TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM (BAWASLU) MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

SKRIPSI

Oleh:
Achmad Maricha Yulfianto
NIM. C05215002

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Prodi Hukum Tata Negara
Surabaya
2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Achmad Maricha Yulfianto
NIM	: C05215002
Fakultas/Jurusan Prodi	: Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/ Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 2 Juli 2019

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL
A1328AEF030691282
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Achmad Maricha Yulfianto
NIM. C05215002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Proposal yang ditulis oleh **Achmad Maricha Yulfianto** NIM : **C05215002** ini telah diperiksa dan disetujui oleh pembimbing dan untuk di Munaqosahkan.

Surabaya, 2 Juli 2019
Pembimbing

Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag.
NIP. 195601101987031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Achmad Maricha Yulfianto NIM. C05215002 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Kamis tanggal 16 Mei 2019, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah dan Hukum.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji 1

Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag.
NIP. 195601101987031001

Penguji 2

Dr. H. Makinuddin, S.H, M.Ag.
NIP. 195711101996031001

Penguji 3

Nurul Asiya Nadhifah, M.HI.
NIP. 197504232003122001

Penguji 4

Zakiyatul Ulya, M.HI.
NIP. 199007122015032008

Surabaya, 2 Juli 2019

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003

KEMENTRIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	: Achmad Maricha Yulfianto
NIM	: C05215002
Fakultas/Jurusan	: Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail	: achmadmarichayulfianto@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Disertasi ☐ Lain-lain(.....)

Yang berjudul:

TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM (BAWASLU) MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi,tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 17 Juli 2019
Penulis

Achmad Maricha Yulfianto

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian normatif yang berjudul "Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, serta bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Data penelitian ini dihimpun menggunakan metode penelitian study pustaka *(library research).* Teknik analisis data menggunakan deskriptif dengan pola pikir deduktif yang selanjutnya akan disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkrit mengenai kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam melakukan pengawasan dan pemutus menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Selanjutnya data tersebut diolah dan di analisis menggunakan teori hukum Islam, yaitu *siyāsah dustūrīyah.*

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai kewenangan ganda yaitu kewenangan mengawasi dan memutus sengketa pelanggaran pemilu. Hal ini terlalu berat karena akan merepotkan kinerja KPU dan para anggota Bawaslu juga bukan merupakan para hakim yang berpengaruh akan melaksanakan keputusannya. Kewenangan lembaga KPU dan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum termasuk dalam bidang *siyāsah tashrī'īyah* yaitu salah satu bagian dari *siyāsah dustūrīyah* yang membahas atau mengkaji tentang hubungan lembaga pemerintahan dan masyarakatnya.

Sejalan dengan kesimpulan di atas bahwasannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yaitu: pertama, Bawaslu lebih adil mengawasi persoalan politik uang dalam pemilihan umum maupun pemilihan daerah; kedua, kewenangan Bawaslu dapat dipotimalkan untuk suatu hal yang positif demi terselenggaranya pemilihan umum di Indonesia dengan damai berdasarkan asas pemilu dan diperlukan pula peran masyarakat untuk andil dalam kegiatan politik demi kemaslahatan umat di Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

Halaman

COVER DALAM i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

PENGESAHAN iv

ABSTRAK v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR TRANSLITERASI viii

DAFTAR ISI ix

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Identifikasi Dan Batasan Masalah 10

C. Rumusan Masalah 11

D. Kajian Pustaka 11

E. Tujuan Penelitian 14

F. Kegunaan Hasil Penelitian 14

G. Definisi Operasional 15

H. Metode Penelitian 16

I. Sistematika Pembahasan 20

BAB II KONSEP UMUM TENTANG *SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* MENURUT *FIQH SIYĀSAH* 22

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah* 22

B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah* 25

C. Pengertian *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* 27

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah*..... 29

E. Teori *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* 31

F. Lembaga *Al-Maẓālim* dan *Wilāyah Al-Ḥisbah* 35

BAB III KONSEP UMUM TENTANG KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMER 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM 46

A. Sejarah Lembaga Badan Pengawas Pemilu 46

B. Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.. 50

C. Susunan Keanggotaan Badan Pengawas Pemilihan Umum 52

D. Tugas dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum 53

E. Eksistensi bawaslu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia .. 57

F. Teori Demokrasi dan Partisipasi 61

BAB IV ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMER 7 TAHUN 2O17 TENTANG PEMILIHAN UMUM 70

A. Analisis Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan umum 70

B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilu..... 73

BAB V PENUTUP 88

A. Kesimpulan..... 88

B. Saran 89

DAFTAR PUSTAKA..... 90

LAMPIRAN..... 93

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilu atau pemilihan umum merupakan salah satu sarana bagi rakyat untuk ikut aktif dalam proses politik, sehingga akan mencerminkan adanya prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu tujuan pemilu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan. Sehingga mekanisme pengisian jabatan wakil-wakil rakyat seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan melalui keterlibatan rakyat secara langsung dalam suatu proses pemilu.[1]

Menurut Dahlan Thaib, dalam masyarakat demokratis, pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian dapat dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu Negara yang menganut sistem demokrasi.

Di dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD Tahun 1945 berbunyi: "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

[1] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: BIP, 2008), 740.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan adanya aturan tersebut perlu adanya pengawasan tentang penyelenggara pemilu di Indonesia yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Pawaslu).[2]

Bawaslu merupakan suatu badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) Tahun, dihitung sejak pengucapan sumpah atau janji jabatan. Bawaslu atau Panwaslu adalah lembaga *Adhoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahap pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, di mana Bawaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran adminitrasi dan pelanggaran pidana pemilu.[3]

Pemilu selain sebagai perwujudan kedaulatan rakyat juga merupakan arena kompetisi bagi partai politik untuk melihat sejauh mana mereka telah melaksanakan fungsi dan perannya. Di dalam sebuah kompetisi sudah dapat dimaklumi bahwa akan ada persaingan-persaingan untuk menjadi pemenang. Dengan sistem pemilu yang ada sekarang ini dan pelaksanaan pemilu yang diikuti oleh banyak orang dan partai politik, menjadikan pemilu sangat rawan terjadinya pelanggaran dan penyimpangan. Setiap orang yang ikut sebagai peserta pemilu untuk dipilih serta partai politik peserta pemilu memiliki keinginan yang kuat agar menjadi pemenang dalam penyelenggaraan pemilu tersebut. Kondisi seperti ini memerlukan suatu

[2] Pasal 22 E ayat (5) UUD Tahun 1945.
[3] Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan dari sebuah lembaga yang dijamin dengan suatu undang-undang agar pemilu tersebut berjalan sesuai aturan yang ada.[4]

Mengingat fungsi bawaslu yang sangat dibutuhkan, maka bawaslu ditetapkan sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan mengawasi jalannya pemilu. Hal ini sesuai dengan pendapat bahwa eksistensi lembaga pengawas pemilu akan semakin lemah apabila tidak mempunyai kewenangan yang maksimal, sehingga berakibat pada kurang maksimalnya kinerja bawaslu tersebut. Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh bawaslu akibat keterbatasan tugas dan kewenangan dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu pada akhirnya akan dapat membahayakan perjalanan demokrasi di Indonesia.[5]

Jika ditelusuri lebih jauh, pertimbangan bawaslu memiliki kelemahan yang sangat substansial. *Pertama*, mekanisme verifikasi kepemilikan anggota tidak hanya dilakukan dengan cara tatap muka antara KPU Kabupaten/Kota dengan anggota partai politik yang dijadikan sampel verifikasi. *Kedua*, Proses verifikasi calon peserta pemilu tidak luput dari pengawasan bawaslu. *Ketiga*, dalam penyelesaian sengketa pemilu, bawaslu memosisikan diri sebagai mediator, bawaslu juga berperan untuk membantu partai politik dan KPU dalam menyelesaikan sengketa keduanya.[6]

---

[4] Didik Sukriono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum, dalam *Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan Malang* Volume II Nomor 1", Juni (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), 11.

[5] Firmanzah, Persaingan, *Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*, Ed.1 (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), 78-79.

[6] Saldi Isra, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 127.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Pasal 89 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomer 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, bahwa penjelasan terinci badan pengawas pemilihan umum, sedangkan kewenangan badan pengawas pemilihan umum terdapat pada Pasal 93 sampai dengan Pasal 104. Dalam Pasal 95 undang-undang Nomer 7 Tahun 2017 pada poin C tentang kewenangan bawaslu yaitu berbunyi: "memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang", ada problem regulasi jika dibandingkan soal *money politic* (pelanggaran politik uang) antara Undang-Undang pemilu dan Undang-Undang Pilkada. Pada Pasal 187 A (ayat 1 dan 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pilkada yaitu pemberian sanksi *money politic* dapat diberikan kepada penerima dan pemberi. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu yaitu hanya pemberi yang diberikan sanksi apabila terjadi politik uang.[7]

Bawaslu kini bukan sekedar lembaga pengawas tetapi juga lembaga peradilan, atau setidaknya menjalankan fungsi-fungsi peradilan, sehingga tata cara menyelesaikan pelanggaran administrasi pun mengikuti model persidangan.

Atas perubahan tampilan dan wewenang Bawaslu dan menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu ini terdapat tiga masalah yang harus diperhatikan, diantaranya:

[7] Pasal 89 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Ini dobel fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kajadian atau kasus pelanggaran administrasi. Padahal kemudian lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Jelas penilaiannya (ketika menjalankan fungsi pengawasan) akan memengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan).
2. Hadirnya (lembaga) peradilan pemilu untuk menangani pelanggaran administrasi, jelas menambah panjang proses administrasi pemilu, sehingga pemilu tidak hanya semakin mahal, tetapi juga semakin birokratis, bertele-tele, dan menjauhkan substansi demokrasi.
3. Khusus untuk Pemilu 2019, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota direkrut semata-mata sebagai pengawas pemilu. Lembaga tersebut belum tentu memenuhi sebagai hakim peradilan administrasi pemilu, sehingga ke depan sangat mungkin akan banyak keputusan buruk yang merepotkan kerja KPU.[8]

Dalam melakukan upaya pencegahan, bawaslu harus memiliki strategi pengawasan yang tepat berdasarkan pemahaman akan potensi terjadi pelanggaran, bawaslu juga harus memahami potensi timbulnya penggunaan isu suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA) dalam proses pelaksanaan Pilkada 2018, Pemilu 2019 dan Pilpres 2019. Masih banyak terjadi

[8] Didik Supriyanto,"Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru", dalam https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471, diakses pada 9 November 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

permasalahan misalnya, pemutakhiran daftar pemilih, sistem pemilu, politik uang, akuntabilitas penyelenggara, netralitas apatur sipil negara, serta integritas proses dan hasil pilkada, pemilu dan pilpres.

Badan Pengawas Pemilu juga berhak menangani sengketa Pemilihan umum, dalam Pasal 454 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, diantaranya:[9]

1. Pelanggaran pemilu;
2. Sengketa proses pemilu, dan
3. Perselisihan hasil pemilu.

Menurut Abdul Kadir Audah menyebut ada lima macam kelembagaan, yaitu:[10]

1. *Al-Sulṭāh al-tanfīdhīyah* (eksekutif);
2. *Al-Sulṭāh al- tasyrī'īyah* (legislatif);
3. *Al-Sulṭāh al-qaḍa'īyah* (yudikatif);
4. *Al-Sulṭāh al-mālīyah* (bank sentral);
5. *Al-Sulṭāh al-murāqābah* (lembaga pengawasan).

Dengan pengawasan dalam setiap tahapan pemilu oleh badan pengawas yang independen diharapkan dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan- penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilu. oleh karena itu Bawaslu harus berlaku adil kepada seluruh peserta pemilu baik kepada

---

[9] Pasal 454 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
[10] Djazuli, *Fiqh Siyāsah Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), 77.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

partai-partai maupun perseorangan yang ikut dalam pemilu tersebut. Tujuan pengawasan pemilu adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh; mewujudkan pemilu yang demokratis; dan menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilu.

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu adalah pengawasan penyelenggaraan pemilu yang melibatkan masyarakat secara luas dalam mengawasi jalannya tahapan pemilu. Pengawasan partisipasi masyarakat dapat menjadi solusi alternatif bagi lembaga pengawas pemilu untuk menggerakkan seluruh potensi masyarakat dalam pengawasan pemilu agar berjalan lancar dan sukses.

Adanya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu adalah bentuk dari penggunaan hak warga negara untuk mengawal hak pilihnya. Kegiatan pengawasan/pemantauan ini juga merupakan upaya kontrol dari publik untuk menjaga suara dan kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan negara.

Sulṭah murāqabāh wa taqwīm (kekuasaan pengawasan masyarakat), yang dipegang oleh *ahlu syura'*, ulama, dan *fuqaha*. bahwa politik uang sama dengan suap menyuap (*rishwah*). Sedangkan mengenai perbuatan suap menyuap ini, larangannya telah diturunkan sejak awal kenabian Muhammad saw. Maka dapatlah dikatakan bahwa hukum mengonsumsi dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggunakan hasil politik uang yang di*qiyas*kan dengan suap menyuap ini terdapat sejumlah landasan dasarnya dalam al-Quran yaitu, al-Quran Q.s. al-Baqarah [2]: 188 yang berbunyi:[11]

وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ

> "Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui" (Q.S Al-Baqarah ayat 188).[12]

Syaikh 'Abdullah bin 'Abdurrahman al-Bassam mengatakan, "Suap menyuap termasuk dosa besar karena Rasulullah saw melaknat orang yang menyuap dan yang menerima suap, sedangkan laknat tidaklah terjadi kecuali pada dosa-dosa besar." Berdasarkan beberapa keterangan yang terkandung dalam nash-nash di atas terlihat bahwa suap-menyuap termasuk dosa besar, karena pelakunya diancam Rasulullah Saw. dengan laknat dari Allah. Dan arti laknat ialah terusir dan terjauhkan dari rahmat Allah.[13]

Dengan demikian, lembaga pengawas pemilu dari pusat hingga daerah kecamatan, memiliki peran strategis, karena lembaga ini bertugas menjamin pemilu dilakukan secara demokratis. Akan tetapi pada kenyataannya pemilihan umum di Indonesia banyak terjadi pelanggaran-pelanggaraan administratif maupun tindak pidana pemilu yang dilakukan para peserta

---

[11] Hepi Riza Zen, "Politik Uang Dalam Pandangan Hukum Positif dan Syariah", *Jurnal AL-'Adalah,* No. 3 (Juni, 2015), 535.

