

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut George R. Tery, dalam buku Muchsan mengartikan pengawasan sebagai determinasi sesuatu yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.¹

Pengawasan pemilu telah menjadi bagian penting dalam sistem manajemen Pemilu di Indonesia, sehingga prinsip-prinsip Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat tercapai. Pengawasan pemilu semakin mendapatkan perhatian seiring dengan perkembangan system ketatanegaraan Indonesia.

Sejak tahun 1960-an, pengawasan pemilu terdorong muncul dan aktif sebagaimana tercatat dalam kerangka hukum pemilu. Dalam dinamika dan perkembangannya, pengawasan pemilu dilembagakan secara formal, maka dari itu Lembaga Pengawasan Pemilu selanjutnya disebut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi bagian penting dari system penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

¹ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty: Yogyakarta, hlm 36

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang hak asasi manusia terkait pandangan dan tindakan politik masyarakat Indonesia, tetapi tidak secara tegas mengatur keberadaan dan kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), artinya tidak ada dasar hukum yang secara rinci membahas terkait dengan Pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), namun dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara pemilihan umum menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).²

Keberadaan dan kedudukan Bawaslu (Sebelumnya Panwaslu) akhirnya mendapat penguatan dalam putusan MK Nomor 11/PUU-VII/2010 mengenai permohonan uji materi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu terutama pembahasan mekanisme pengusulan dan pengangkatan anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, MK memutuskan bahwa fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi dilaksanakan juga oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, dalam hal ini Bawaslu sebagai kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Berdasarkan putusan MK tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan diubahnya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan

² Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia* (Bandung: Fokus Media, 2018) hlm. 252

Umum menjadi UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan umum. Dala Pemilu tahun 2019, keberadaan Bawaslu diatur kembali dalam UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, Bawaslu adalah bagian dari kesatuan Penyelenggaraan Pemilu Bersama KPU dan DKPP.

Menurut Asro, Kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) dan (2) adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, MK juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD. Dengan kewenangan tersebut, jelas bahwa MK memiliki hubungan tata kerja dengan semua lembaga negara, yaitu apabila terdapat sengketa antarlembaga negara atau apabila terjadi proses judicial review yang diajukan oleh lembaga kepada MK.³

Badan Pengawas Pemilu sebagai Lembaga pengawasan, yang dijelaskan dalam Pasal 454 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, Bawaslu bertugas menangani sengketa pemilihan umum, diantaranya :⁴

³ M.Asro, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Artikel, 2017

⁴ Pasal 454 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1. Pelanggaran Pemilu
2. Sengketa Proses Pemilu, dan
3. Perselisihan hasil pemilu.

Berdasarkan UU Nomor 7 tahun 2017 status Badan Pengawas Pemilihan umum khususnya ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang awalnya *ad hoc* menjadi Lembaga permanen, karena melihat urgensi penguatan kelembagaan pengawasan pemilu ditingkat kedaerahan. Status permanen menjadi modal penting bagi bawaslu untuk bertransformasi secara bertahap menjadi pusat pengetahuan terkait dengan pengawasan pemilu.⁵

Salah satu pelanggaran Pemilu adalah politik uang, yang mana menurut islam politik uang sama dengan proses suap menyuap (*risywah*). Sedangkan mengenai perbuatan tersebut larangannya telah ada sejak zaman awal kenabian Muhammad SAW.

