

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum diperlukan salah satu mekanisme mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Melalui Pemilihan umum, rakyat tidak hanya memilih orang yang akan menjadi wakilnya dalam menyelenggarakan negara, tetapi juga memilih program yang akan menjadi kebijakan negara pada pemerintahan selanjutnya. Oleh karena itu tujuan Pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat dan terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan pilihan rakyat. Pemilu yang tidak mampu mencapai tujuan itu hanya akan menjadi mekanisme pemberian legitimasi bagi pemegang kekuasaan negara. Pemilu demikian adalah pemilu yang kehilangan ruh demokrasi.¹

Untuk mencapai tujuan itu, Pemilu harus dilaksanakan menurut asas-asas tertentu. Asas-asas itu mengikat keseluruhan proses pemilu dan semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara, peserta, pemilih, bahkan pemerintah. UUD 1945 menentukan, Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm 44

Tahun 1945 , Pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam setiap lima tahun sekali.²

Tujuan diselenggarakannya Pemilihan umum adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Republik Indonesia Dasar 1945. Jika dicermati Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, terlihat bahwa kita menganut paham demokrasi konstitusional. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan kedaulatan yang dimiliki rakyat tersebut, maka sampai saat ini cara paling tepat adalah melalui Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat.³

Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih sejumlah pejabat negara, meliputi: Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur untuk daerah provinsi dan Bupati untuk daerah kabupaten serta walikota untuk pemerintah kota). Dengan proses Pemilihan umum yang ditentukan seperti itu sudah barang tentu dimaksudkan agar terbentuk pemerintahan yang demokratis, memperoleh dukungan rakyat, dan kuat, sehingga efektif dalam upaya mewujudkan tujuan yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar HTN Indonesia*, (Jakarta: CV. Sinar Bakti, Pusat Study HTN Fakultas Hukum UI, 1988), hlm. 329

³ Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UU 1945*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm 3

Idealisme penyelenggaraan Pemilihan umum sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya terkait dengan sistem gagasan yang kompleks, yang mencakup upaya menjamin tercapainya tujuan, sekaligus dengan mewujudkan proses yang jujur dan adil. Komisi Pemilihan Umum yang diidealkan tersebut terkait dengan tugas yang terakhir, yaitu bagaimana konsentrasi politik menemukan solusi yang jujur dan adil berdasarkan kedaulatan rakyat. “...penyelenggaraan pemilihan umum pada umumnya harus mampu menggabungkan antara tuntutan *purpose-based order* dan *rule-based order* sekaligus. Ini tentu membutuhkan keahlian dan terkait dengan aspek teknis yang tak sederhana.”⁴

Beberapa permasalahan dalam proses pelaksanaan pengawasan pemilihan umum diantaranya dapat terlihat dari beberapa kasus yang berkembang seperti Komisi II DPR mempertanyakan efektivitas keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ataupun peranannya, terutama menyangkut penindakan berbagai kasus pidana Pemilu, misalnya dalam pelanggaran politik uang yang selalu mewarnai Pemilu di Indonesia. Ketua Komisi II DPR Chairuman Harahap menilai, sulit terciptanya iklim demokrasi yang berjalan dengan baik diakibatkan sistem pengawasan Pemilu yang belum berjalan dengan maksimal. Keterbatasan sistem pengawasan itu, menurut Chairuman, menyangkut masalah wewenang dari Bawaslu dalam menindak berbagai pelanggaran Pemilu, Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu seringkali tidak dapat melakukan penindakan yang cukup tegas.

⁴ Sri Soemantri, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Citra Aditya Bakti, 1986, halaman 23.

Padahal, pada peran Panwas di daerah sangat penting, terutama saat pemilihan kepala daerah (pilkada) yang sedang berlangsung saat ini.⁵

Sementara itu, menyinggung mengenai hubungan Panwaslu dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dia menilai kurang harmonis dalam menyelenggarakan pemilu. Masih diperlukan adanya kerjasama yang baik antara pihak pengawas dengan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu di Indonesia. Kesuksesan ataupun kegagalan Indonesia menggelar Pemilu sangat tergantung dari berbagai kerjasama berbagai pihak, mulai dari KPU, Bawaslu dan masyarakat, hal itu dikarenakan keterbatasan wewenangnya, terutama ketika melakukan penindakan pelanggaran Pemilu. berbagai cara untuk mengoptimalkan pengawasan, termasuk upaya mencegah terjadinya pelanggaran atau kecurangan. Antara lain, dengan menjalin kerja sama dengan sejumlah lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Namun seringkali lembaga pengawas masih mengalami kesulitan terutama menyangkut proses penindakan pidana yang dilakukan peserta Pemilu. kewenangan Bawaslu saat melakukan penyelidikan hingga penindakan sangat terbatas. "Tetapi, semua pihak hanya melihat Bawaslu sebagai pengawas maka harus dapat menindak berbagai pelanggaran Pemilu."⁶