[12] Q.S Al-Baqarah ayat 188.

[13] 'Abdullah bin 'Abdurrahman al-Bassām, *Taudhiḥul Aḥkam VII*, terj. Juz VII (Jakarta: Pustaka Azzam, 2009), 119.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemilu baik partai politik maupun individu-individu yang ikut pemilu, ini membuktikan bahwa lemahnya fungsi pengawasan dalam pemilihan umum dan kurang tegasnya bawaslu dalam mengawasi kecurangan-kecurangan dalam pemilu.[14]

Fiqh siyāsah adalah ilmu tata Negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam, agar mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.[15]

Pendapat dari J Suyuthi Pulungan yang menuliskan bahwasannya *fiqh siyāsah dustūrīyah* ini adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[16]

Berdasarkan pemaparan kewenangan bawaslu diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai hal tersebut, untuk dijadikan sebuah kajian dalam skripsi.

---

[14] Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 39.
[15] Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Gelora Aksara Pratama, 2008), 11
[16] Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 40.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk ini agar dapat komprehensif pembahasan dalam skripsi ini, maka penulis membuat judul kajian. "**Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Menurut Undang-Undang Nomer 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**".

B. Identifikasi Dan Batasan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang mengenai kewenangan badan pengawas pemilihan umum ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.
2. Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
3. Kejelasan ruang lingkup pengawasan terhadap politik uang dalam Badan Pengawas Pemilihan Umum.
4. Kewenangan Badan Pengawas PemilIhan Umum mengenai peran ganda dalam hal mengawasi dan memutus sengketa.
5. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut *fiqh siyāsah*.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul diantaranya:

1. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut *fiqh siyāsah dustūrīyah.*

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dan identifikasi masalah, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkas atau penelitian yang sudah pernah dilakukan di seputar masalah yang akan diteliti, sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak ada pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian tersebut.[17]

Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki obyek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum. Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi, antara lain:

[17] Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016), 8.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. "Peran Bawaslu Lampung Dalam Menegakkan Peraturan KPU". Skripsi ini ditulis oleh Novica Mailanti dari Fakultas Ushuluddin Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang peran badan pengawas pemilu Lampung dalam menegakkan peraturan KPU (Komisi Pemilihan Umum).[18]
2. "Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Bawaslu Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum". Skripsi Ini ditulis oleh Nikmah Isniani dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dalam skripsi ini menjelaskan perbedaan antara kedudukan, tugas, dan wewenang bawaslu menurut undang-undang.[19]
3. "Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Bawaslu Perihal Sengketa Verifikasi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu". Skripsi ini ditulis oleh Amiratul Fawaidah dari Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang putusan Bawaslu perihal sengketa partai keadilan dan persatuan indonesia menurut undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang

[18] Novica Mailanti,"Peran Bawaslu Lampung Dalam Menegakkan Peraturan KPU" (Skripsi--Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Tahun 2017)
[19] Nikmah Isniani,"Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Bawaslu Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" (Skripsi--Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggara Pemilihan umum.[20]

4. "Analisis *Siyasāh Dustūrīyah* Terhadap Peran Komisi Pemilihan Umum Dalam Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015". Skripsi ini di Tulis oleh Nuruttazkiyah dari Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya. Dalam Skripsi ini menjelaskan tentang bahwasannya program KPU Mojokerto dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat mojokerto dilakukan dengan program sosialisasi dan mengedukasi kepada masyarakat umum.[21]
5. "Pelanggaran Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Dalam Prespektif *Fiqh Siyāsah*". Skripsi ini di tulis oleh Chilvia Dwi Arisandi dari Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang efektifitas kewenangan KPU dalam melakukan pelanggaran kampanye dalam pemilihan kepala daerah.[22]

Perbedaan penjelasan dari skripsi terdahulu yang saya sebutkan di atas yaitu pada skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada kewenangan badan pengawas pemilihan umum yaitu adanya kewenangan fungsi ganda dari suatu lembaga berupa pengawasan dan memutus pelanggaran sengketa politik uang menurut Undang-Undang Nomer 7 Tahun 2017 tentang

---

[20] Amiratul Fawaidah,"Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Putusan Bawaslu Perihal Sengketa Verifikasi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu" (Skripsi--Institut Agama Islam Negeri Surabaya, Tahun 2013).

[21] Nuruttazkiyah, "Analisis *Siyasāh Dustūrīyah* Terhadap Peran Komisi Pemilihan Umum Dalam Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015" (Skripsi--Uin Sunan Ampel Surabaya, Tahun 2018).

[22] Chilvia Dwi Arisandi, "Pelanggaran Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Dalam Prespektif *Fiqh Siyāsah*" (Skripsi--Uin Sunan Ampel Surabaya, Tahun 2019).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemilihan umum. Serta adanya money politik pada pemberi dan penerima dalam Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan kepala daerah.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dihasilkan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
2. Mengetahui tinjauan *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

   Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, tentang Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

2. Kegunaan Praktis

   Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pikiran terkait Kewenangan Badan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengawas Pemilihan Umum menurut peraturan perundang-undang.

G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan untuk menghindari terjadi kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul skripsi ini, maka penulis memberikan pengertian atau penegasan terhadap judul yang diangkat.

Kewenangan badan pengawas pemilihan umum adalah sebagai berikut:

1. Selain dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu dalam Pasal 89 sampai dengan Pasal 104 diatur tentang kewenangan badan pengawas pemilihan umum yaitu Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, aturan terkait sengketa pemilihan umum juga terinci pada Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 18 Tahun 2018 tentang tata cara proses penyelesaian sengketa proses pemilihan umum. Serta peraturan bersama KPU, Bawaslu, dan Dewan kehormatan Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.
2. Bawaslu, Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah suatu badan yang mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap tahapan penyelenggara pemilu, yang meliputi pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.[23]
3. Kewenangan, kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan

[23] Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

4. *Fiqh siyāsah dustūrīyah*, ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan. Dalam penelitian ini mengkaji kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam melakukan pengawasan sengketa pemilihan umum ditinjau dari *siyāsah dustūriyah*.[24]

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan model pendekatan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis dan pengumpulan data melalui metode penelitian study pustaka (*library research*). Berisi tentang jenis atau bentuk data apa yang diperoleh dalam penelitian atau data yang dikumpulkan:[25]

1. Data yang Dikumpulkan
   a. Data mengenai Kewenangan Badan Pengawas Pemilu yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
   b. Data ditinjau dari *fiqh siyāsah*.

[24] J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah*: *Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 28.
[25] Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Penulisan Skripsi*..,14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Data ditinjau dari *fiqh siyāsah dustūrīyah*.

2. Sumber Data

Untuk memudahkan mengidentifikasi sumber data, maka dalam hal sumber penelitian, akan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:

a. Sumber data primer, data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya yaitu dokumentasi resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.

Adapun sumber data primer berasal dari:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum.
3) Peraturan bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 11 tahun 2012.
4) Perma Nomor 11 Tahun 2016 tentang tata cara penyelesaian sengketa dan pelanggaran adminitratif pemilihan umum.
5) Peraturan Bawaslu RI Nomor 18 Tahun 2018 *juncto* Nomor 18 Tahun 2017.

b. Sumber data sekunder, data sekunder adalah data yang secara tidak langsung memberikan informasi data kepada pengumpul data. Misalnya, melalui orang lain atau dokumen.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Penelitian ini, data sekunder tersebut adalah:

1) Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997).
2) Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*; cetakan kedua (Jakarta: BIP, 2008).
3) Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitutional* (Yogyakarta: Total Media, 2009).
4) Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).
5) Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*: Pembelajaran Politik Pemilu 2009, Ed.1 (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010).
6) Saldi Isra, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016).
7) Djazuli, *Fiqh Siyāsah Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003).
8) Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam* (Gelora Aksara Pratama, 2008).
9) Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk meperoleh data yang diperlukan dalam penelitian skripsi ini maka teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan terlebih dahulu mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, hasil-hasil penelitian hukum, skripsi, makalah-makalah, surat kabar, artikel, majalah atau jurnal-jurnal hukum, maupun pendapat para sarjana yang erat hubungannya dengan permasalahan yang sedang dibahas sehingga dapat mengumpulkan data dengan cara membaca, mencatat, merangkum, untuk dianalisa lebih lanjut.

4. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yang dimaksudkan untuk memperoleh data yang sedetail mungkin dalam hal kewenangan badan pengawas pemilu dalam tinjauan *fiqh siyāsah dustūrīyah*.

Data yang dikumpulkan disusun secara sistematis kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif yaitu dengan melakukan pembacaan, penafsiran, dan analisis terhadap sumber-sumber data yang diperoleh yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2018 tentang kewenangan badan pengawas pemilihan umum. Sehingga diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Penelitian ini juga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggunakan metode deskriptif yang dimaksudkan untuk memperoleh data yang detail.

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pemahaman terhadap skripsi perlu kiranya digambarkan dengan jelas dan menyeluruh tentang sistematikanya. Sistematika penulisan skripsi merupakan bagian besar untuk memberikan gambaran tentang isi skripsi dan memudahkan jalan pemikiran dalam memahami secara keseluruhan skripsi. Maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, merupakan bab pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori, memuat tinjauan umum tentang *siyāsah dustūrīyah*. Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori *fiqh siyāsah* yang memuat defenisi *fiqh siyāsah*, ruang lingkup *fiqh siyāsah*, definisi *siyāsah dustūrīyah*, ruang lingkup *siyāsah dustūrīyah*, teori fiqh *siyāsah dustūrīyah,* serta hukum *rishwah* dalam hukum Islam. dts.

Bab III Data Penelitian, merupakan bab yang memuat tentang gambaran umum Badan Pengawas Pemilihan umum di Indonesia meliputi sejarah di bentuknya Badan Pengawas Pemilihan Umum, kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, susunan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keanggotaan Badan Pengawas Pemilihan Umum, tugas dan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum, eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum dan teori oleh Badan Pengawasan Pemilihan Umum meliputi teori demokrasi dan partisipasi.

Bab IV Analisis Data, merupakan bab yang memuat pembahasan analisis mengenai kewenangan peran ganda Badan Pengawas Pemilihan Umum Kedua kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan terhadap sengketa politik uang dalam hukum Islam menurut *fiqh siyāsah dustūrīyah*.

Bab V Penutup, merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG *SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* MENURUT *FIQH SIYĀSAH*

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Fiqh secara leksikal berarti tahu, paham dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus dalam bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etismologis, (bahasa) fikih adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari ucapan pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.

Secara menurut bahasa fikih adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.[1] *fiqh* berarti paham yang mendalam, seperti yang dikutip Amir Syarifuddin, Imam al-Tarmudzi menyebutkan bahwasannya, *fiqh* tentang sesuatu itu berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.[2]

Menurut istilah *fiqh :*

العِلْمُ بِالْاَحْكَامِ الشَّرْعِيَّةِ العَمَلِيَّةِ المُتَنْبِطَةِ مِنْ اَدَ لَّتِهَا التَفْصِيْلِيَّة

"Ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syar'iat yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili).[3]

Secara terminologis *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Quran dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid

[1] Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Yogyakarta: Ombak, 2014), 23-24.
[2] Amir Syarifuddin, *Pembaharuan Pemikiran dalam Islam* (Padang: Angkasa Raya, 1990), 15.
[3] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain adalah ilmu yang mempelajari hukum agama Islam.[4]

Secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama *syara'* (Hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil tafshil (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Alqur'an dan Sunnah). Jadi, fikih menurut istilah adalah adalah pengetahuan mengenai hukum agama islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fikih adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama Islam. Karena fikih merupakan ijtihad dari para ulama' maka ia bukan lagi sebagai pokok atau dasar. yaitu dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Sedangkan syariat, yang dasar atau pokok sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Menurut bahasa kata *siyāsah* memiliki arti mengatur. Secara etimologis, kata *siyāsah* merupakan bentuk masdar dari *sāsa yasusu* yang artinya "mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin dan memerintah."

[4] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2012), 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kata *siyāsah* berasal dari kata *sāsa*. Secara terminologi, adalah sebagai berikut:[5]

1. Lisan *al-arab*, *siyasāh* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan.
2. *Al-munjid* disebutkan bahwa *siyāsah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke dalam jalan yang menyelamatkan.
3. Ibn Qayim yang menukilnya dari Ibn Aqil menyatakan *siyāsah* adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya.
4. Bahantsi Ahmad Fathi yang menyatakan *siyāsah* adalah pengurusan kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai dengan *syara'*.

Dalam pengertian lain, kata *siyāsah* dapat juga dimaknai sebagai "politik dan penetapan suatu bentuk kebijakan". Kata *siyāsah* dapat dilihat dari sisi makna terminologisnya dan di sini dapat terdapat perbedaan pendapat dikalangan ahli hukum Islam, antara lain:

1. Ibnu Manzhur, ahli bahasa dari Mesir, menurut beliau *siyāsah* berarti mengatur segala sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.
2. Abdul Wahhab Khalaf mendefinisikan *siyāsah* sebagai undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal.

[5] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam...,* 25-26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Abdurrahman yang mengartikan *siyāsah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga adminitrasi dan hubungan luar dengan negara lain.