Maka dapat dikatakan bahwa memakan hasil politik uang ini dilarang oleh agama islam dengan berlandaskan Al-Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 188 :

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ
تَعْلَمُونَ

Artinya :

⁵ Gunawan suswanto, Pengawasan Pemilu Partisipatif, Penerbit Erlangga, (Jakarta, 2015), hlm. 15

Dan janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang bathil, dan (janganlah) kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim, dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui. (Al-Baqarah : 188)

Imam al-Qurthubi menyatakan mengenai makna ayat tersebut, bahwa barang siapa yang mengambil harta orang lain bukan dengan cara yang dibenarkan syariat maka sesungguhnya ia telah memakannya dengan cara yang bathil. *“Di antara bentuk-bentuk memakan dengan cara yang bathil adalah putusan seorang hakim yang memenangkan kamu sementara kamu tahu bahwa kamu sebenarnya salah”*. Sesuatu yang haram tidaklah berubah menjadi halal dengan putusan hakim.⁶

Islam dengan tegas menjauhkan manusia dari segala bentuk kebathilan, secara spesifik pada aktifitas politik melingkupi suap, merebut dan mengambil alih hak orang lain dan lainnya. Begitupun Bawaslu, sudah sepatutnya menjadi Lembaga yang berintegritas tinggi, netral dan kokoh dalam hal menjaga keberlangsungan aktifitas demokrasi rakyat Indonesia untuk melawan segala bentuk kebathilan pada proses pemilihan umum.

Menurut *Al-Farabi* menyatakan bahwa system penunjukan pemimpin dilakukan melalui *syuro* Atau Musyawarah seperti halnya penunjukan Khalifah pada zaman Nabi Muhammad melalui *Ahlul Al-Halli Wa Al-Aqd*. Akan tetapi yang dimaksudkan dengan *Ahlul Al-Halli Wa Al-Aqd* menurut Rasyid Ridha

⁶ Abî ‘Abdullah Muḥammad Ibn Aḥmad al-Ansariy al-Qurtubiy, *al-Jâmi’ Li Ahkâm al-Qur’an*, Buku II, (Bayrût: Dâr al-Kutub al-‘Ilmiyah, 2005), hlm. 711.

merupakan komponen orang-orang yang memiliki integritas serta diakui intelektualitas dan juga komitmennya terhadap supremasi hukum dan stabilitas politiknya secara menyeluruh.⁷ Dalam hal ini ditujukan pada sekelompok orang yang menjadi wali atau perwakilan *Ummah* atau rakyat sebagai para *Mujtahid*. Dalam konteks system politik kontemporer, *Ahlul Al-Halli Wa Al-Aqd* dimaknai sebagai sekelompok orang yang duduk dalam kursi Parleментар / Legislator tapi bukan sebagai Lembaga legislatif.

Menurut Abdul Kadir Audah menyebutkan ada lima macam kelembagaan, yaitu :⁸

- 1) *Al-Sultah al-tanfidhiyah* (eksekutif)
- 2) *Al-Sultah al-Tasyriiyah* (Legislatif)
- 3) *Al-Sultah al-Qadaiyah* (Yudikatif)
- 4) *Al-Sultah al-Maliyah* (Bank Central)
- 5) *Al-Sultah al-Muraqabah / Wilayah Hisbah* (Lembaga Pengawasan)

Berdasarkan pembagian diatas, maka Bawaslu sebagai Lembaga pengawasan adalah bagian dari kajian siyasah dusturiyah (Kelembagaan negara), *Al-Sultah al-Muraqabah* (Kekuasaan Pengawasan) yang dipegang oleh *ahlu syuro*, ulama dan *fuqaha*.

Islam pun juga memiliki justifikasi pada system pemerintahan negara yang demokratis. Menurut Socrates, negara yang demokratis ditandai oleh

⁷ Ahmad Yamin, *Konsepsi Muhammad Rasyid Ridha tentang Syura sebagai azas Pemerintahan dalam Islam*, Kontekstualita, vol 21 Juni 2021, hlm 45.