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, memperkuat organisasi Bawaslu dengan mempermanenkan Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

⁵ www.puspen.depdagri.go.id diakses pada tanggal 1Maret sampai 2Mei 2014

⁶ *Ibid*

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menambah fungsi Bawaslu sebagai penyelesai sengketa. Sebelumnya, Mahkamah Konstitusi memandirikan posisi Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, sehingga lembaga ini keduanya sejajar dengan KPU.

Kedua undang-undang tersebut sedikit banyak telah mengubah organisasi dan fungsi Bawaslu. Pertama, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mengubah Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, yang berarti mengubah kelembagaan pengawas pemilu provinsi yang tadinya bersifat sementara atau *adhoc*, menjadi permanen. Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menambah wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Sengketa yang diselesaikannya bukan sekadar sengketa antarpeserta Pemilu sebagaimana terjadi pada masa lalu, tetapi juga sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

Boleh dibilang, hampir semua tuntutan persyaratan agar Bawaslu dan jajarannya bisa menjalankan fungsi pengawasan secara maksimal, sudah terpenuhi: kemandirian posisi, penguatan organisasi, dan penambahan fungsi. Oleh karena itu, Bawaslu harus benar-benar mempersiapkan diri agar kinerjanya tidak mengecewakan lagi dalam mengawasi Pemilu 2014 nanti. yang penting adalah strategi pengawasan yang komprehensif dan implementatif.⁷

Tanggal 9 April 2014 merupakan puncak pesta demokrasi seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali rakyat Kota Medan untuk memilih calon wakil rakyat yang akan menjadi anggota DPR Pusat, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD

⁷ Didik Supriyanto, dkk, *Bawaslu, Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*

Kabupaten/Kota. Pemilu legislatif ini sebagai wujud kedaulatan rakyat yang telah memberikan warna tersendiri bagi perjalanan bangsa ini

Pemilu DPRD Kota Medan 2014, tidak ubahnya semacam perhelatan dengan kompetisi yang sangat ketat. Dengan semakin ketatnya persaingan untuk memperebutkan kesempatan memperoleh kursi pada lembaga legislatif, baik DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kota Medan Khususnya maupun kursi DPD sangat dimungkinkan banyak terjadi pelanggaran pada setiap tahapan pemilu, pada tahapan kampanye dan perhitungan suara yang dilakukan oleh peserta pemilu.

Berangkat dari uraian diatas, maka perlu dikaji dan dianalisis bagaimana analisis yuridis terhadap peranan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dalam pengawasan Pemilu DPRD Kota Medan, sehingga melalui penelitian ini nantinya didapatkan bentuk pengawasan yang baik dalam Pemilu DPRD Kota Medan.

1.2 Perumusan Masalah

1. Apakah Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Umum DPRD Kota Medan Berjalan Dengan Baik ?
2. Apa Sajakah Hambatan Yang Dihadapi Pengawas Pemilihan Umum Kota Medan Dalam Pengawasan Pemilihan Umum DPRD Kota Medan?
3. Bagaimanakah Proses Penanganan terhadap Pelanggaran Pemilu yang terjadi Selama Pemilihan Umum DPRD Kota Medan ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pelaksanaan pengawasan pemilihan umum DPRD Kota Medan.
2. Untuk mengkaji hambatan yang dihadapi Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Medan dalam pengawasan Pemilu DPRD Kota Medan.
3. Untuk mengkaji proses penanganan terhadap pelanggaran pemilu yang terjadi selama Pemilihan Umum DPRD Kota Medan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini di harapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis,

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi para akademis dalam pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam bidang pengawasan pemilu kabupate/kota, Selain itu manfaat yang diharapkan yaitu untuk mengetahui peranan panitia pengawas pemilu dan seberapa penting panitia pengawas pemilu dalam mengawasi jalannya pemilu terutama pemilihan umum DPRD Kota Medan.