Dengan demikian dapat simpulkan bahwa fikih *siyāsah* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.[6]

B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Fiqh siyāsah merupakan bagian dari ilmu fiqh. Bahasan ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan negara yang meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatanm kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hubungan internasional, perang, damai dan traktat. *fiqh siyāsah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ikhwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.[7]

Dalam menentukan ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah*, menurut Imam Al-Mawardi dalam kitab *fiqh siyāsahnya* yang berjudul *al-aḥkam al-ṣuḷtanīyah*.[8] Beliau membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* kedalam lima bagian antara lain:[9]

1. *Siyāsah dustūrīyah* (*Siyāsah* perundang-undangan)

---

[6] Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013), 7.
[7] Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 6.
[8] Al-Mawardi, *al-aḥkam as-Ṣuḷtannīyah wa al-Wilāyah ad-Dīnīyyah* (Mesir: Dar al Fikr, 1996), 2.
[9] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990),2-3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. *Siyāsah mālīyah* (*siyāsah* keuangan)
3. *Siyāsah qaḍāiyah* (*siyāsah* peradilan)
4. *Siyāsah ḥarbīyah* (*siyāsah* peperangan)
5. *Siyāsah idarīyah* (*siyāsah* adminitrasi)

Pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* dapat dikelompokkan menjadi 3 bagian pokok yaitu:[10]

1. Politik perundang-undangan *(al-siyāsah al-dustūrīyah)*, bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasrī'īyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qaḍā'īyah*) oleh lembaga yudikatif, dan adminitrasi pemerintahan (*idarīyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.
2. Politik luar negeri *(al-siyāsah al-kharījīyah)*, bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan warga non muslim yang berbeda kebangsaan atau disebut juga hukum perdata Internasional dan hubungan diplomatik antara negara muslim dengan negara non muslim disebut dengan hubungan Internasional.
3. Politik keuangan dan moneter (*al-siyāsah al-mālīyah*), permasalahan yang termasuk dalam *siyāsah mālīyah* ini adalah sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan Internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

[10] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 13-14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Pengertian *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah dustūrīyah adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut.[11]

Selain itu, juga membahas konsep negara hukum dalam *siyāsah syar'īyah*, tugas-tugas dan tujuan dalam *fiqh siyāsah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Dalam buku sylabbus fakultas *syar'īyah* disebutkan ada 4 bidang *fiqh siyāsah* salah satunya *fiqh siyāsah dustūrīyah* yang mencakup persoalan dan ruang lingkup pembahasannya, masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat dan status hak-haknya *bay'at*, *waliyul 'ahdi*, perwakilan, *'ahlul ḥalli wa al-'aqdi dan wiẓārah.*[12]

Di dalam kurikulum fakultas syari'ah digunakan istilah *fiqh dustūri*. Yang dimaksud dengan *fiqh dustūri* adalah:

> االدُّسْتُورِى القَوَاعِدُ الاَسَاسِيَّةِ لِلْحُكْمِ فِي اَيَةِ دَوْلَةٍ كَمَا تَدِلُّ عَلَيْهَا قَوَانِيْنِهَا وَنَظَمِّهَا وَعَادَتِهَا
>
> *"Duṣtūr* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara maupun seperti terbukti di dalam perundangan-undangannya, peraturan-peraturannya, dan adat-adatnya".

---

[11] Ibid., 153.
[12] Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah*..., 44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Permasalahan di dalam *fiqh siyāsah dustūrīyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyāsah dustūrīyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dianut oleh Hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Dalam beberapa istilah tersebut, maka *dustūri* adalah konstitusi atau perundang-undangan negara. Hal ini perlu ada dalam sebuah negara sebagai pengaturan hidup dan pedoman berbangsa dan bernegara yang berisi tujuan dari negara tersebut.

Prof. A. Djazuli menyebutkan bahwa ada lima sumber *fiqh dustūri* yaitu:[13]

1. Al-Qur'an al-Karim, ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan bermasyarakatan, dalil-dalil *kullī* dan semangat ajaran Al-Qur'an.
2. Hadis, hadis yang berhubungan dengan imāmah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan rasulullah saw, didalam menerapkan hukum di negeri Arab. Dalam hal ini dilihat lagi semangatnya, sebab hal-hal yang sifatnya teknis ada kemungkinan telah banyak berubah akibat kemajuan yang pesat dari ilmu dan teknologi sesuai kaidah:

تَغَيِّرُ الْاَحْكَا مُ بِتَغَيُّرِ الْاَزْ مَنَةِ وَالْاَ مْكِنَةِ وَالْاَحْوَالِ وَالْعَوَاعِدِ وَالْنِيَاتِ.

[13] A. Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*..., 53-54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"Fatwa berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, adat istiadat dan niat."

3. Kebijakan-kebijakan *khulafā'ur rashidīn* di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun berbeda satu sama lain namun tujuannya sama yakni untuk kemaslahatan rakyat sesuai dengan prinsip:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنُوْطٌ بِالْمِصْلِحَةِ.

"Kebijaksanaan Imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat."

4. Ijtihad para ulama seperti *al-maqāṣid al-sittah* (6 tujuan hukum Islam) yaitu *ḥīfdh al-dīn* (memelihara agama), *ḥīfdh al-nafs* (memelihara jiwa), *ḥifdh al-'aqal* (memelihara akal), *ḥifdh al-māl* (memelihara harta), *ḥifdh al-nasl* (memelihara keturunan), *ḥīfdh al-ummāh* (memelihara umat).
5. Adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits.

D. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Fiqh siyāsah dustūrīyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Persoalan *fiqh siyāsah dustūrīyah* tidak dapat dilepas dari dua hal pokok: *Pertama*, dalil-dalil *kullī*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil *kullī* tersebut menjadi unsur dinamis di dalam mengubah masyarakat. *Kedua*, aturan tersebut dapat berubah karena perubahan situasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyāsah dustūrīyah ini dapat dibagi kepada:[14]

1. Bidang *siyāsah tasrī'īyah*, termasuk didalamnya termasuk persoalan *ahlul ḥalli wa al-'aqdi*, perwakilan persolan rakyat, hubungan muslim dan non muslim di suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyāsah tanfīdīyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imāmah*, persoalan *bay'at*, *wiẓārah*, *waliyul 'ahdi*, dan lain-lain.
3. Bidang *siyāsah qaḍaī'īyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyāsah idarīyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah adminitratif kepegawaian.

Suyuthi pulungan menuliskan bahwasannya objek kajian *fiqh siyāsah* adalah mengkhusukan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan. Sedangkan objek kajian *siyāsah dustūrīyah* adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan gunanya untuk mengatur negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama.

[14] Djazuli, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini juga diperkuat dalam firman Allah dalam Al-Qur'an yakni surah An-Nisa' ayat 58-59:[15]

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا

> Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya". (QS: An-Nisa'/4: 58-59).

Berdasarkan kedua ayat di atas dijelaskan bahwasannya seseorang yang memegang kekuasaan dalam hal ini adalah pemerintah maka wajib ditaati oleh rakyatnya apabila pemerintah telah membuat peraturan perundang-undangan tersebut harus mengacu dan tidak menyeleweng dari apa yang telah ditetapkan Allah dan Sunnah.

E. Teori *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah dustūrīyah merupakan bagian dari *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk

[15] Q.S Surat An-Nisa ayat 58-59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan, dan pengaturan aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan untuk kemaslahatan bersama.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tentu ada yang disebut dengan istilah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili masyarakat dalam menyalurkan aspirasi kepada pemerintah. Dalam Islam, lembaga perwakilan dibagi menjadi 3 yakni *imāmah*, *wizārah,* dan *ahlul ḥalli wa al-'aqdi*:

1. *Imāmah*

   Dalam wacana *fiqh siyāsah,* kata imamah biasanya diidentikan dengan khilafah. Hanya saja, terdapat perbedaan aliran besar dalam hal keduanya. *Imāmah* lebih sering digunakan dikalangan Syi'ah, sedangkan istilah khilafah lebih banyak digunakan dikalangan masyarakat Sunni.[16]

   Kata-Kata imam didalam Al-Qur'an, baik dalam bentuk mufrad/ tunggal maupun dalam bentuk jama' yang di idhofahkan tidak kurang dari 12 kali disebutkan. Pada umumnya, kata-kata imam menunjukkan bimbingan kepada kebaikan.[17]

   Sebutan gelar yang paralel dengan khilafah, dalam sejarah pemerintahan Islam, adalah imam. Kata imam turunan dari kata *amma* yang berarti "menjadi ikutan". Kata imam berarti "pemimpin, atau contoh yang harus diikuti, dan atau mendahului, memimpin.

---

[16] A. Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah...,* 47.
[17] Ibid., 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara istilah, imam adalah "seorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus. Penyertaan kata imam dengan kata khalifah karena disejajarkan dengan kedudukan seorang imam shalat jamaah dalam hal kepemimpinan yang harus diikuti.

Sebagaimana halnya sebutan khalifah, muncul dari fungsinya menggantikan kepemimpinan Rasul bagi umat. [18]

2. *Wiẓārah*

Kata "*wiẓārah*" terambil dari kata *al-wazr,* yang berarti *al-tsuql* atau berat. Dikatakan demikian karena seorang *wazir* memikul beban tugas kenegaraan yang berat. Kepadanyalah dilimpahkan sebagian kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya.

Pada umumnya, ulama' mengambil dasar-dasar adanya kementerian (*wizārah*) dengan dua alasan:

a. Firman Allah dalam Al-Qur'an:[19]

وَاجْعَلْ لِي وَزِيْرًا مِنْ اَهْلِيْ هَارُوْنَ اَخِي اشْدُدْ بِهِ اَزْرِيْ

"Dan jadikanlah untukku seorang wazir dari keluargaku, yaitu harun, saudaraku. Teguhkanlah kekuatanku dengan dia, dan jadikanlah sekutu dalam urusanku." (Q.S At-Thaha: 29-31).

Berdasarkan *mafhum aula,* maka apabila *wazir* itu diperbolehkan dalam masalah-masalah kenabian, maka lebih-lebih diperbolehkan adanya *wazir* didalam *imāmah*.

---

[18] Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāsah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran...,* 63.

[19] QS. At-Thaha ayat 29-31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Karena alasan yang sifatnya praktis, yaitu imam tidak mungkin sanggup melaksanakan tugas-tugasnya dalam mengatur umat tanpa adanya naib (*wazīr*). Dengan adanya *wazīr* didalam mengurus umat, akan lebih baik pelaksanaannnya dan tehindar dari kekeliruan serta kesalahan.

Al-Mawardi menjelaskan arti *wiẓārah* dari segi bahasa, yaitu:[20]

a. *Wiẓārah* diambil dari kata *al-wizru*, yang artinya bebanan karena *wazīr* memikul beban kepala negara.

b. diambil dari kata *al-waẓar*, yang artinya tempat kembali/lari, karena kepala negara selalu mengambil kembali kepada pemikiran atau pendapat dan pertolongan *wazīr*nya.

c. diambil dari kata *al-azru*, yang artinya punggung karena kepala negara dikuatkan didukung oleh *wazīr*nya, sebagaimana badan dikuatkan oleh tulang punggungnya.

Ada dua macam *wazīr,* yaitu *wazīr tafwīdh dan wazīr tanfīdh.* Adapun perbedaan antara *wazīr tafwīdh* dan *wazīr tanfīdh* adalah :

a. *Wazīr tafwīdh* boleh ikut campur dalam peradilan, *wazīr tanfīdh tidak boleh.*

b. *Wazīr tafwīdh* boleh mengangkat gubernur dan pejabat-pejabat tinggi negara, sedangkan *wazīr tanfīdh* tidak boleh.

c. *Wazīr tafwīdh* dapat menjadi panglima tertinggi dan mengumumkan perang, *wazīr tanfīdh* tidak boleh.

[20] Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāsah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran...,* 64-65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. *Wazīr tafwīdh* mempunyai wewenang untuk menguasai harta negara dan mengeluarkannya dari baitulmal, *wazīr tanfīdh* tidak mempunyai wewenang seperti itu.[21]

Dari tugas tersebut, mengakibatkan perbedaan juga terhadap syarat *wazīr tafwīdh* dan *wazīr tanfidh.* Selain itu perlu ada pembedaan antar tugas dari imam dan *wazīr tafwīdh:*

a. Imam dapat menunjuk penggantinya, seperti kasus umar oleh abu bakar, *wazīr tafwīdh* tidak dapat melakukan hal seperti itu.
b. Imam dapat meletakkan jabatan dengan langsung kepada rakyatnya, *wazīr tafwīdh* tidak dapat.
c. Imam dapat memecat orang-orang yang diangkat oleh *wazīr tafwīdh*, dan *wazīr tafwīdh* tidal dapat memecat orang-orang yang diangkat oleh imam.

Oleh karena itu, persyaratan *wazīr tafwīdh* sama dengan persyaratan imam diserai dengan tugas mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan pendapatnya dan ijtihadnya.[22]

F. Lembaga *Al-Maẓālim* dan *Wilāyah Al-Ḥisbah*

1. Lembaga *Al-Maẓālim.*

Al-Mawardi mendefinisikan lembaga *al-maẓālim* menggunakan dan memanfaatkan rasa takut dan segan untuk menggiring orang-orang

[21] A. Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah..., 77.*
[22] Ibid., 78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewibawaan untuk mendesak orang-orang yang berselisih untuk tidak saling meningkari.

Kata lembaga/*wilāyah al-maẓālim* merupakan gabungan dari dua kata, yaitu wilayah dan *al-maẓālim*. Kata wilayah berarti kekuasaan tertinggi, aturan, dan pemerintahan. Sedangkan kata *al-maẓālim* adalah bentuk jamak dari *maẓlimah* yang secara literal berarti kejahatan, kesalahan, ketidaksamaan, dan kekejaman.