⁸ Djazuli, *Fiqh Siyasah Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm 77.

adanya Kedaulatan Rakyat sebagai dasar praktek kenegaraannya. Dalam konteks Negara Indonesia, Kedaulatan Rakyat ditandai dengan adanya pengaturan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu sebagaimana berikut:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Artinya, konsekuensi logis dari negara yang Demokratis dalam hal penunjukan *Sulthah At-Thanfidziah dan Sulthah At-Tasyri'iyah* harus berdasarkan atas kehendak dan keputusan *Ummah* secara langsung. Dalam konteks Indonesia, penunjukan Pemimpin Eksekutif dan perwakilan Legislatif sudah seharusnya dilakukan melalui pemilihan yang dipilih dari dan oleh Rakyat secara langsung. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka perlu adanya suatu system yang mengatur kerangka operasional dalam aktifitas pemilihan pemimpin eksekutif atau perwakilan legislatif.

Menurut Fauzan Ali Rasyid, Penyelenggaraan Pemilu yang demokratis menjadi syarat mutlak untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan yang kuat di mata publik. Kekuasaan akan mudah goyah bila kemenangan dalam pemilu diraih dengan cara-cara yang tidak demokratis. Legitimasinya lemah, rentan konflik dan memicu prahara sosial. Pemilu yang berlangsung secara tidak demokratis juga akan melahirkan konflik horizontal dan merusak kohesi sosial yang dalam jangka panjang akan merusak persatuan dan kesatuan bangsa. Sehingga Pemilu harus dapat dilakukan secara demokratis tetapi tidak

merusak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebab pemilu dapat menjadi sumber konflik yang bukan saja terjadi di tingkat elit tetapi pada tingkat grassroot.⁹

Menurut Jimly, maksud dari lembaga penyelenggara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri atau independen yaitu penyelenggara pemilu yang mesti netral dan tidak boleh memihak.¹⁰

Hal demikian mengidentifikasi adanya upaya penguatan bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu khususnya di tingkat provinsi dan kabupaten/kota melalui perubahan status *Ad Hoc* Menjadi Permanen/Tetap. Maka dari itu, Muncul permasalahan selanjutnya terkait efektifitas kinerja lembaga Bawaslu dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan Pasal 454 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu berkenaan dengan : (1) Pelanggaran Pemilu, (2) Sengketa Proses Pemilu (3) Perselisihan Proses Pemilu setelah Bawaslu dinyatakan sebagai lembaga pengawas pemilu yang permanen/tetap. Hal itu menarik perhatian penulis untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk penelitian skripsi yang berjudul **“TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KINERJA BAWASLU SETELAH DIPERMANENKAN MENURUT PASAL 93 UU NO. 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM.”**

⁹ Fauzan Ali Rasyid, Jurnal *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perilaku Pemilih Di Kabupaten Tasikmalaya (Studi Kasus Pilkada Tahun 2011 Dan Pemilu Legislatif Dprd Tahun 2014)*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 427.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang mengenai Kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum setelah menjadi Lembaga permanen ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum setelah menjadi Lembaga permanen menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
2. Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia.
3. Tugas dan kewenangan Bawaslu ketika tidak ada penyelenggaraan pemilu menurut Siyash Dusturiyyah

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan di atas, maka timbul Batasan masalah, diantaranya :

1. Kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum setelah menjadi Lembaga permanen menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
2. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu ketika tidak ada penyelenggaraan Pemilu
3. Kinerja Bawaslu sebagai Lembaga permanen menurut Siyash Dusturiyyah

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 Kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum setelah menjadi Lembaga permanen menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ?
2. Bagaimana Tugas Pokok Bawaslu pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ?
3. Bagaimana Kinerja Bawaslu sebagai Lembaga permanen menurut Siyasah Dusturiyyah ?

