost if the same man or the same body of principal men, either of nobles, or of the people, exercised these three powers: that making the laws, that executing public relations, and that of judging the crimes or the disputes of individuals*"<sup>48</sup>.

Ivor Jennings menyebutnya dengan pembagian kekuasaan secara horisontal, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya<sup>49</sup>. Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas di antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah pemisahan yang tidak dipertahankan secara tegas di antara ketiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerjasama di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif<sup>50</sup>. Untuk penggunaan istilah yang tepat terhadap dua jenis pemisahan kekuasaan tersebut, dalam arti materiil menunjukkan kepada "pemisahan kekuasaan" atau "*separation of power*", sedangkan dalam arti formil untuk menunjukkan kepada "pembagian kekuasaan" atau "*division of power*"<sup>51</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>52</sup>, dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa sesungguhnya yang berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang diwakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku-tidaknya produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...., op.cit.*, hlm. 117.

<sup>47</sup> Jessica Korn, *op. cit.*, hlm. 16.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Departemen Penerangan, Jakarta, 1962, hlm. 7.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 37.

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...., op.cit.*, hlm. 118.

melaksanakan serta mengawasi pemerintahan, dan melaksanakan peraturan yang telah ditetapkannya. Demikian pula di bidang yudikatif, pada hakikatnya, rakyat yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, walaupun suatu negara tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam arti materiil, namun adalah merupakan tuntutan zaman bagi negara demokrasi dan negara yang menganut asas negara hukum. bahwa dalam bidang yudikatif prinsip pemisahan kekuasaan dalam arti materiil tetap harus dipertahankan<sup>53</sup>. Menurut Soewoto, sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap pemberian kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan<sup>54</sup>. Pemisahan kekuasaan tersebut sangat esensial untuk menjamin bentuk-bentuk pertanggungjawaban dan kemandirian lembaga-lembaga negara.<sup>55</sup>

#### **D. Teori Kemandirian Lembaga Negara**

Pemisahan kekuasaan di dalam sebuah negara ditujukan untuk menjamin bentuk-bentuk pertanggungjawaban dan kemandirian lembaga-lembaga negara. Kemandirian lembaga pemerintahan diberikan dalam rangka membatasi kekuasaan negara, terutama kekuasaan eksekutif yang membawahi banyak sekali lembaga pemerintahan, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Ombudsman Nasional, dan lain sebagainya<sup>56</sup>. Lembaga-lembaga pemerintahan tersebut sebelumnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen atau mandiri. Kemandirian lembaga dianggap sangat penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Kemandirian juga diperlukan oleh tiap-tiap lembaga pemerintahan untuk meningkatkan kinerja dan membuat bebas

<sup>53</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op. Cit.*, hlm. 144.

<sup>54</sup> Dikutip oleh Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 253.

<sup>55</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op. cit.*, hlm. 108.

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 126.

dan mandiri, dalam hal mengatur urusan internal organisasi maupun urusan eksternal terkait dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Kemandirian suatu lembaga pemerintah, di Indonesia yang ditentukan secara rinci baik disebutkan di dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan hanya kemandirian kekuasaan kehakiman, sehingga dalam hal ini perlu penulis uraikan mengenai tipe kemandirian kekuasaan kehakiman, adalah sebagai berikut: kemandirian lembaganya, kemandirian proses peradilannya (dalam rangka melaksanakan tugas dan kewajibannya), dan kemandirian hakimnya (personil).

Faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian suatu lembaga pemerintahan, dikelompokkan menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal<sup>57</sup>. Faktor internal adalah faktor yang mempengaruhi kemandirian anggota lembaga pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Faktor internal terkait dengan kualitas sumber daya manusianya, misalnya pendidikannya, kesejahteraannya, rekrutmennya, dan lain sebagainya. Faktor eksternal adalah faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyelenggaraan peradilan yang datang dari luar diri anggota lembaga pemerintahan tersebut, terutama berkaitan dengan sistem politik, dan sistem hukum<sup>58</sup>, misalnya adanya tekanan kerja, hubungan dengan lembaga lain.

#### **E. Teori Pertanggungjawaban Publik**

Kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, tidak mungkin mempunyai sendiri tanggungjawab konstitusional, sebab kepada rakyat berada kekuasaan pemutusan yang terakhir. Rakyatlah yang menentukan pertanggungjawaban dari kekuasaan yang diberikannya, inilah dasar penguasaan rakyat atas pemerintahan, ialah untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan<sup>59</sup>. Inti dari pemerintah yang bertanggungjawab, bahwa pemerintah harus berlangsung selama dan hanya selama ia dapat mendapatkan dukungan mayoritas

<sup>57</sup> Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *op.cit.*, hlm. 60.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

<sup>59</sup> P. M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, tahun 1923, hlm. 182.

dalam suatu sistem yang diterima oleh minoritas<sup>60</sup>. Menurut Moh. Mahfud MD, pemerintahan ini dinamakan dengan istilah pemerintahan legitimasi berarti suatu pemerintahan yang berkuasa mendapat pengakuan dan dukungan rakyat<sup>61</sup>. Kekuasaan negara didalamnya mengandung wewenang atau otoritas. Otoritas atau wewenang adalah "kekuasaan yang dilembagakan", yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai. Wewenang adalah kekuasaan yang berhak untuk menuntut ketaatan, jadi berhak untuk memberikan perintah. Wewenang ini bersifat *deontis*<sup>62</sup>. Legitimasi kekuasaan atau keabsahan kekuasaan menurut Franz Magnis Suseno<sup>63</sup>, tolok ukurnya adalah kesesuaian wewenang atau dengan norma, apabila wewenang sesuai dengan norma, maka wewenang itu sah, dan apabila tidak, wewenang itu tidak sah.