Sedangkan secara terminologi *wilāyah al-maẓālim* berarti "kekuasaan pengadilan yang lebih tinggi dari kekuasaan hakim dan muhtasib, yang bertugas memeriksa kasus-kasus yang tidak masuk dalam wewenang hakim biasa, tetapi pada kasus-kasus yang menyangkut penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat biasa".[23]

Wilāyah al-maẓālim bertugas untuk mengadili para pejabat negara, meliputi para khalifah, gubernur, dan aparat pemerintah lainnya yang berbuat zalim kepada rakyat. Kompetensi absolut yang dimiliki oleh *wilāyah al-maẓālim* adalah memutuskan perkara-perkara yang tidak mampu diputuskan oleh hakim atau para hakim tidak mempunyai kemampuan untuk menjalankan proses peradilannya.[24]

---

[23] Muhammad Salam Madzkur, *al-Qāḍha fī al-Islam*, terj. Imran A.M (Surabaya: Bina Ilmu, 1982), 113.

[24] Muhammad Abd al-Qadir Abu al-Faris,*al-Qāḍha fī al-Islam*, cet. II (Aman: Mahktabah al-Aqsha, 1978), 193.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tugas, wewenang, dan kompetensi tersebut secara terperinci sebagai berikut:[25]

a. Menangani kasus-kasus atau tindakan pelanggaran dan penganiayaan yang dilakukan oleh para pejabat negara terhadap warga negara biasa dan perilaku kesewenang-wenangan yang mereka lakukan.
b. Menangani kasus-kasus ketidakadilan yang dilakukan oleh para pegawai negara terkait pengumpulan harta (seperti zakat, *kharaj*, pajak, dan lain sebagainya) yang mereka lakukan.
c. Menangani perkara-perkara kezaliman yang menimpa para pegawai negeri dan pasukan berupa gaji mereka yang kurang dari yang seharusnya atau keterlambatan pembayarannya.
d. Mengembalikan harta yang digasab dan dirampas tanpa hak.
e. Menjalankan pengawasan terhadap urusan wakaf.
f. Menangani perkara-perkara yang tidak kuasa ditangani oleh petugas *al-hisbah* (perbuatan yang ditunjuk menjalankan tugas amar makruf nahi mungkar).

Diantaranya yaitu *nadhir al-maẓālim*, juga diperbolehkan memeriksa orang-orang yang bersengketa dan menetapkan hukum bagi mereka, namun fungsi ini tidak boleh keluar dari aturan-aturan yang berlaku lembaga *qadha*.

[25] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8* (Depok: Gema Insani dan Darul Fikr, 2007), 378-379.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk terselenggaranya kelengkapan lembaga *al-maẓālim* dengan sempurna harus di penuhi dengan lima hal yaitu:[26]

a. Adanya advokat atau pembela.
b. Setelah melakukan penyidikan terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan telah melakukan penelitian hukum atau kasus mereka, para hakim bertugas mengembalikan hak-hak kepada orang yang berhak.
c. Ketika hakim menemukan kesulitan dalam bidang hukum atau tidak mengetahui hukum syara' yang tepat bagi permasalahan yang menjadi sumber persengketaan, para ahli fiqh bertugas membantu para hakim.
d. Para katib (panitera) bertugas mencatat dan mengkodifiksikan segala kejadian dan peristiwa dalam proses persidangan.
e. Para saksi bertugas menjadi saksi atas hukum yang ditetapkan oleh hakim dan mengukuhkan keputusan yang telah ditetapkan, yang tidak bertentangan dengan kebenaran dan keadilan, dan menyaksikan bahwa para hakim menetapkan syariat Islam.

Dalam struktur dewan penanganan *al-maẓālim* harus terdapat lima orang yang mutlak dibutuhkan oleh *nadhir al-maẓālim* dan penanganannya yang dilakukan tidak bisa berjalan tertib dan lancar kecuali dengan adanya lima orang tersebut di antaranya sebagai berikut:

[26] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu, jilid 8...,* 119.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Para penjaga dan pembantu untuk menyerat tersangka yang kuat dan menangani tersangka yang berani.

b. Para qadhi untuk meminta penjelasan tentang hak-hak yang tertetapkan menurut mereka dan untuk mengetahui hal-hal yang berlangsung di majelis-majelis persidangan mereka di antara pihak-pihak yang berperkara.

c. Para fuqaha, untuk dijadikan sebagai rujukan di dalam hal yang masih terasa janggal baginya dan sebagai tempat bertanya tentang hal-hal yang masih kabur dan belum jelas baginya.

d. Para juru tulis untuk mendokumentasikan semua hal yang berlangsung di antara pihak-pihak yang berperkara, termasuk dakwaan yang di tunjukan kepada mereka atau gugatan yang mereka ajukan.

e. Para saksi, yang bertugas untuk menyaksikan hak-hak yang ditetapkan oleh *nadhir al-maẓālim* dan keputusan hukum yang ia putuskan.

2. *Wilāyah Al-Hisbah*

Secara Etimologi *al-ḥisbah* merupakan kata benda yang berasal dari kata *al-iḥtīsab* artinya "menahan upah", kemudian maksudnya meluas menjadi "pengawasan yang baik". Sedangkan secara terminologi, al-mawardi mendefinisikan dengan "suatu perintah terhadap kebaikan (ma'ruf) bila terjadi penyelewengan terhadap kebenaran dan mencegah kemungkaran bila muncul kemungkaran".

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Wilāyah al-ḥisbah adalah sebuah istilah relatif yang sangat populer dalam kitab *as-siyāsah as-syarīyah*. *Wilāyah al-ḥisbah* (badan pemberi peringatan dan badan pengawas), lembaga atau badan yang berwenang mengingatkan anggota masyarakat tentang aturan-aturan yang ada yang harus diikuti, cara menggunakan dan menaati peraturan serta tindakan yang harus dihindari karena bertentangan dengan peraturan.

Adapun mengenai tugas *wilāyah al-ḥisbah* yaitu diantaranya:[27]

a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pelanggaran peraturam perundang-undangan di bidang syariat Islam.
b. Melakukan pembinaan dan advokasi spiritual terhadap setiap orang berdasarkan bukti permulaan patut diduga telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang syariat Islam.
c. Memberitahukan kepada masyarakat tentang adanya peraturan perundang-undangan di bidang syariat Islam.
d. Menentukan adanya perbuatan pelanggaran terhadap ketentuan syariat Islam.

Kewenangan *wilāyah al-ḥisbah* yaitu sebagai berikut:

a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan dan perundang-undangan di bidang syariat Islam.

[27] Basiq Djalil, *Peradilan Islam* (Jakarta: Amzah, 2012), 232-233.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Menegur, menasihati, mencegah, dan melarang setiap orang yang patut diduga telah, sedang, atau akan melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang syariat Islam.

c. *Muḥtasib* berwenang:

1) Menerima laporan pengaduan dari masyarakat.

2) Menyuruh berhenti seseorang yang patut diduga sebagai pelaku pelanggaran.

3) Meminta keterangan identitas setiap orang yang patut diduga telah dan sedang melakukan pelanggaran.

4) Menghentikan kegiatan yang patut diduga melanggar peraturan perundang-undangan.

5) *Muḥtasib* dalam menjalankan tugas pembinaaan terhadap seorang yang diduga melakukan pelanggaran diberi kesempatan 3 kali dalam masa tertentu.

d. Setiap orang yang pernah mendapat pembinaan petugas *muḥtasib* tetapi masih melanggar akan diajukan kepada penyidik.

Dalam kitabnya, *ath-ṭhūruqal-ḥukmīyah*, Ibnu al-Qayyin mengatakan bahwa adapun menangani dan memberikan keputusan hukum di antara manusia terkait hal-hal yang tidak perlu menunggu adanya laporan dan pengaduan, itu disebut *al-ḥisbah*, sedangkan orang yang ditunjuk untuk menjalankan tugas itu adalah wali *al-ḥisbah* (*muḥtasib*).[28]

[28] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillaṭuhu jilid 8* (Depok: Gema Insani dan Darul Fikr, 2007), 381.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dasar hukum *wilāyah al-ḥisbah* sebagaimana dalam firman Allah dalam surat Ali Imran (3) ayat 104 dan 110 sebagai berikut:[29]

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ

> "Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeru kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar, merekalah orang-orang yang beriman". (Q.S Surat Ali Imran (3) ayat 104).

كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ ۗ وَلَوْ ءَامَنَ أَهْلُ ٱلْكِتَـٰبِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم ۚ مِّنْهُمُ ٱلْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ ٱلْفَـٰسِقُونَ

> "Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia menyuruh kepada yang ma'ruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli Kitab beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik". (Q.S Ali Imran (3) ayat 110).

Tugas *wilāyah al-ḥisbah* yaitu memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas *al-ḥisbah*. Tugas hakim adalah memutuskan perkara terhadap perkara-perkara yang disidangkan dan menghukum yang kalah serta mengembalikan hak orang yang menang. Sedangkan tugas *muḥtasib* adalah hanya mengawasi berlakunya undang-undang dan adab adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun. Jadi, kedudukan lembaga peradilan lebih tinggi daripada *al-ḥisbah*.

Begitu juga terdapat beberapa sisi persamaan dan perbedaan antara lembaga *al-maẓālim* dan *al-ḥisbah* diantara lembaga atau wilayah ini. Adapun sisi dari persamaannya yaitu:[30]

---

[29] Q.S Ali Imran (3) ayat 104 dan ayat 110.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Mekanisme kerja keduanya sama-sama mengandalkan nuansa takut, segan, tegas dan keras.

b. Petugas *al-maẓālim* dan *al-ḥisbah* memiliki wewenang dan kompetensi menangani perkara-perkara dalam lingkup yang memang menjadi domainnya tanpa harus membutuhkan adanya laporan perkara oleh pihak yang merasa dianiaya.

Adapun sisi perbedaan dari lembaga *al-maẓālim* dan *al-ḥisbah* yaitu:

a. Lembaga *al-maẓālim* diformulasikan untuk menangani perkara-perkara yang tidak mampu dilaksanakan oleh qadhi, adapun institusi al-hisbah diformulasikan untuk menangani perkara-perkara yang tidak perlu diajukan kepengadilan.

b. Petugas *al-maẓālim* memiliki wewenang kompetensi untuk memberikan putusan hukum, sedangkan petugas *al-ḥisbah* tidak memiliki kompetensi untuk memberikan putusan hukum.

Praktek jual beli suara (*money politic*) termasuk kategori *rishwah*. Bahkan tindakan serupa yaitu menerima dan mengambil sesuatu yang bukan haknya sama dengan tindakan korupsi. Korupsi merupakan tindakan penyelewengan dan penggelapan harta negara untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Dalam hukum Islam ada beberapa istilah yang terkait pengambilan harta tanpa hak, misalnya *ghāsb*, *ikhtīlat*, *sarīqoh*, *ḥirābah*, dan *ghūlul*.[31]

---

[30] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*..., 395.

[31] A. Dzazuli, *Hukum Pidana Islam; Fiqh Jinayah* (Bandung: Pustaka Setia, 2000), 348.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Di dalam Al-Qur'an, *rishwah* digolongkan dalam kata umum batil yaitu meliputi juga perbuatan pidana lain seperti merampok, menipu, memeras, termasuk praktik jual beli hak suara untuk kepentingan tertentu. Perbuatan *rishwah* ini termasuk perbuatan yang sangat keji dan berdosa. Mereka yang terjebak dalam budaya *rishwah* akan mendapat balasan yang setimpal dengan perbuatan mereka. Rasullah saw bersabda. "Pemberi dan penerima suap (*rishwah*) kedua-duanya akan masuk neraka).

Disamping itu Allah telah berfirman:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

> "Dan janganlah kamu memakan harta sebagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta ini kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui". (Q.S Surat Al-Baqarah: 188).[32]

Apabila dilihat dari segi esensi *rishwah* (suap) yaitu "pemberian" dalam bahasa arab disebut "*aṭhīyah*". Dalam hukum Islam ada beberapa istilah yang memiliki keserupaan "*rishwah* dengan *aṭhīyah*". Diantara hal-hal tersebut adalah:[33]

a. Hadiah, yaitu pemberian yang diberikan kepada seseorang sebagai penghargaan. Perbedaannya dengan *rishwah* adalah jika *rishwah* diberikan dengan tujuan untuk mendapatkan apa yang di inginkan, sedangkan hadiah diberikan dengan tulus sebagai penghargaan dan rasa kasih sayang.

[32] Q.S Surat Al-Baqarah ayat 188.
[33] Ibid., 349.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Hibah, yaitu yang diberikan kepada sesorang dengan tanpa mengharapkan imbalan dan tujuan tertentu. Perbedaannya dengan *rishwah* adalah bahwa "*ar-rāṣi*" yaitu pemberian suap, memberika sesuatu karena ada tujuan dan kepentinagn tertentu, sedangkan "*al-waḥib*" atau pemberi hibah memberikan sesuatu tanpa tujuan dan kepentingan tertentu.

c. Shadaqah, yaitu pemberian yang diberikan kepada sesorang karena mengharap keridhaan dan pahala dari Allah swt. Seperti halnya zakat, ataupun infaq. Perbedaannya dengan *rishwah* adalah seorang yang bersedekah, ia memberikan sesuatu hanya karena mengharapkan pahala dan keridhaan Allah semata tanpa unsur keduniawian yang dia harapkan dari pemberian tersebut, sedangkan *rishwah* ada unsur kepentingan dan tujuan dibalik pemberian tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

KONSEP UMUM TENTANG KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMER 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

A. Sejarah Lembaga Badan Pengawas Pemilu

Pada awalnya Indonesia tidak memiliki lembaga yang khusus bertugas mengawasi proses tahapan penyelenggara pemilu. Pemilu pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal lembaga pengawasan pemilu. Dalam sejarahnya pada proses pelaksanaan pemilu tahun 1982 baru muncul ide untuk pembentukan bawaslu. Hal tersebut didasari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada tahun 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih pasif, protes-protes ini lantas ditanggapi oleh pemerintah dan DPR.[1]

Selain itu pemerintah juga mengintroduksikan adanya badan baru yang dibentuk dan akan terlibat dalam urusan pemilu yang akan mendampingi dan mengawasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Selama pemilu era orde baru sejak tahun 1982 sampai pemilu 1997 panwaslak selalu dibentuk untuk mengawal pemilu sekaligus menjadi legitimasi orde baru bahwa pemilu yang dilaksanakan merupakan pemilu demokratis di bawah pengawasan panwaslak. Runtuhnya rezim orde baru tidak serta merta

[1] Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 34-35.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menunjukkan niat untuk membubarkan panwaslak, namun panwaslak bertransformasi menjadi panwaslu pada pemilu 1999. Kemudian pada pemilu 2004, 2009, dan 2014 berubah menjadi bawaslu.[2]

Dengan kedudukan, struktur, tugas, dan fungsi, dan kewenangan yang baru, oleh karena itu Panwaslak Pemilu tetap diaktifkan dan dipersiapkan hingga pemilu 1999. Seiring berjalannya waktu nama lembaga tersebut diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan tersebut baru dituangkan secara konstitusional melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang isinya menegaskan untuk melalukan pengawasan pemilu, pembentukan Panitia Pengawas Pemilu Pusat, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, panitia pengawas pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang tugas utamanya adalah mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Saat ini bawaslu bersama dengan KPU menjadi lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat satu kesatuan. Keduanya mempunyai fungsi sebagai penyelenggara pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, walikota secara demokratis.[3]

---

[2] Ramlan Surbakti, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu* (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015), 20.
[3] Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kedudukan lembaga pengawas pemilu mulai menguat selepas Reformasi 1998, tepatnya ketika dilangsungkan Pemilu 1999. Saat itu lembaga pengawas pemilu menjadi organisasi yang mandiri,[4] yang keanggotaannya meliputi unsur nonpartisan, seperti akademisi, tokoh masyarakat, dan organisasi non pemerintah. Selanjutnya, pada pemilu 2004, Panitia Pengawas Pemilu (PPP) Menjadi bagian penyelenggara pemilu yang proses pembetukannya di tingkat pusat dilakukan oleh KPU. PPP juga bertanggung jawab kepada KPU. Namun, hubungan PPP ditingkat pusat dengan PPP di daerah sampan tingkat kecamatan tetap bersifat hierarkis.