2. Secara Praktis,

Supaya penelitian yang penulis lakukan ini dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk lebih objektif dan selektif dalam memilih calon DPRD khususnya Kota Medan.. Selain itu manfaat yang dapat diperoleh akan mengarah kepada lembaga Panwaslu Kota medan sendiri untuk lebih melaksanakan

kewenangannya dalam menangani pelanggaran yang terjadi didalam Pemilu DPRD Kota Medan sehingga proses dapat terlaksana seperti yang diharapkan oleh prinsip demokratis dan dapat menjadi sumbangan mengenai analisis yuridis terhadap Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dalam pengawasan pemilu DPRD Kota Medan.

1.5 Kerangka Pemikiran

A. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.⁸Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.⁹

Adapun Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Teori pengawasan.

Teori Pengawasan dikemukakan oleh Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hlm 254.

⁹ *Ibid*, hlm 253.

negara menjurus ke arah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri di negara hukum.¹⁰

John Salindeho, menyatakan bahwa, kegiatan pengawasan terutama ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan agar segera dapat diadakan perbaikan dan pelurusan kembali, sekaligus menyempurnakan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian maupun represif.¹¹

2. Teori Demokrasi

Teori Demokrasi demokrasi dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*).¹²

Pemerintahan dari rakyat berarti pemerintahan negara itu mendapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Pemerintahan untuk rakyat berarti pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang di arahkan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Pemahaman demokrasi dalam ilmu politik terdiri atas dua macam, pertama pemahaman demokrasi secara empirik normatif dan demokrasi secara empirik. Secara normatif, biasanya demokrasi dilihat dalam tataran konstitusional (Undang-Undang Dasar). Sedangkan demokrasi secara empiris dilihat dalam

¹⁰ www.raypratama.blogspot.com diakses pada tanggal 1 Maret sampai 2 Mei 2014

¹¹ John Salindeho, *Pengawasan Melekat Aspek-aspek Terkait dan Implementasinya*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm 15

¹² www.halidachanblog.blogspot.com diakses pada tanggal 1 Maret sampai 2 Mei 2014

pelaksanaan sistem politik sebuah negara. Artinya ada indikator-indikator dalam menentukan pelaksanaan demokrasi yang dipakai di negara tersebut. Adapun indikator demokrasi menurut Ramlan Surbakti yakni:¹³

1. Akuntabilitas
2. Rotasi Kekuasaan
3. Rekrutmen Politik
4. Pemilihan Umum

Pelaksanaan demokrasi dapat berbentuk langsung dan tidak langsung. Demokrasi secara langsung merupakan bentuk kedaulatan rakyat tertinggi, rakyat berperan secara langsung dalam mengambil keputusan dalam negara.¹⁴ Sedangkan demokrasi tidak langsung dalam bentuk perwakilan rakyat yang diwujudkan dengan adanya suatu dewan yang mewakili rakyat.

Teori tentang penyelenggaraan pemilu dan teori yang relevan perlu dikemukakan dalam rangka melihat konsep dan logika Penyelenggara Pemilu. Di sini pendekatan historis empiris lebih ditonjolkan, untuk melihat sejauh mana proses perbaikan lembaga penyelenggara pemilu mengacu pada pengalaman penyelenggaraan pemilu sebelumnya guna menghindari diskontinuitas. Format penyelenggara pemilu yang dibentuk berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011. Dengan demikian, yang diperlukan adalah penyempurnaan dalam rangka meningkatkan kinerja Pengawas Pemilu

¹³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2005), hlm 17.

¹⁴ Demokrasi secara langsung pernah di terapkan dalam Negara Athena pada abad ke 5 SM.

Demokrasi dapat berkembang jika ditopang dengan munculnya kekuatan masyarakat sipil serta sistem pemerintahan desentralistik.¹⁵ Hanya dengan kekuatan masyarakat sipil demokratis dapat berkembang. Demikian juga dengan otonomi daerah akan dapat berjalan dengan baik jika di topang oleh kekuatan masyarakat sipil.

Pada zaman modern ini demokrasi mempunyai dua pengertian yaitu:¹⁶

- a. Demokrasi dalam arti materiil, bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara.
- b. Demokrasi dalam arti formil, mengandung pengertian bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat, yang kemudian menjadi sebahagian besar dari rakyat, akan tetapi dengan tidak ada suatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang.