Dalam sistem demokrasi, pertanggungjawaban pemerintah kepada publik di satu sisi merupakan pertanggungjawaban legal, dan di sisi lain merupakan pertanggungjawaban politis<sup>64</sup>. Pertanggungjawaban legal (hukum) adalah pertanggungjawaban pemerintahan di hadapan pengadilan atas kepatuhan hukum oleh semua pejabat pemerintah (supremasi hukum). Pertanggungjawaban legal merupakan pertanggungjawaban semua pejabat publik, baik dipilih atau diangkat, atas legalitas tindakan-tindakannya. Makna supremasi hukum di sini<sup>65</sup>, bahwa semua pejabat yang membuat dan melaksanakan hukum serta kebijakan harus bertindak di bawah dan di dalam hukum serta konstitusi, berdasarkan kekuasaan yang secara hukum ditetapkan dan ditegaskan batas-batasnya. Pertanggungjawaban politis adalah pertanggungjawaban kepada parlemen dan publik atas benar tidaknya kebijakan dan tindakan-tindakan pengaruh pemerintah<sup>66</sup>. Pertanggungjawaban kepada publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang

terkena dampak penerapan kebijakan. Dapat dimaknai juga dengan harus adanya pembatasan kekuasaan/tugas yang jelas dan efisien dari para aparat negara<sup>67</sup>.

Selain kedua pertanggungjawaban tersebut, David Beetham, menyatakan adanya tanggungjawab finansial, yaitu pertanggungjawaban pemerintah atas pemanfaatan hasil-hasil pajak untuk tujuan-tujuan yang telah disetujui oleh lembaga legislatif, dan dengan cara yang sejauh mungkin *cost-effective*<sup>68</sup>. Menurut hemat penulis pertanggungjawaban ini merupakan pertanggungjawaban yang bersifat administratif.

Mekanisme pertanggungjawaban publik menurut R.M. Mac Iver ada dua yaitu secara langsung dan tidak secara langsung. Pilihan mekanisme pertanggungjawaban secara langsung mendasarkan pada rekrutmen politik dari lembaga tersebut, apabila rekrutmen politik pejabat-pejabat yang menduduki jabatan publik dipilih rakyat secara langsung melalui pemilihan umum, maka mereka dibebani pertanggungjawaban secara langsung kepada rakyat. Di sisi lain, apabila rekrutmen politik suatu jabatan di lembaga, maka pertanggungjawabannya tidak secara langsung kepada rakyat<sup>69</sup>. Afan Gaffar menyatakan bahwa di dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya<sup>70</sup>.

Demokrasi di dalamnya mencakup keharusan adanya pertanggungjawaban (*responsibility*) dari mereka yang memerintah kepada pihak-pihak yang mereka perintah<sup>71</sup>. Lebih dari itu seorang pemegang jabatan publik harus mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya, serta perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, dan akan dijalaninya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya sendiri melainkan juga menyangkut

---

<sup>67</sup> Loina Lalolo Krina P., *loc. cit.*

<sup>68</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op. cit.*, hlm. 107.

<sup>69</sup> R.M. Mac Iver, *op. cit.*, hlm. 183-192.

<sup>70</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 7-8.

<sup>71</sup> Michael T. Molan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, Old Baley Perss. London, 2003, hlm. 225.

keluarganya dalam arti luas, yaitu istri, anak, dan kerabatnya<sup>72</sup>. Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik<sup>73</sup>.

Pertanggungjawaban mempunyai keterkaitan dengan gagasan keterbukaan (*openness*), kejujuran (*honesty*), dan kemampuan untuk bertanggungjawab atau mempertanggungjawabkannya (*accountability*)<sup>74</sup>. Selain bertanggungjawab, pemerintah demokratis juga harus responsif, baik melalui tuntutan-tuntutan formal akan adanya konsultasi dan melalui keterbukaan pemerintah pada ekspresi opini publik dalam berbagai bentuknya<sup>75</sup>. Kejujuran dimaknai setiap informasi dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah selalu ditujukan untuk kepentingan rakyat dan untuk mensejahterakan rakyat, bukan merupakan komoditas politik dan kebohongan publik. Setiap informasi dan kebijakan didalamnya mengandung nilai pertanggungjawaban. Sedangkan akuntabilitas, sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu lembaga/organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Media pertanggungjawaban tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, akan tetapi juga memberikan atau menyampaikan informasi, baik secara langsung ataupun tidak langsung, baik secara lisan atau tertulis<sup>76</sup>.