Pada pemilu Tahun 2004 tidak mengenal lembaga pemilu yang bersifat independen, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pengawas pemilu dibentuk oleh KPU. Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu yang kemudian disebut dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bersifat tetap, tetapi bukan merupakan suatu lembaga yang bersifat tetap. Bahkan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bersifat *ad hoc*. Melalui uji materi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, barulah Bawaslu merupakan suatu lembaga yang bersifat tetap, mandiri, dan nasional, meskipun pada tingkat daerah bersifat ad *hoc*.

[4] Panitia Pengawas Pemilu pusat dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Mahkamah Agung; Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan Tinggi; dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kotamadya dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dibentuk dan bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan Negeri.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan demikian, munculnya bawaslu sebagai lembaga negara penyelenggara pemilu berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

> Klausul "suatu komisi pemilihn umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama instusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, mandiri. dengan demikian, menurut Mahkamah fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[5]

Selanjutnya untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas-asas pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks itu, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) harus dikualifikasi sebagai bagian dari komisi pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemilu, juga melaksanakan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran.[6]

---

[5] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, 111-112.

[6] Sodikin, *Hukum Pemilu; Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan* (Bekasi: Gramata Publising, 2014), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Bawaslu atau Panwaslu sama halnya sebagaimana KPU, memiliki wilayah kerja yang tersebar di seluruh wilayah NKRI termasuk ke daerah provinsi, Kabupaten/Kota, kecamatan, kelurahan, hingga ke pedesaan serta terdapat juga yang bertugas di luar wilayah NKRI untuk mengakomodasi hak politik warga negara yang berada di luar Indonesia. Adapun wilayah kerja bawaslu tersebut di atur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang berbunyi:[7]

1. Bawaslu berkedudukan di ibukota negara.
2. Bawaslu provinsi berkedudukan di ibukota provinsi.
3. Bawaslu kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.
4. Panwaslu kecamatan berkedudukan di kecamatan.
5. Panwaslu kelurahan/desa berkedudukan di kelurahan/desa.
6. Panwaslu luar negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia.
7. Pengawas TPS berkedudukan di setiap TPS.

Oleh karena itu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan organisasi berjenjang, meskipun undang-undang telah menemntukan pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing. Baik Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota merupakan bagian dari Bawaslu pusat yang harus melaksanakan dan mengikuti arahan, aturan, pedoman, dam program dari Bawaslu Pusat.

Dalam melaksankan tugasnya anggota bawaslu didukung oleh Sekretariat Bawaslu. Sekretariat Bawaslu dipimpin oleh Kepala Sekretariat dam dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49

[7] Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahun 2008. Sekretariat bawaslu mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan adminitratif kepada bawaslu. Adapun sekretariat bawaslu sendiri terdiri atas sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 (tiga) subbagian.

Sesuai dengan rencana strategis (renstra) bawaslu 2014-2019, bawalu mempunnya misi yang berbunyi: "menjadi lembaga pengawal terpercaya dalam mewujudkan pemilu demokratis, bermartabat dan berkualitas." Secara internal bawaslu telah menetapkan beberapa misi untuk mewujudkan visi ini, salah satunya adalah "membangun aparatur dan kelembagaan pengawas pemilu yang kuat, mandiri, dan solid."

Untuk mencapai tujuan tersebut, setjen bawaslu menetapkan visi yang berbunyi "terwujudnya sekretariat jenderal yang professional, berintegritas, dan responsif mendukung adminitratif dan teknis operasional bawaslu dan DKPP secara efektif dan efisien. Setjen bawaslu juga menetapkan sejumlah misi yang mengandung substansi strategis dari visi yang telah dirumuskan, antara lain:[8]

1. Membangun sistem menjemen organisasi yang profesional, berintegritas, efektif dan efisien. Misi ini menuntut dibentuknya sistem pengolahan sekretariat bawaslu yang professional, berintegritas, efektif dan efisien, yang diindikasikan dengan kinerja yang mengacu pada sistem, bukan bertumpu pada individu, diadopsinya sistem penilaian dan penjagaan

[8] Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu Dan DKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 185-186.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

integritas setiap aparatur, serta adanya sistem perencanaan dan pelaksanaan program kerja dan anggaran secara efektif juga efisien.

2. Meningkatkan kompetensi jajaran secretariat dalam mendukung kinerja bawaslu, misi ini menghendaki perencanaan dan tindakan konkret, terukur, dan sistematis; adanya sistem career mapping, promosi, serta terciptanya lingkungan kerja yang mampu memberi semangat kepada aparatur secretariat bawaslu untuk bekerja secara maksimal dalam melayani komisioner bawaslu.
3. Meningkatkan peran sekretaratis jenderal bawaslu dalam mendukung kinerja pimpinan bawaslu dan DKPP di bidang adminitrasi dan teknis operasional. Misi ini dikehendaki sistem, pedoman, dan instrument penunjang yang mampu mendorong optimalisasi pelayanan sekretariat kepada komisioner bawaslu dalam melaksanakan tugas pengawasan.

C. Susunan Keanggotaan Badan Pengawas Pemilihan Umum

Secara konstitusional pengaturan tentang jumlah keanggotaan bawaslu dan panwaslu provinsi, panwaslu kabupaten/kota diatur dalam Pasal 92 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi sebagai berikut:[9]

1. Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas individu yang memiliki tugas Pengawasan Penyelenggara Pemilu.
2. Jumlah anggota:
   a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang;
   b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang;

[9] Pasal 92 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan
d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.

3. Jumlah Anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
4. Jumlah anggota Panwaslu Kelurahan/Desa di setiap kelurahan/desa sebanyak 1 (satu) orang.
5. Jumlah anggota Panwaslu Luar Negeri berjumlah 3 (tiga) orang.
6. Pengawas TPS berjumlah 1 (satu) orang setiap TPS.
7. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Luar Negeri terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.
8. Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu.
9. Ketua Bawaslu Provinsi, ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan, dan ketua Panwaslu Luar Negeri dipilih dari dan anggota Bawaslu.
10. Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan, dan ketua Panwaslu Luar Negeri mempunyai hak suara yang sama.
11. Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)
12. Jabatan ketua dan anggota Bawaslu, ketua dan anggota Bawaslu Provinsi, ketua dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.
13. Masa jabatan keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.

D. Tugas dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum

Adapun tugas dari bawaslu sebagaimana di atur dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang berbunyi diantaranya:[10]

a. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggara pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan;

[10] Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
   1. Pelanggaran pemilu; dan
   2. Sengketa proses pemilu;
c. Mengawasi persiapan penylenggara pemilu, yang terdiri atas:
   1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu;
   2. Perencanaan pengadaam logistik oleh KPU;
   3. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu;
   4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggara pemilu, yang terdiri atas:
   1. Pemuthakiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
   2. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kebupaten/kota;
   3. Penetapan peserta pemilu;
   4. Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
   5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
   6. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya;
   7. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil pemilu di TPS;
   8. Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara tingkat TPS ke PPK;
   9. Rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
   10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan;
   11. Penetapan hasil pemilu;
e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
   1. Putusan DKPP;
   2. Putusan Pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu;
   3. Putusan/keputusan bawaslu, bawaslu provinsi, dan bawaslu kabupaten/kota;
   4. Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kebupaten/kota; dan
   5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP;

h. Meyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu;
i. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutan berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
j. Mengevaluasi pengawasan pemilu;
k. Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU;
l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun wewenang dari bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, yang berbunyi diantaranya:[11]

a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran adminitrasi Pemilu;
c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Naional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran adminitrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
h. Mengoreksi, putusan, dan rekomendasi dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri;

[11] Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu Luar Negeri;
k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua kewenangan bawaslu tersebut adalah untuk mengawasi dan memastikan tahapan-tahapan penyelenggara pemilu yang disusun oleh KPU telah sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang Luber dan Jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil).

Terkait dengan aspek birokrasi, bawaslu menerapkan sistem karier dan budaya kepegawaian tersendiri, nilai-nilai profesionalisme, pemberlakuan jenjang karier, dan kecakapan pegawai yang ditetapkan bawaslu tidak bergantung pada siklus politik yang berubah setiap kali rezim kekuasaan berganti.

Lantaran hal ini, jajaran kesekretariatan bawaslu tidak saja berfungsi sebagai sistem pendukung (*Supporting sistems*). Akan tetapi lebih dari itu menjadi tulang punggung organisasi bawaslu itu sendiri. Mekanisme kerja bawaslu disadarkam pada 2 (dua) prinsip yaitu diantaranya:[12]

1. Kewajiban kepada konstitusi beserta perundang-undangan dengan melaksanakan/mengeksekusi undang-undang/peraturan.
2. Kepatuhan kepada atasan, dalam hal ini para komisioner bawaslu.

[12] Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partisipatif* (Jakarta: Erlangga, 2015), 14-15.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

E. Eksistensi bawaslu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

Keberadaan bawaslu sebagai lembaga yang ditunjuk secara resmi untuk mengawasi berlangsungnya berbagai tahapan pemilu diharapkan dapat mendorong pelaksanaan tahapan pemilu berjalan baik. Begitu pula, lembaga pengawas independen menjadi lembaga alternatif juga diharapkan bisa ikut mendorong tercapainya pemilu yang bersih dan demokratis.

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadi kecurangan dalam pemilu, sekaligus menekankan komitmen pemilu/pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas pemilu/pilkada yang independen adalah:

1. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang;
2. Tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu;
3. Bertanggung jawab kepada parlemen;
4. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu/pilkada;
5. Memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan
6. Memahami tata cara penyelenggaraan pemilu/pilkada.

Dengan begitu panitia pengawas tidak hanya bertanggung jawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu.[13]

---

[13] Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor), *Evaluasi kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia* (Yogyakarta: The Indonesian Power For Democracy (IPD), 2009), 57-58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bawaslu saat ini sudah jauh lebih baik, baik kewenangan, kemandirian, dan jumlahnya yang lebih luas, karena sudah memiliki pengawas lapangan di tiap-tiap desa. Harapan rakyat sudah sangat jelas melalui peningkatan kinerja oleh bawaslu, bawaslu juga memiliki beberapa asas yang memungkinkan lembaga ini bisa diharapkan untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dan bermartabat.

Beberapa asas tersebut diantaranya:[14]

1. Asas kemitraan, asas ini sangat penting yakni lembaga pemantau merupakan bagian dari masyarakat pemilih yang memiliki kesadaran kritis dan dengan kapasitas keswadayannya, dapat membangun semangat kritis di tengah-tengah masyarakat. Persoalan utamanya sering berkaitan untuk kehendak untuk pengamanan para penyelenggara pemilu. Oleh sebab itu akreditasi terhadap lembaga-lembaga pemantau harus diperlonggar, terutama keharusan untuk terlebih dahulu melaporkan pemantaunya terhadap penyelenggara. Kebebasan merupakan suatu subtansi yang tidak dapat dihilangkan, jika masyarakat diharapkan menjadi pengawas dalam pemilu.
2. Asas regulator, dimana asas ini merupakan posisi baru yang dimiliki oleh lembaga pengawasan, asas ini digunakan untuk mencari solusi atas permasalahan yang terjadi dalam pemilu. Khususnya tentang kekisruhan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Terutama warga negara yang tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP).

[14] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia* (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), 131-132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bawaslu juga menjalin kerjasama dengan Komnas HAM untuk melalukan investigasi di daerah-daerah yang rawan soal pendataan pemilih. Ini bertujuan agar tidak terjadi lagi pemilih yang telah memenuhi syarat untuk menjadi pemilih, namun tidak masuk dalam daftar yang telah dibuat oleh pihak penyelenggara (KPU). Daerah-daerah rawan adalah penjara, daerah pemukiman kaum marjinal, rumah sakit jiwa di daerah rawan konflik, selain itu di daerah perbatasan.