Penerapan demokrasi sebagaimana dimaksud diatas direalisasikan dalam dua bentuk :¹⁷

- a. Demokrasi yang mempunyai sifat langsung ialah adanya pemberian suara oleh rakyat dalam pemilihan umum.
- b. Demokrasi yang mempunyai sifat yang tidak langsung ialah dalam penyusunan kekuasaan, dimana adanya keharusan tanggung jawab pemerintah kepada perwakilan rakyat dan dalam kerjasama kedua instansi tersebut dalam mewujudkan dasar-dasar umum kebijaksanaan pemerintah.

¹⁵ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averoes Press, 2005), hlm 26.

¹⁶ Cakra Abbas, *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, (Medan: PT. Sofmedia, 2012), hlm 15

¹⁷ *Ibid*

3. Teori Konstitusi

Teori Konstitusi dalam kaitan dengan Negara hukum, maka dikenal pula istilah konstitusi, konstitusi berasal dari *constituer* (bahasa Prancis) yang berarti membentuk. Dengan demikian yang dimaksud dengan konstitusi adalah pembentukan suatu Negara atau menyusun suatu Negara.¹⁸

Di antara konstitusi-konstitusi yang ada di dunia, ada konstitusi yang tertulis (*written constitution*) dan ada konstitusi yang tidak tertulis (*unwritten constitution*). Yang tertulis itu, ialah Undang-Undang Dasar (*Grondwet*), misalnya Undang-Undang Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, sedangkan konstitusi atau kebiasaan dalam ketatanegaraan pada suatu Negara.¹⁹

Mengutip pendapat Ivor Jennings²⁰ dalam bukunya *Cabinet Government*, bahwa perbedaan antara Undang-Undang dengan konvensi bukanlah hal yang penting dan mendasar, karena betapapun lengkapnya suatu konstitusi tertulis, perkembangan modifikasi adat istiadat dan konvensi membutuhkan waktu bertahun-tahun, terlepas dari segala Undang-Undang positif yang diputuskan untuk mengamandemennya. Suatu konstitusi selalu bergantung pada persetujuan, baik yang ditetapkan melalui referendum atau dengan cara pemaksaan. Jika masyarakat yang diperintah berpendapat konstitusi tersebut menyengsarakan, maka konstitusi tersebut akan ditolak.

¹⁸ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm 27.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 27

²⁰ Ivor Jennings dalam CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm 15.

Francois Venter²¹ mengemukakan, bahwa karakteristik dasar sebuah Negara konstitusional modern, adalah adanya sebuah konstitusi tertulis yang memiliki nilai hukum yang tinggi.

Mengutip pendapat K.C Wheare²² istilah konstitusi pada umumnya digunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu Negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tersebut dibagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat non legal (*extralegal*).

Konstitusi Negara, yang biasanya disebut sebagai “hukum fundamental” Negara, merupakan dasar dari tatanan hukum nasional. Konsep konstitusi menurut tinjauan teori hukum, memang tidak sama dengan konsep konstitusi menurut tinjauan teori politik. Konstitusi menurut pengertian hukum adalah apa yang sebelumnya kita sebut konstitusi dalam pengertian materialnya, yang meliputi norma-norma yang mengatur proses pembentukan Undang-Undang. Seperti digunakan dalam teori politik, konsep konstitusi mencakup juga norma-norma yang mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif tertinggi.²³

²¹ Francois Venter dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pemongkaran*, (Jakarta: Mizan, 2008), hlm 67.

²² K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm 22.

²³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 365.

Menurut Usep Ranawijaya,²⁴ konstitusi dapat dibagi ke dalam 4 (empat) pengertian, yakni sebagai berikut :

- a. Konstitusi dalam arti sempit yaitu konstitusi yang dimaksudkan untuk memberi nama kepada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi Negara serta cara kerja organisasi itu.
- b. Konstitusi dalam arti luas mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian Negara baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, Undang-Undang organik, peraturan perundangan lainnya termasuk kebiasaan atau konvensi.
- c. Konstitusi dalam arti material yakni konstitusi dipandang dari segi muatan materialnya yang mengatur tentang organisasi Negara dan tata cara penyelenggaraannya.
- d. Konstitusi dalam arti formal yakni konstitusi dilihat dari prosedur bagaimana konstitusi itu terbentuk atau berubah melalui cara-cara istimewa.