D. Tujuan Penelitian

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

1. Mengetahui Kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum ketika telah menjadi Lembaga permanen menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
2. Mengetahui Tugas Pokok bawaslu pasca trbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
3. Mengetahui tinjauan siyasah dusturiyyah terhadap kinerja Bawaslu sebagai lembaga permanen.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan system penyelenggara pemilihan umum yang menjadi kajian Ilmu Hukum Tata Negara secara ilmiah, dan diharapkan dapat mengembangkan kemampuan serta pengetahuan penulis tentang Hukum Tata Negara, khusus nya dalam menganalisis Undang-undang yang ada di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis terbukanya permasalahan tentang kinerja Badan Pengawas Pemilihan Umum ketika terjadi perubahan status panwaslu *ad hoc* menjadi Bawaslu Permanen dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017, yang diharapkan dari hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan pemikiran dan sumber referensi bagi kaum akademis ataupun masyarakat, lembaga/instansi dan pemerintah, khususnya mengenai Transformasi Status Panwaslu Kabupaten/Kota Ad Hoc Menjadi Bawaslu Kabupaten Kota Permanen Dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Perspektif Ketatanegaraan Indonesia.

F. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan untuk menghindari terjadi kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul penelitian ini, maka penulis memberikan pengertian atau penegasan terhadap judul yang diangkat, adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum pasal 89 sampai pasal 104 mengatur tentang Badan Pengawas Pemilihan Umum ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam penelitian ini lebih difokuskan kepada kinerja Bawaslu Kabupaten/Kota yang telah menjadi Lembaga permanen baik ada penyelenggaraan pemilu ataupun tidak ada penyelenggaraan pemilu.
- 2) Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah suatu badan yang mempunyai tugas pokok dalam melaksanakan pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu, yang meliputi pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.¹¹
- 3) Kinerja, Kinerja yang diartikan sebagai kualitas dan kuantitas yang dicapai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang telah diberikan, bahwa kinerja tergantung pada kemampuan pembawaan (*ability*), kemampuan yang dapat dikembangkan (*capacity*), bantuan untuk

¹¹ Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h 34.

tewujudnya *performance*, intensif materi maupun nonmateri, lingkungan (*environment*), dan evaluasi (*evaluation*)

- 4) *Fiqih Siyasah Dusturiyah*, merupakan bagian *fiqih siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian pembahasan ini mengenai konsep-konsep Lembaga demokrasi yaitu Lembaga pengawas pemilu yang merupakan bagian penting dalam system ketatanegaraan Indonesia yang tujuannya adalah untuk mewujudkan kemashlahatan demokrasi bagi manusia dan memenuhi kebutuhan manusia

G. Kerangka Pemikiran

Konstitusi atau Undang-undang Dasar dalam negara Indonesia adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pada pemerintahan negara biasanya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis. Hukum ini tidak mengatur hal-hal yang terperinci, melainkan hanya menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan lainnya. Dalam kasus bentukan negara, konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum, istilah ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, prinsip-prinsip dasar hukum termasuk dalam bentukan struktur, prosedur, wewenang dan kewajiban pemerintahan negara pada umumnya, Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak kepada warga masyarakatnya. Istilah konstitusi dapat

diterapkan kepada seluruh hukum yang mendefinisikan fungsi pemerintahan negara.¹²

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum. Negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹³

Indonesia merupakan negara hukum dimana negara hukum bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil. Konsep negara hukum merupakan perpaduan yang menghendaki kekuasaan negara ataupun kedaulatan harus dilaksanakan sesuai hukum. Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut).¹⁴ Maka perlu adanya pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara serta politik tersebut.

¹² <https://id.wikipedia.org/wiki/Konstitusi>. Diakses pada 5 April 2021

¹³ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm., 153

¹⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, Hlm,1

Negara yang berprinsip hukum menurut pandangan Syahrizal dalam buku Negara Hukum Indonesia adalah negara yang melaksanakan kekuasaanya, maka negara tunduk kepada peraturan hukum manakala hukum aktif terhadap negara maka kekuasaan negara menjadi terkendali, selanjutnya negara akan dijalankan berlandaskan hukum yang berlaku.¹⁵