Eksistensi bawaslu sebagai satu-satunya lembaga negara di dunia yang mengawasi pemilu membuka peluang bagi bawaslu untuk menularkan gagasan dan praktik terbaik (*best practice*) pengawasan pemilu kepada negara-negara lain. Bawaslu memiliki kesempatan untuk mengkampanyekan pengawasan pemilu yang komperehensif dan sistematis sebagai salah satu instrument pendukung dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, adil, dan berintegritas, jika berhasil, bawaslu dapat menjadi acuan bagi negara-negara lain yang ingin menerapkan pengawasan dan penegakan hukum pemilu yang efektif.

Sebagai lembaga negara yang dibentuk melalui proses rekrutmen yang transparan dan independen berdasarkan undang-undang, bawaslu memiliki peran besar dalam mengawal pemilu yang demokratis jujur dan adil. persoalan utamanya kini berada pada bawaslu sendiri, sejauh mana bawaslu mampu mengelola kualitas dirinya dengan merumuskan dan membuat regulasi pengawasan, mendorong semangat sumber daya manusia yang dimiliki, dan menggali sekaligus menggairahkan potensi-potensi rakyat agar

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi pemilih yang kritis. Bawaslu merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan dalam mengawasi berjalannya aturan dalam pemilu, bawaslu mempunyai beban yang sangat berat. Pengawasan terhadap segala tahapan dalam pemilu harus terus dilakukan guna menjaga kestabilan dan ketertiban tiap tahapan pemilu.[15]

Kini, bawaslu menjadi mitra kerja KPU, terutama dalam merekomendasikan laporan-laporan mengenai adanya kecurangan yang terjadi selama pemilu berlangsung. Agar hal ini berjalan harmonis dan konstruktif, maka kedua lembaga tidak boleh saling menegasikan satu sama lain. selain itu kedua lembaga harus segera melakukan rekonstruksi konstitusional untuk menghindari pemkanaan dan interpretasi hukum yang berlainan satu sama lain.

KPU dan Bawaslu juga harus melihat pemilu sebagai subsistem ketatanegaraan sebagaimana tercantum di dalam UUD 1945. Pemilu adalah salah satu jalan untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi secara benar. Sistem pelaksanaan pemilu harus terus mengalami kemajuan jika demokrasi diharapkan dapat terus berkembang di Indonesia.[16]

---

[15] Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), 110.

[16] Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 186-187.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

F. Teori Demokrasi dan Partisipasi

1. Demokrasi

Dalam bahasa Yunani, demos berarti rakyat dan kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa. Pemerintahan demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Seperti yang disebutkan oleh Bonger (1998), demokrasi bukanlah salah satu bentuk pemerintahan yang timbul dengan sendirinya tetapi tumbuh dan berkembang seperti semua lembaga-lembaga masyarakat. Berbagai literatur memberikan banyak rumusan tentang demokrasi, diantaranya:[17]

a. Pertama, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.
b. Kedua, orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum.
c. Ketiga, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa negara bersangkutan. Tiga ciri-ciri umum tersebut merupakan dasar negara demokrasi dan merupakan hakikat, proses, dan tujuannya (Huntington 1995).

[17] Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembetukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, 2016), 25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan kompleks yang dihadapi masyarakat akan dapat diselesaikan. Lembaga perwakilan berfungsi menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi perundang-undangan (termasuk menetapkan APBN), fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran sebagai sarana pendidikan politik (Saragih 1995).[18]

Hubungan antara pemilu dan demokrasi itu secara lebih jelas dapat dilihat dalam demokrasi parlementer seperti yang diajukan oleh Hugh Gait-skell, yang menjadi tiga ciri demokrasi parlementer sebagai berikut:

a. Rakyat mempunyai hak dan kesempatan untuk mengubah pemerintahan secara damai. Mereka juga memiliki hak melakukan control, melalui lembaga perwakilan, terhadap pemerintah.
b. Adanya pemilu regular.
c. Adanya pilihan bebas yang memungkinkan pemilih menentukan orang dan partai yang diinginkannya.

Pemilu yang demokratis menurut Prof. Padmo Wahjono terdiri dari enam unsur, diantaranya:[19]

a. Memberikan keleluasaan pada rakyat dalam menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan.

[18] Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*..., 26-27.
[19] M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991), 67-68.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Perlakuan yang sama oleh penyelenggara pemilu terhadap semua partai politik.

c. Adanya kemampuan yang relatif sama antar kekuatan politik untuk saling berkompetisi pemilu.

d. Penyelenggaraan kampanye yang terbuka.

e. Kesiapan warga negara untuk terlibat dalam politik sesuai dengan hak dan kewajiban serta tunduk pada aturan yang ada.

f. Perhitungan dan pelaporan hasil suara secara jujur.

2. Partisipasi

Partisipasi dalam pemerintahan berhubungan kuat dengan gagasan dan pengambilan keputusan secara interaktif, di mana warga, pengguna, kelompok kepentingan, dan organisasi publik swasta yang dimiliki resiko dalam sebuah keputusan dilibatkan dalam persiapannya. Dari sudut pandang negara, demokrasi mengajarkan partisipasi sangat diperlukan untuk membangun pemerintahan yang kauntabel, transparan, dan responsive terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks adminitrasi negara, partisipasi menjadi bagian dari prinsip "*Deklarasi Human Governance*" yang betujuan agar proses adminitrasi negara menghargai manusia sebagai subjek yang dapat memainkan berbagai peran dalam mewujudkan keberhasilan suatu pemerintahan. *Human governance* merupakan suatu model kultural yang menata hubungan negara dan individu warga negara yang memiliki

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebebasan dalam memilih, kemerdekaan untuk berbeda suara, harga diri, dan hak untuk diperlakukan baik oleh pemerintah atau negara.[20]

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan dan peran serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi dapat didefinisikan secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara serta secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*) (Budiardjo 2013).

Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (1994:17) mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dengan demikian, partisipasi politik merupakan penyelenggara kekuasaan politik yang absah oleh rakyat. Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan (KBBI 2011). Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat termasuk dalam kategori partisipasi politik (Halim dan Putera 2010).

[20] Jhon Gaventa dan Camila Valderama, *Mewujudkan Partisipasi: 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21* (Jakarta: British Council, 2001), 5-6.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang tak disertai partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, demokrasi niscaya tidak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negaranya. Untuk itu, sebuah pemerintahan yang baik perlu berupaya meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling terimbas kebijakan publik.

Oleh sebab itu, sebagai salah satu prinsip good governance dan wujud kedaulatan rakyat, partisipasi publik dalam wujud pengambilan kebijakan publik harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan (Putra 2012). Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa publik memiliki peluang untuk terlibat baik dalam proses pelaksanaan maupun pengawasan sebuah kebijakan publik.

Selain itu, upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu juga memerlukan dukungan programatik dan dan dana yang memadai dari negara. Hal ini mengingat kesadaran dan kemampuan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu terutama dalam tahap pengawasan selain pemungutan dan perhitungan suara masih sangat terbatas. Perlu keterampilan yang mumpuni dalam pengawasan terhadap pendaftaran pemilih, pencalonan, dana kampanye, *abuse of power*, juga *money politic* (politik uang). Keterampilan itu perlu dibangun melalui proses pendidikan politik yang cukup panjang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan biaya cukup besar. Karena itu, dorongan untuk meningkatkan peran masyarakat dan pemantau ini perlu didukung pengalokasian program dan anggaran pengawasan partisipatif.[21]

Dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu didefinisikan dalam beberapa aktivitas, yaitu sosialiasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survey tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu. Namun demikian pada sisi lain, bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu juga dapat berperan dengan mensosialisasikan kepada masyarkat mengenai potensi pelanggaran dalam pemilu dan mengenalkan jenis-jenis pelanggaran apa saja yang mungkin terjadi dan potensial dilanggar dalam pemilu.

Partisipasi masyarakat dalam pemilu bertujuan untuk:[22]

a. Mewujudkan pemilu yang demokratis, sehingga hasilnya dapat diterima dengan baik oleh semua pihak, baik yang menang maupun yang kalah, terutama sebagian warga yang mempunyai hak pilih.
b. Menghindari kecurangan, manipulasi, permainan serta rekayasa yang dapat menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan rakyat banyak.
c. Menghormati serta meningkatkan kepercayaan terhadap hak-hak asasi manusia khususnya hak sipil dan politik warga negara.

---

[21] Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu Dan DKPP*..., 107.

[22] Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partipatif: Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2015), 82.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam praktiknya, keterlibatan masyarakat dalam mengawasi pemilu sering disebut dengan kegiatan pemantauan. Hal ini untuk membedakan dengan fungsi pengawasan resmi menjadi domain antara pengawas dan pemantau pemilu memang selalu terjadi karena aktivitasnya mempunyai semangat yang sama, yaitu untuk mengawasi proses pemilu.

3. Pemantauan

Topo Santoso dan Didi Suprianto (2004) menjelaskan bahwa pengawas dan pemantauan sama-sama mengemban misi terselenggaranya pemilu jujur dan adil, perbedaannya pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang lebih luas untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu, sedangkan pemantau pemilu bekerja sebatas memantau penyelenggaraannya saja. Jadi pemantauan merupakan bentuk partisipasi masyarakat yang harus dilaporkan dan diteruskan kepada pengawas pemilu agar dapat ditindaklanjuti

Soal urgensi pengawasan dan pemantauan. Nur Hidayat Sardini (2011) mengungkapkan bahwa pemantauan memang tidak dapat diidentikkan dengan pengawas pemilu yang resmi dibentuk oleh negara. Peran pemantauan dapat diisi oleh lembaga atau pihak lain. Mereka sama-sama mengkritik, mengimbau,dan memprotes apabila terdapat penyimpangan dari undang-undang.[23]

[23] Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partipatif*…, 83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam diskirsus yang sama, JPPR (2009) mendefinisikan pengawasan sebagai bentuk luhur (*ultimate concern*) demi tercapainya pemilu yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan pemilu disamping untuk mendorong terwujudnya pelaksanaan pemilu yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi keberlanjutan demokratisasi. Adapun kegiatan pemantauan merupakan aktivitas yang dilakukan untuk memastikan proses tahapan-tahapan pemilu berjalan dengan baik. Hal tersebut dilakukan dengan cara mengumpulkan data, informasi, serta menginventarisasi temuan kasus terkait pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh kelompok masyarakat atau organisasi yang independen dan nonpartisan.

Pada lingkup internasional, istilah pengawasan, pengamatan, dan pemantauan memang dibedakan secara distingtif, seperti yang disebutkan ACE (*Alectoral Knowledge Network*), secara lengkapnya perbedaannya dijelaskan sebagai berikut[24]:

> *The most widely accepted distinctions between election observation, election monitoring, and election supervision refer to the role and the mandate of different missions in term of the level of intervention in the electoral process: observation having the smallest mandate, monitors having slightly more ecxtended power while supervisors are those with the most extensive mandate. The mandate election observers is to gather information and make an informed judgenmed without interfering in the process. The mandate of election monitors is to observation electoral process and to intervene if lawas are being violated. The mandate of election supervisors is to certify the validity of the electoral process. Different organization use different definitions for these term and in some case the terms observation and monitoring are*

[24] Ibid.,83-84.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

used interchangeably without any explicite distinction being made between the two.
(perbedaan yang paling banyak diterima antara pengamat, pemantau dan pengawas pemilu merujuk pada peran dan mandatnya yang berbeda. Pengamat memiliki mandat terbatas, pemantau memiliki kekuatan yang sedikit lebih luas, sementara pengawas adalah mereka yang mandate yang paling luas, mandat seorang pemantau pemilu adalah mengumpulkan informasi dan membuat penilaian tanpa ikut campur tangan dalam prosesnya. Adapun mandat pemantau pemilu adalah mengamati proses pemilu dan ikut campur tangan jika ada hukum yang dilanggar. Sementara mandat pengawas pemilu adalah memvalidasi proses pemilu. Setiap organisasi berbeda-beda dalam mendefinisikan istilah-istilah tersebut, dan dalam beberapa kasus, istilah pengamatan dan pemantauan kadang digunakan tanpa adanya perbedaan tegas di antara keduanya).

Partisipasi masyarakat dalam pemilu baik berupa kegiatan pemantauan, sosialisasi, survey, dan pendidikan kepada pemilih ikut meningkatkan partisipasi masyarakat untuk memilih. Tujuan pemantauan juga sama dengan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas pemilu yang resmi, agar terselenggaranya pemilu yang jujur, adil, bersih, dan transparan, serta hasilnya dapat diterima oleh semua pihak baik peserta pemilu maupun masyarakat secara luas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMER 7 TAHUN 2O17 TENTANG PEMILIHAN UMUM

A. Analisis Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan umum

Secara organisasi, Bawaslu memiliki kerakteristik unik yang membuat berbeda dengan kebanyakan lembaga pemerintah atau komisi negara lainnya. Bawaslu merupakan salah satunya lembaga di negara dunia yang bertugas melakukan pengawasan pemilu. Bawaslu juga memiliki sifat kuasi masyarakat sipil. Bawaslu merupakan lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan layaknya yang dilakukan oleh masyarakat sipil, sebagaimana sifat serupa yang dimiliki oleh Ombudsman Republik Indonesia.[1]

Keunikan Bawaslu lainnya adalah menjalankan tiga fungsi yang umumnya dilakukan lembaga-lembaga negara lain secara terpisah. Ketiga fungsi tersebut yaitu:[2]

1. Fungsi legislasi, di mana Bawaslu dapat membuat peraturan yang berlaku internal maupun eksternal, misalnya peraturan bawaslu tentang penyelesaian sengketa;
2. Fungsi eksekutif, yaitu fungsi utama Bawaslu untuk melakukan pengawasan;

[1] Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 179.
[2] Refly Harun, "*Transformasi Pengawasan Pemilu: Dari Pengawas ke Pengadil*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi", Perludem, Jurnal Nomor 7 (Januari 2015), 95-96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Kewenangan penindakan yang dalam beberapa hal mendekati fungsi yudikatif, terutama dalam penyelesaian sengketa.