Menurut Savornin Lohman²⁵ ada tiga unsur yang terdapat menyelip dalam tubuh konstitusi-konstitusi sekarang, yaitu :

- a. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial) sehingga menurut pengertian itu, konstitusi-konstitusi yang ada adalah hasil atau konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina Negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.

²⁴ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia : Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm 55.

²⁵ Savornin Lohman dalam M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara, Op.Cit.*, hlm31.

- b. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga Negara yang sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat-alat pemerintahannya.
- c. Sebagai forma regimenis, berarti sebagai kerangka bangunan pemerintahan, dengan kata lain sebagai gambaran struktur pemerintahan.

Menurut Karl Loewentein,²⁶ dalam konstitusi terdapat yang nilai, yaitu :

- a. Nilai normatif, nilai normatif diperoleh apabila penerimaan segenap rakyat suatu Negara terhadap konstitusi benar-benar secara murni dan konsekuen.
- b. Nilai nominal, nilai nominal diperoleh apabila ada kenyataan sampai dimana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksudkan dengan nilai konstitusi.
- c. Nilai semantik nilai semantik dalam kenyataannya hanya sekedar untuk member bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik, pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa.

Konstitusi umumnya memiliki sifat-sifat antara lain :²⁷

- a. Formal dan materil, dalam arti formal berarti konstitusi yang tertulis dalam suatu ketatanegaraan suatu Negara. Dan dalam arti materil ketika suatu konstitusi jika orang melihatnya dari segi isinya.

²⁶ Karl Lowenstein dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI, 1988), hlm 72.

²⁷Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 95.

- b. *Flexible* (supel) dan *rigid* (kaku), hal ini terlihat dari cara perubahannya, jika suatu konstitusi tidak memerlukan cara yang istimewa dalam merubahnya, hanya cukup oleh pembuat Undang-Undang biasa, maka hal ini dapat dikategorikan pada konstitusi *flexible*. Dan jika suatu konstitusi memerlukan cara yang istimewa, umpamanya ada cara-cara khusus yang harus dilakukan, maka dapat dikategorikan pada konstitusi *rigid*.
- c. Tertulis dan tidak tertulis, konstitusi dapat dikategorikan apabila dicantumkan dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedangkan yang tidak tertulis tidak tercantum dalam suatu naskah.

Para ahli hukum menempatkan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi, tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah .²⁸

- a. Keadilan
- b. Ketertiban
- c. Perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran berdama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri Negara (*the founding fathers and mothers*).

Demokrasi dan konstitusi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, demokrasi harus diayomi oleh hukum agar tidak mengarah ke anarchism. Oleh karenanya, dalam penyaluran kedaulatan rakyat seperti pemilihan

²⁸ Jimly Asshiddieqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm 119.

umum, harus berdasarkan dengan ketentuan konstitusi yang berlaku, yakni Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan umum merupakan salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil. Karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi Pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila Pemerintah tidak mengadakan pemilihan umum, atau memperlambat tidak mengadakan pemilihan umum, atau memperlambat pemilihan umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat.²⁹ Oleh karena itulah pemilihan umum adalah suatu syarat yang mutlak bagi Negara demokrasi, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Salah satu ciri Negara demokrasi adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu, Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.³⁰

Pemilihan umum yang diselenggarakan harus berlangsung secara berkala, dengan pertimbangan, diantaranya :³¹

- a. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.

²⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI, 1988), hlm 329.

³⁰ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Wacana Yogya, 1991), hlm 2.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Op.Cit*, hlm 415.

- b. Adanya perubahan kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat, baik karena dinamika internasional, ataupun karena faktor dalam negeri sendiri.
- c. Perubahan-perubahan aspirasi rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa (*new voters*).
- d. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan Negara, baik dicabang kekuasaan Eksekutif, maupun Legislatif.

Penyelenggaraan pemilihan umum, tentunya memiliki tujuan bagi rakyat, antaranya :³²

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Pemilihan umum yang dilaksanakan tidak saja memilih wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin Pemerintahan yang duduk dikursi Eksekutif, dicabang kekuasaan Eksekutif para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat dimaksud juga dapat diselenggarakan secara teratur dan berkala.³³

Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas memberikan landasan yang kuat tentang asas dalam penyelenggaraan pemilu, khususnya pada Pasal 22E ayat 1 yang berbunyi “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,

³² *Ibid*, hlm 418.