Sifat pertanggungjawaban ada dua sifat, yaitu pertanggungjawaban pribadi, dan pertanggungjawaban kolektif<sup>77</sup>. Pertanggungjawaban pribadi dari pejabat pemegang jabatan publik kepada atasannya, sedangkan pertanggungjawaban kolektif dari institusi jabatan kepada institusi jabatan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepada publik baik secara langsung maupun tidak

---

<sup>72</sup> Afan Gaffar, *loc.cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Michael T. Molan, *loc.cit.*

<sup>75</sup> David Beetham dan Kevin Boyle, *op. cit.*, hlm. 61.

<sup>76</sup> Subhan Afifi, *Televisi Lokal dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, dalam buku Subhan Afifi, Nikolaus Loy, dan Susilastuti, ed., *Pilkada Langsung dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. FISIP UPN VETERAN YOGYAKARTA PRESS, Yogyakarta, 2006, hlm. 196.

<sup>77</sup> Michael T. Molan, *loc.cit.*

langsung. Sedangkan menurut Suwoto<sup>78</sup> pertanggungjawaban mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal, hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal, adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu kerugian<sup>79</sup>. Pertanggungjawaban eksternal sangat diperlukan melalui umpan balik dari institusi di luar birokrasi (garis horisontal ataupun vertikal) maupun dari masyarakat.

### **Bentuk Pertanggungjawaban**

Di dalam teori pertanggungjawaban terdapat beberapa varian bentuk pertanggungjawaban yang dikemukakan oleh para ahli. Uraian mengenai bentuk-bentuk pertanggungjawaban adalah sebagai berikut:

#### 1) David Beetham dan Kevin Boyle<sup>80</sup>

Pertanggungjawaban ada tiga bentuk, yaitu: pertanggungjawaban hukum, pertanggungjawaban politik, dan pertanggungjawaban finansial. Pertama, pertanggungjawaban hukum adalah pertanggungjawaban pada pengadilan atas legalitas tindakan-tindakan para pembuat kebijakan. Kedua, pertanggungjawaban politik adalah pertanggungjawaban kepada parlemen atau publik atas bisa dibenarkan atau tidaknya kebijakan-kebijakan, pengaturan skala prioritas, dan pelaksanaannya. Selanjutnya, pertanggungjawaban finansial yaitu pertanggungjawaban atas pemanfaatan hasil-hasil pajak atau anggaran pemerintahan untuk tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

#### 2) Suwoto Mulyosudarmo<sup>81</sup>

Pertanggungjawaban ada tiga bentuk yaitu pertanggungjawaban politis, pertanggungjawaban moral, dan pertanggungjawaban hukum. Pertama, pertanggungjawaban politis adalah pertanggungjawaban atas kebijakan

yang diambil kepada lembaga perwakilan atau parlemen. Kedua, pertanggungjawaban moral merupakan jenis pertanggungjawaban yang bersifat pasif. Pertanggungjawaban moral pada akhirnya memiliki manfaat praktis bagi usaha kesempurnaan manusia sebagai insan religius, dan pertanggungjawaban moral tidak bersanksi hukum. Ketiga, pertanggungjawaban hukum. Dalam pertanggungjawaban hukum, wajib meyakinkan bahwa segala kebijakan atau langkah-langkah yang diambil taat asas pada tujuan (*doelmatigheid*) dan berdasarkan atas hukum yang berlaku (*wetmatigheid*).

3) Ismail Suny<sup>82</sup>

Terdapat dua bentuk pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu pertanggungjawaban tanpa sanksi, dan pertanggungjawaban dalam arti luas, yaitu pertanggungjawaban dengan sanksi.

4) S.Pamudji<sup>83</sup>

Pertanggungjawaban ada dua bentuk yaitu pertanggungjawaban moral (*moral responsibility*) dan pertanggungjawaban politik (*political responsibility*). Pertanggungjawaban moral berarti penerimaan patokan-patokan perilaku yang dipaksakan kepada diri sendiri oleh seorang politisi atau pegawai, suatu pengaturan diri sendiri yang tumbuh dari hati nurani (*conscencia*) bagi tingkah lakunya. Pertanggungjawaban politik berarti bahwa patokan bertindak, kekuasaan bertindak ditetapkan oleh pihak lain dari si penguasa atau pegawai, misalnya parlemen.

5) Ellwood

Menurut Ellwood, bentuk pertanggungjawaban kepada publik antara lain:<sup>84</sup>

1. pertanggungjawaban hukum dan peraturan;

<sup>82</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm. 18.

<sup>83</sup> S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hlm. 13.

<sup>84</sup> Dikutip oleh Subhan Afifi, *loc.cit.*

2. pertanggungjawaban proses;
3. pertanggungjawaban program; dan
4. pertanggungjawaban kebijakan.

Pertanggungjawaban hukum, terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Pertanggungjawaban proses, terkait dengan apakah prosedur yang digunakan melaksanakan tugas / sudah baik. Pertanggungjawaban program, terkait dengan tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak. Pertanggungjawaban kebijakan, terkait dengan pertanggungjawaban atas kebijakan-kebijakan yang diambil dalam kapasitas otoritasnya<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 196-197.