Sifat dan status kelembagaan Bawaslu juga unik. Pada tingkat pusat dan provinsi, Bawaslu bersifat permanen. Sedangkan pada tingkat kebupaten/kota terus ke bawah, lembaga pengawas pemilu bersifat *ad hoc*. Pada sisi lain, bawaslu merupakan lembaga negara yang bersifat *extra-ordinary*, yang eksistensinya tidak dapat dipastikan kerana sangat bergantung pada *political mood* para pembuat undang-undang, yang notabene adalah kompetitor dalam pemilu yang di awasi oleh Bawaslu.

Menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum (UU Pemilu) memberi kewenangan baru bagi badan pengawas pemilihan umum dalam menengakkan hukum pemilu. Selain sebagai pengawas, bawaslu juga berperan sebagai penindak dan pemutus pelanggaran adminitrasi atau sebagai fungsi pengawasan dan fungsi pengadilan ini ternyata masih banyak menimbulkan kontroversi yaitu diantaranya banyak pelanggaran adminitrasi partai politik yang dihentikan oleh bawaslu.

Pada ketentuan Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 berbunyi:[3]

> "Bawaslu, bawaslu provinsi, bawaslu kota/kabupaten menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran adminitrasi pemilu."

[3] Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Lalu dijalaskan pada Pasal 461 ayat (6) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 yang menyatakan:[4]

> "putusan bawaslu, bawaslu provinsi, bawaslu kota/kabupaten untuk menyelesaikan pelanggaran adminitrasi pemilu berupa:"
> a. Perbaikan adminitasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
> b. Teguran tertulis
> c. Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaran pemilu
> d. Sanksi adminitrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang

Bawaslu kini bukan hanya sekedar lembaga pengawas tetapi juga lembaga peradilan, atau setidaknya menjalankan fungsi-fungsi peradilan, sehingga tata cara menyelesaikan pelanggaran adminitrasi nya pun mengikuti model persidangan.

Atas perubahan tampilan dan wewenang bawaslu dan menyelesaikan pelanggaran adminitrasi pemilu ini terdapat tiga masalah yang harus diperhatikan. Diantaranya:

1. Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Hal ini yang bisa menimbulkan konflik kepentingan yaitu ketika ada fungsi double. Sebagai pengawas pemilu, bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas seuatu kejadian atau kasus pelanggaran adminitrasi. Padahal kemudian lembaga bawaslu ini menyidangkan kasus tersebut. Jelas, penilaiannya ketika menjalankan fungsi pengawasan akan mempengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan).

[4] Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Hadirnya lembaga peradilan pemilu untuk menangani pelanggaran adminitrasi sehingga pemilu tidak hanya semakin mahal, tetapi juga semakin birokratis, bertele-tele dan menjauhkan substansi demokrasi.
3. Khusus untuk pemilu 2019, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota direkrut semata-mata sebagai pengawas pemilihan umum, mereka belum tentu mengerti dan memenuhi sebagai hakim peradilan adminitrasi pemilu, sehingga ke depan sangat mungkin akan banyak keputusan buruk atau yang belum tepat yang merepotkan kerja KPU.

B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terhadap Kewenangan Badan Pengawas Pemilu

Di dalam kitab fiqh *as-sīyasat as- syarīyah* ada tiga prioritas untuk penegakan hukum yaitu meliputi *wilāyah al-qadha*, lembaga atau badan yang berwenang menyelesaikan sengketa antara sesama rakyat, pada masa sekarang yakni pengadilan atau badan arbitrase, *wilāyah al-maẓālim* lembaga atau badan yang berwenang menyelesaikan sengketa ketatausahaan negara seta sengketa antara penjabat (kerana menyalahgunakan jabatannya) dengan rakyat, atau antara bangsawan dengan rakyat biasa.

Selanjutnya ada badan atau lembaga *wilāyah al-ḥisbah* yaitu (badan pemberi peringatan dan badan pengawas) yang memiliki fungsi untuk mengingatkan anggota masyarakat tentang aturan-aturan yang ada yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

harus diikuti, cara menggunakan dan menaati peraturan serta tindakan yang harus dihindari karena bertentangan dengan peraturan.

Menurut Imam al-mawardi lembaga atau intitusi pengawasan yaitu terdapat pada lembaga *wilāyah al-ḥisbah* yang tugasnya mengawasi jalannya pemerintahan. Sedangkan apabila perkara tidak bisa di selesaikan maka nantinya diarahkan atau di naikkan sesuai dengan ketentuan yang ada, lembaga yang berhak menangani yaitu lembaga *al-maẓālim*.[5]

Adanya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yaitu sangat membantu peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk meminimalisir adanya dugaan pelanggaran sengketa pemilihan umum. Lembaga KPU dan Bawaslu termasuk ke dalam *siyāsah dustūrīyah* masuk dalam bidang *siyāsah tashrī'iyāh* yaitu salah satu bagian dari *siyāsah dustūrīyah* yang membahas atau mengkaji tentang hubungan lembaga pemerintahan dan masyarakatnya, meskipun lebih ditekankan mengenai badan legatifnya, tidak menutup kemungkinan lembaga seperti KPU dan Bawaslu juga masuk ke ranah *siyāsah tashrī'iyāh* karena fungsi dari lembaga tersebut tidak lain juga untuk kemaslahatan umat.

Seperti yang diajarkan oleh Islam bahwasannya kemashlahatan umat adalah yang harus didahulukan, maka dari itu setiap tindakan yang dilakukan maupun keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau lembaga pemerintah harus benar-benar difikirkan tentang segala akibat yang ditimbulkan kemudian, jangan sampai adanya dugaan keputusan dari

[5] Basiq Djalil, *Peradilan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bawaslu yang salah, karena setiap putusan yang dikeluarkan harus dimusyawarahkan terlebih dahulu agar mencapau kata sepakat selain itu harus ada prosedur yang dilakukan agar tercapai keputusan yang memang besar bertujuan untuk kemashlahatan umat.

Islam mengajarkan bahwasannya peran partisipasi itu perlu demi kemaslahatan bersama karena Islam juga agama yang mengajarkan sikap demokratis, maka dari itu tidak dibenarkan akan sikap individu yang apatis terhadap kehidupan bernegara. di dalam ajaran Islam pun memerintahkan kepada umatnya untuk turut andil berpartisipasi dalam hal membantu pemerintah menjalankan pemerintahannya dan bersama-sama menentukan salah satu pemimpin yang terbaik di kalangan mereka. Hal ini dipertegas oleh surat An-Nisa ayat 58 yaitu berbunyi:[6]

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

> "sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat".(Q.S An-Nisa: 58).

Berdasarkan ayat di atas dijelaskan bahwa Allah telah memrintahkan kepada manusia untuk berperan aktif dalam kehidupan politik. Dengan demikian semua masyarakat yang berkepentingan harus berpartisipasi politik baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipercaya untuk menuju

[6] Q.S Surat An-Nisa ayat 58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemimpin yang mampu menjalankan amanat rakyat sesuai dengan perintah Allah dan Rasulnya.

Sesuai dengan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ada suatu hal yang mengganjal yaitu mengapa pada Undang-undang Pemilihan Umum yaitu pada Pasal 515 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 yaitu berbunyi:[7]

> "Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa pemberi uang atau *money politic* dikenakan sanksi berupa pidana tahanan/kurungan ataupun pidana denda. Namun beda halnya dengan Pasal 187 A ayat (1) Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dari berbunyi:

> "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana paling singkat 36 (tiga puluh enam) Bulan dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Pada Pasal 187 A ayat (2) berbunyi:

[7] Pasal 515 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> "Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pada Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, telah menjelaskan bahwa pemberi dan penerima politik uang atau *money politic* telah dikenai sanksi berupa pidana kurungan atau pidana denda.

Terkait dengan subjek pelaku tindak pidana *money politic*. Di Undang-Undang pilkada subjeknya lebih mudah yaitu setiap orang, siapapun yang melakukan *money politics*, siapapun yang memberi dan menerima itu dijerat.

Pada Undang-Undang Pemilu Nomer 7 Tahun 2017 subjek pelaku politik uang dibedakan menjadi tiga fase, sesuai dengan tahapan kampanye, menurut Undang-Undang pemilu ini seluruh pelaku baru dapat dikenakan sanksi bila politik uang terjadi pada saat pemungutan suara. Di Undang-Undang pemilu ini *money politic* dikategorikan menjadi 3 fase, diantaranya:

1. Kampanye, yaitu unsurnya adalah segi pelaksana kampanye, itu ketika di masa kampanye.
2. Ketika masa tenang unsur subjeknya sama yaitu tim dan pelaksana kampanye.
3. Ketika hari pemungutan unsurnya yaitu subjeknya semua orang, dan ini baru bisa mudah dijerat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Aturan mengenai politik uang (*money politic*) di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum terbagi dalam sejumlah Pasal, diantaranya yaitu:

1. Pasal 278 ,ayat (2) yang berbunyi:

   "Selama Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276, pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk:
   a. Tidak menggunakan hak pilihnya;
   b. Memilih Pasangan calon;
   c. Memilih partai politik peserta pemilih tertentu;
   d. Memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tertentu; dan/ atau;
   e. Memilih calon anggota DPD tertentu."

2. Pasal 280, ayat (1) huruf j ,berbunyi:

   "Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu".

3. Pasal 284, berbunyi:

   "Dalam hal terbukti pelaksana dan tim Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung atau tidak langsung untuk:
   a. Tidak menggunakan hak pilihnya;
   b. Menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
   c. Memilih pasangan calon tertentu;
   d. Memilih partai politik Peserta Pemilu tertentu; dan /atau
   e. Memilih calon anggota DPD tertentu."

4. Pasal 515, berbunyi:

   "Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

5. Pasal 523 berbunyi:

Ayat (1): "Setiap pelaksana, dan atau/tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan mereka peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)."
Ayat (2): "Setiap pelaksana, dan atau/tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah."
Ayat (3):"setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Sanksi yang menunggu pelanggar bervariatif. Hukuman pidana mulai dari sanksi pidana 3-4 tahun hingga denda Rp 36-48 juta rupiah. Adapun penjelasan dari politik uang atau *money politic* yaitu:

1. Politik Uang Dalam Pemilu menurut *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah*

Pengertian politik uang adalah menggunakan uang untuk mempengaruhi keputusan tertentu. Dalam hal ini uang dijadikan alat untuk mempengaruhi sesorang dalam menentukan keputusan. Dengan adanya politik uang ini, maka putusan yang dihasilkan tidaklah lagi berdasarkan idealita mengenai baik tidaknya keputusan tersebut,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melainkan semata-mata didasarkan oleh kehendak pemberi uang, karena yang bersangkutan sudah merasa teruntungkan.

Politik uang tergolong ke dalam modus korupsi pemilu. Ada 4 (empat) model korupsi pemilu yang berhubungan dengan politik uang, yaitu beli suara (*vote buying*), beli kandidat (*candidacy buying*), manipulasi pendanaan kampanye dan manipulasi adminitrasi dan perolehan suara (*administrative electoral corruption*).

Bahkan Ramlan Surbakti mengatakan dalam Pemilukada, politik uang memiliki varian yang lebih kompleks, yaitu berupa:[8]

a. Untuk dapat menjadi calon diperlukan "sewa perahu" baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya. Jumlah sewa harus dibayar diperkirakan cukup besar jauh melampaui batas sumbangan dana kampanye yang ditetapkan dalam undang-undang, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar.
b. Calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat, biasanya incumbent, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut. Jumlah uang ini juga jauh melebihi batas sumbangan yang ditetapkan undang-undang.

[8] Ramlan Surbakti, Kompas, 2 April 2005 dalam Luthfi J. Kurniawan, *Peta Korupsi didaerah* (MCW and Yappika, 2006), 229.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemimpin yang dicalonkan memberi sejumlah uang kepada anggota partai politik yang mendukungnya, atau terkadang ia tidak memberi uang, namun menjual sesuatu yang sangat berharga seperti rumah, mobil atau memberi hutang berjuta-juta rupiah, para calon pemimpin ini memberikan sekian banyak uang untuk menyukseskan kepentingannya. Artinya, uang ini akan mendorong orang lain untuk mencalonkan dirinya. Sehingga orang yang akan memilih akan mengatakan: "jika engkau menang itulah yang kuharapkan. Jika engkau gagal, tak masalah bagiku karena aku telah mendapatkan uangnya."[9]

Orang yang dicalonkan ini mengoptimalkan usahanya untuk mengkampanyekan pemilihan umum sehingga ia melanggar banyak larangan seperti kecurangan dan penipuan. Bahkan di antara mereka ada yang meninggalkan shalat untuk merekrut massa yang sudah ditarik masuk ke partainya, riya, dusta, curang, dan khianat, mencaci partai lain, dan terkadang yang di caci adalah seorang muslim, bahkan mencaci para ulama. Allah berfirman:[10]

مَّا لَهُم بِهِۦ مِنْ عِلْمٍ وَلَا لِءَابَآئِهِمْ ۚ كَبُرَتْ كَلِمَةً تَخْرُجُ مِنْ أَفْوَٰهِهِمْ ۚ إِن يَقُولُونَ إِلَّا كَذِبًا

"Mereka sekali-kali tidak mempunyai pengetahuan tentang hal itu, begitu pula nenek moyang mereka. Alangkah buruknya kata-kata yang keluar dari mulut mereka; mereka tidak mengatakan (sesuatu) kecuali dusta." (QS. Al-Kahfi [18]: 5).

---

[9] Abu Nash Muhammad Al-Imam, *Membongkar Dosa-Dosa Pemilu* (Yogyakarta: Himam-Prisma Media, 2004), 94.

[10] QS. Al-Kahfi ayat 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada hakikatnya, bahaya pemilihan umum ini tidak bisa di ungkapkan dengan kata-kata, karena Rasullah sendiri telah mengatakan:

إِنَّ لِكُلِّ أُمَّةٍ فِتْنَةً وَفِتْنَةُ أُمَّتِى الْمَالُ

"Setiap bangsa mempunyai godaan, dan godaan untuk umatku adalah harta." (HR Turmudi, Ahmad, Al-Hakim, dan Bukhari dalam kitab *Al-Tarikh* dari Ka'ab bin 'iyadh).