³³ *Ibid*. halaman 419.

rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali. Hal ini juga yang menjadi asas-asas dalam pemilihan umum dan pemilihan umum Kepala Daerah di Indonesia.

Penyelenggara Pemilu haruslah suatu komisi yang bersifat independen, sebagaimana yang diselenggarakan yang ditegaskan pada Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada Pasal 22E ayat 5 yang berbunyi “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Oleh sebab itu, penyelenggara pemilu haruslah suatu komisi yang bersifat : nasional, tetap, independen. Penyelenggara pemilu harus bersifat independen, karena harus netral dan tidak boleh berpihak, tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat Negara mencerminkan kepentingan partai atau peserta pada pemilihan umum tersebut.

Peserta pemilu yang merasa dirugikan, dapat menempuh upaya hukum dengan mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepada Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Undang-Undang Dasar 1945, pada Pasal 24C ayat 1, yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum”. Dengan demikian, setiap adanya perbedaan pendapat mengenai hasil pemilihan konflik politik atau bahkan menjadi konflik sosial yang diselesaikan di jalanan.

Prinsip *Good Governance* (keperintahan yang baik), dapat dipakai sebagai acuan tata pemerintahan yang baik, dan apabila dihubungkan dengan pengawasan pemilu yang dilakukan Panwaslu. Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang baik.

Menurut Friedman, sistem hukum (*legal system*) memiliki cakupan yang luas dari hukum itu sendiri. Kata “hukum” sering hanya mengacu pada aturan dan peraturan. Padahal menurut Friedman sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan, struktur, serta lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Bekerjanya hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).³⁴

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka berpikir yang memberikan defenisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan. Jadi struktur hukum dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) struktur hukum (*legal structure*) yang menjalankan proses peradilan pidana adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lembaga pemasyarakatan.³⁵

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal substance*) berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem

³⁴ Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, halaman 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hlm 14.

³⁵ Ibid

hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru mau disusun. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).³⁶

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum disalahgunakan. Budaya hukum (*legal culture*) mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum, tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan (*without legal culture, the legal system is meet-as dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).³⁷

Berbicara tentang tujuan hukum berarti berbicara mengenai nilai-nilai dasar hukum. Radbruch menyatakan, bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita dan tujuan. Hukum pun dibuat ada tujuannya. Tujuan ini merupakan nilai yang ingin diwujudkan manusia. Tujuan hukum yang utama ada tiga yaitu: keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Franz Magnis Suseno membedakan pengertian nilai-nilai dasar hukum dengan tujuan hukum. Nilai dasar hukum,

³⁶ Ibid

³⁷ Ibid

menurutnya adalah kesamaan, kebebasan dan solidaritas. Adapun keadilan, kepastian dan kemanfaatan disebutnya ciri-ciri hukum.³⁸

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan sikap dan tindak sebagai penjabaran nilai tahap akhir untuk mrnciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁹

Penegakan hukum yang dilakukan sekarang cenderung mementingkan *law and order* dan kurang berorientasi kepada *criminal justice science* yang mementingkan harmonisasi dengan kepentingan masyarakat.⁴⁰

B. Kerangka Konsep

Sebelum membahas mengenai penulisan ini, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan pengertian kerangka konsep yang merupakan konsep dasar yang berkaitan dengan konsep yang terdapat dalam Judul Penelitian.⁴¹ konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian, terutama konsep-konsep yang terkait langsung dengan variabel penelitian tidak ditafsirkan berbeda, maka perlu dirumuskan kerangka konsep

³⁸ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum-Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm 3

³⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm 5

⁴⁰ Frans Hendra Winarta, *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2009), hlm 386

⁴¹ Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, *Peraturan akademik dan Pedoman Penyusunan Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang, 2008 hlm : 4

- a. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat Panwaslu Kabupaten/Kota, adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang diatur didalam Pasal 1 UU 15 tahun 2011 Penyelenggara Pemilu.⁴²
- b. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut yang diatur didalam Pasal 1 UU 15 tahun 2011 Penyelenggara Pemilu.
- c. Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. Pelanggaran pemilu adalah semua tindak pelanggaran pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur didalam UU No 8 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR,DPD, dan DPRD dan UU No 15 tahun 2011 Penyelenggara Pemilu.
- f. Pemilu Kota Medan tahun 2014 sampai Tahun 2019 karena Pemilu diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014 untuk memilih Calon DPRD kota Medan Priode 2014 sampai 2019.

⁴² Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.