Seorang mukmin senantiasa merasa puas dengan apa yang dimilikinya karena kepemilikan dan kenikmatan sejati ada di surge, sehingga ia tidak terfokus untuk mencari dunia dan memuaskan keinginannya. Sementara harta mereka tak bersisa dan tidak ada pujaan yang mereka raih, sehingga ia tercela dan ternoda di hadapan Allah.

Rasullah telah bersabda:

لاَ تَزُوْلُ قَدَمُ عَبْدٍ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَتَّى يُسْأَلَ عَنْ أَرْبَعٍ : عَنْ جَسَدِهِ فِيْمَا أَبْلاَهُ وَعَنْ عُمْرِهِ فِيْمَا أَفْنَاهُ وَعَنْ مَالِهِ مِنْ أَيْنَ اكْتَسَبَهُ وَفِيْ أَيْ شَيْءٍ أَنْفَقَهُ وَعَنْ عِلْمِهِ كَيْفَ عَمِلَ فِيْهِ

"Di hari kiamat nanti, tak beranjak kaki seorang hamba sampai ia ditanya tentang empat hal; diantaranya tentang harta, darimana ia mendapatkan dan kemana ia membelanjakannya". (HR Turmudzi dari Abu Barzah).[11]

Adapun strategi dalam pemberian uang, diantaranya:[12]

a. Dengan menggunakan sistem ijon

Sistem ijon yaitu sebagai suatu sistem bayar dimuka yang bersifat mengikat. Adakalanya sistem ijon ini dilaksanakan jauh-jauh hari sebelum proses pemilihan kepada daerah berlangsung, yakni berupa uang untuk sekolah, uang untuk memperbaiki rumah. Biasanya dana ijon itu datang dari pihak yang berpengaruh di

[11] Abu Nash Muhammad Al-Imam, *Membongkar Dosa-Dosa Pemilu*..., 95.
[12] Amzulian Rifai, *Politik Uang Kepala Daerah* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 74-80.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah itu yang senantiasa mempunyai hubungan dekat dengan calon.

b. Melalui tim sukses calon

Diperlukannya orang terdekat yang mengurusi masalah dana. Karena persoalan dana ini termasuk sensitive dan sangat rahasia, maka tidak sembarangan orang mampu menembus informasi dan diperlukannya orang-orang tertentu dan dapat di percaya.

c. Melalui orang terdekat

Tidak selamanya tim sukses yang berada di sekeliling bakal calon mampu menembus sasaran yang hendak diberikan dana. Dalam praktik politik uang berbagai cara dilakukan, latar belakang keluarga anggota kemudia dipelajari seksama, misalkan dicari informasi akurat, tentang siapa saja keluarganya, darimana ia berasal.

d. Pemberian langsung oleh kandidat

Tidak menutup kemungkinan bakal calon mengadakan pendekatan langsung. Dalam praktek politik uang ada tiga kemungkinan jenis uang yang diberikan :

1) *Pertama*, uang perkenalan. Bakal calon memperkenalkan diri, namun dalam waktu bersamaan menyampaikan uang berkenalan.

2) *Kedua,* bakal calon telah mencapai kesepakatan tentang jumlah dana yang diberikan, namun belum dibayarkan secara upenuh,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebelum pemilihan diberikan sejumlah persekot di mana sisanya akan dilunasi apabila kelak terpilih.

3) *Ketiga,* seorang bakal calon memberikan dana secara keseluruhan dalam jumlah besar.

Biasanya misi ini dilakukan secara rahasia oleh pasangan bakal calon. Operasi ini dapat dilakukan di pagi hari atau pada malam hari, tergantung kesepakatan dengan anggota atau dengan cara mendatangi rumah secara mendadak.

d. Dalam bentuk *Cheque*

Di samping pemberian langsung dalam bentuk uang kontan, metode transaksi lainnya adalah dengan menggunakan *cheque* yang dapat diuangkan pada tanggal tertentu, misalnya sehari setelah pemilihan berlangsung. Cara ini digunakan sebagai antisipasi apabila kelak ternyata kandidat calon yang mengeluarkan *cheque* tidak terpilih. Namun penggunaan *cheque* ini kurang diminati karena metode ini tergolong riskan, biasanya *cheque* tersebut tidak dapat diuangkan apabila calon tersebut tidak terpilih.

2. Ancaman Politik Uang

Dalam menyikapi politik uang, tentu kita tidak ingin hanya karena tindakan tersebut berdampak buruk bagi kehidupan di masyarakat. Dan kita juga tentu tidak ingin hanya karena tindakan tersebut kita

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terjerumus ke dalam neraka, karena uang haram yang kita terima, kita gunakan untuk makan.

Imam al-Baihaqi dalam Syu'abul Iman meriwayatkan bahwa Rasulullah saw bersabda:

لاَ تَزُوْلُ قَدَمُ عَبْدٍ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَتَّى يُسْأَلَ عَنْ أَرْبَعٍ : عَنْ جَسَدِهِ فِيْمَا أَبْلاَهُ وَعَنْ عُمْرِهِ فِيْمَا أَفْنَاهُ وَعَنْ مَالِهِ مِنْ أَيْنَ اكْتَسَبَهُ وَفِيْ أَيْ شَيْءٍ أَنْفَقَهُ وَعَنْ عِلْمِهِ كَيْفَ عَمِلَ فِيْهِ

> "Tidak akan bergeser kaki seorang hamba pada hari kiamat sampai ia ditanya empat perkara; tentang badannya, untuk apa ia gunakan, tentang umurnya untuk apa ia habiskan, tentang hartanya darimana ia peroleh dan dalam hal apa ia belanjakan, dan tentang ilmunya bagaimana ia beraman dengannya". (HR Tirmidzi).

Tindakan *money politics* dalam pemilu tidak akan pernah mendatangkan manfaat dan kebaikan bagi siapa pun. Setidaknya ada tiga hal yang menjadi dampak buruk dari praktek *money politic* diantaranya:[13]

a. Pertama, orang yang melakukan suap dan menerima suap sudah jelas melanggar syariat Allah dengan melakukan sesuatu yang diharamkan. Pada saat yang sama, orang yang melakukan money politics ini juga melanggar aturan hukum yang berlaku di negeri ini;
b. Kedua, orang yang menerima sogok atau suap akan menentukan pilihannya bukan atas dasar prinsip keadilan dan menimbang kemaslahatan untuk masa depan. Padahal Islam menuntun kita untuk mencari dan berusaha menemukan sosok yang lebih dekat

[13] Feizal Rachman, *Serial Buku Pengawasan Partisipatif; Tausiyah Pemilu Barokah* (Jakarta: Mohd chalel, 2014), 68.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan kemaslahatan dan dapat menghindarkan kerusakan di muka bumi;

c. Ketiga, orang yang memberikan sogok dan suap ini tentu mengeluarkan harta yang tidak sedikit. Maka karena untuk mendapatkan jabatan ia telah mengeluarkan banyak harta, esok ketika ia terpilih menjadi pemimpin/wakil rakyat bisa jadi orientasi terbesarnya adalah mengembalikan modal, mengumpulkan bekal dan merampas hak rakyat dengan melakukan tindakan yang melanggar hukum. Di awal sudah kami sampaikan bahwa inti masalah kerawanan Pemilu adalah kejujuran.

Oleh karena itu, untuk dapat menegakkan asas kejujuran dengan baik dan merata sekurang-kurangnya mempersyaratkan dua hal:

a. Dimilikinya tingkat pendidikan dan pengetahuan warga yang memungkinkan mereka mampu menentukan pilihannya tidak asal-asalan dan atau ikut-ikutan.

b. Tingkat kesejahteraan ekonomi yang dapat membentengi warga untuk tidak menjual suara nuraninya hanya dengan imbalan materi. Masyarakat yang rendah tingkat pendidikan dan kemampuan ekonominya sulit bertindak jujur dan bertanggung jawab dalam menentukan pilihan politiknya. Maka money politic dalam pemilu menjadi lazim dan cukup merata terjadi di kalangan rakyat pemilih yang tingkat ekonominya rendah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jadi berdasarkan kajian *fiqh siyāsah dustūrīyah*, sikap yang dilalukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dengan menyusun program dan kewenangannya guna meminimalisir pelanggaran pemilu sangat baik dan sebagai wawasan kepada masyarakat tentang apa saja yang menjadi kewenangannya serta mensosialisasikannya kepada masyarakat agar turut lebih andil dan berpartisipasi dalam hal dunia politik. Terutama untuk mencegah atau memberantas sengketa politik uang di dalam pemilihan umum.

Jika dikaitkan dengan *siyāsah dustūrīyah* maka dapat dikatakan bahwasannya wewenang lembaga Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang diamanatkan dengan Undang-Undang serupa dengan lembaga *wilāyah al-ḥisbah*. Karena pada saat itu lembaga memiliki kewenangan mengawasi sengketa sebelum diteruskan ke ranah pangadilan (*wilāyah al-maẓālim*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian yang telah dipaparkan dari bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mempunyai kewenangan ganda yaitu kewenangan mengawasi dan memutus sengketa pelanggaran pemilu. Hal ini terlalu berat karena akan merepotkan kinerja KPU dan para anggota Bawaslu juga bukan merupakan para hakim yang berpengaruh akan melaksanakan keputusannya.
2. Kewenangan Bawaslu dalam tinjauan *fiqh siyāsah* sama dengan kewenangan *wilāyah al-ḥisbah tafwīdīyah* karena bisa menangani hukum sendiri dan boleh menangani kasus-kasus dari lembaga *al-maẓālim.* Bawaslu termasuk dalam bidang *siyāsah tashrī'īyah* yaitu salah satu bagian dari *fiqh siyāsah dustūrīyah* yang membahas atau mengkaji tentang hubungan lembaga pemerintahan dan masyarakatnya, dan tidak menutup kemungkinan lembaga seperti KPU dan Bawaslu juga masuk ke ranah *siyāsah tashrī'īyah* karena fungsi dari lembaga tersebut tidak lain juga untuk kemaslahatan umat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Saran

Dari Kesimpulan di atas, berikut beberapa saran yang diajukan:

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) lebih adil mengatasi persoalan politik uang dalam pemilihan umum maupun pemilihan daerah. Selain itu ketika memutus perkara atau mengawasi proses sengketa yang ada di pemilu sebaiknya lebih berhati-hati lagi jangan sampai ada keputusan-keputusan yang salah atau kurang tepat dan bisa merepotkan kerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) nantinya.
2. Kewenangan yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dapat dioptimalkan untuk suatu hal yang positif demi terselenggaranya pemilihan umum di negara Indonesia dengan damai berdasarkan asas pemilu dan diperlukan pula peran masyarakat untuk andil dalam kegiatan politik demi kemaslahatan umat di Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Bassam (al), ‘Abdullah bin ‘Abdurrahman. *Taudhīhul Ahkam VII*. Jakarta: Pustaka Azzam, 2009.

Imam, Abu Nash Muhammad. *Membongkar Dosa-Dosa Pemilu*. Yogyakarta: Himam-Prisma Media, 2004.

Mawardi (al). *Al-Aḥkam as-Sulṭāniyah wa al-Wilāyah ad-Dīnīyah*. Mesir: *Dār al-Fikr*, 1996.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP, 2008.

Djalil, Basiq. *Peradilan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara, 2012.

Djazuli. A. *Hukum Pidana Islam; Fiqh Jinayah*. Bandung: Pustaka Setia, 2000.

-------. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

-------. *Fiqh Siyāsah. Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2003.

Faris (al), Muhammad Abd al-Qadir Abu. *al-Qaḍha fī al-Islām*. Aman: *Mahktabah al-Aqsha*, 1978.

Firmanzah. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.

Huda, Ni’matul. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.

Isra, Saldi. *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Jailani, Imam Amrusi. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013.

Karim, M. Rusli. *Pemilu Demokratis Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Madzkur, Muhammad Salam. *al-Qaḍha fi al-Islām*. Terj, Imran A.M. Surabaya: Bina Ilmu, 1982.

Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyāsah*. Yogyakarta: Ombak, 2014.

Rachman, Feizal. *Serial Buku Pengawasan Partisipatif Tausiyah Pemilu Barokah*. Jakarta: Mohd chalel, 2014.

Rifai, Amzulian. *Politik Uang Kepala Daerah*. Ghalia Indonesia: Jakarta, 2003.

Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembetukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, 2016.

Rojak, Jeje Abdul *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1997.

Saleh. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Sahdan, Gregorius. *Evaluasi kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: *The Indonesian Power For Democracy* (IPD), 2009.

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

Sardini, Nur Hidayat. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011.

Sodikin. *Hukum Pemilu; Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi: Gramata Publising, 2014.

Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejaran dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.

Supriyanto, Didik. "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru", dalam https://nasional.kompas.com, diakses pada 9 November 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Surbakti, Ramlan. *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015.

-------. "Peta Korupsi di Daerah". *Kompas*, 2 April 2005.

Suswantoro, Gunawan. *Pengawasan Pemilu Partisipatif*. Jakarta: Erlangga, 2015.

-------. *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu Dan DKPP*. Jakarta: Erlangga, 2016.

Syarif, Mujar Ibnu. Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*. Gelora Aksara Pratama, 2008.

Syarifuddin, Amir. Pembaharuan Pemikiran dalam Islam. Padang: Angkasa Raya, 1990.

Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitutional*. Yogyakarta: Total Media, 2009.

Valderama, Camila dan Jhon Gaventa. *Mewujudkan Partisipasi: 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. Jakarta: *British Council*, 2001.

Zahrah, Muhammad Abu. *Ushul Fiqih*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2012.

Zen, Hepi Riza. *Politik Uang Dalam Pandangan Hukum Positif dan Syariah*, *Al-'Adalah*, No. 3 Vol. 7, Juni. 2015.

Zuhaili (az), Wahbah . *Fiqih Islam Wa Adīllatuhu*. Depok: Gema Insani dan *Darul Fikr*, 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id