Konsep *Rechtsstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme abad ke-18, yang dipelopori oleh Imanuel Kant (1724-1804) dalam rangka menjabarkan paham *Laissez Faire Laissez Aller* dan paham negara *Nachwachtersstaat*.¹⁶ Yang menempatkan kedudukan hukum setiap individu dijamin sebagai warga negara kemudian konsep *Rechtsstaat* lebih dominan di negara-negara Eropa kontinental atau *civil law*. Istilah *Rechtsstaat* ini berasal dari bahasa belanda, atau dalam bahasa Jerman juga sama disebut *rechtsstaat*, dalam bahasa perancis disebut *etat de droit* sedangkan dalam bahasa Italia disebut *stato de diritto*.¹⁷

Secara teoritis penerapan prinsip-prinsip negara hukum tersebut pada suatu negara umumnya diatur dalam konstitusi. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan dibawah konstitusi. Konstitusi yang dimaksud tidak hanya

¹⁵ Fatahila, *Negara Hukum Indonesia*, <http://fatahilla.blogspot.com/html> diakses pada tanggal 3 April 2021.

¹⁶ Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Mutakhir*, Bandung: Pustaka Attdbir, 2009, hlm 11;162.

¹⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehcstaat)*, Refika Aditama, Bandung. 2009, Hlm 2

meliputi konstitusi dalam bentuk tertulis tetapi juga konvensi ketatanegaraan.¹⁸

Prinsip yang paling penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya anak-anak di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak diatas umur 17 tahun. Perbedaan ini adalah alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian perlakuan tanpa alasan yang logis seperti saat ini masih banyak terjadi diberbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.¹⁹

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu hal yang paling penting adalah

¹⁸ Deddy Ismatullah, *Gagasan Pemerintahan Modern Dalam Konstitusi Madinah*, Pustaka Attadbir. Bandung 2006. Hlm 12.

¹⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehcstaat)*, Refika Aditama, Bandung. 2009. Hlm. 154

mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.

Munculnya gagasan mengenai negara hukum (*law state*) ialah negara yang dijalankan berdasar hukum yang berlaku, sekarang tak ada satupun negara yang tidak mengakomodir negara hukum. Di lain pihak gagasan negara hukum akan terbentuk apabila adanya pemerintahan yang demokratis, sebab hanya pemerintahan yang demokratis yang mau tunduk pada hukum yang dibuat secara aspiratif.

Kaitannya konstitusi dan negara hukum sebagai kerangka berfikir dalam penelitian ini adalah pemilihan umum dan system pengawasan pemilu telah ditentukan oleh konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Peraturan perundang-undangan. Pemilu adalah instrument politik paling spesifik yang dapat memberi ganjaran bagi tipe tindakan-tindakan tertentu dan mengekang tindakan-tindakan lainnya. hal ini dapat dimungkinkan karena pemilu mempunyai system, perangkat hukum, perundang-undangan, dan diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang didesain sedemikian rupa dengan konteksnya dalam rangka membangun konsesus dan budaya politik warga Negara di suatu Negara.²⁰

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan

²⁰ Gunawan suswantoro, Pengawasan Pemilu Partisipatif, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2015.

pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Sebagai salah satu prasyarat dalam mencapai keadilan pemilu tersebut adalah melalui penyusunan kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.²¹

Apabila pemilu yang menjadi sarana untuk mewujudkan partisipasi politik warganegara dan partai politik dapat diwujudkan oleh penyelenggara pemilu yang bersifat netral, terbuka, dan akuntabel dalam memperlakukan para partisipasi pemilu, maka perilaku demokratis tersebut niscaya dapat membangun kepercayaan semua pihak untuk menerima pemilu dan demokrasi sebagai bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara. demikian juga jika para peserta pemilu dan termasuk warga Negara pemilih berkehendak untuk mengikatkan diri serta penuh terhadap kerangka hukum pemilu yang ada, maka budaya politik demokrasi lewat pemilu dapat dikembangkan di tengah-tengah masyarakat dan warga Negara.²²

KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi. Berdasarkan sisi yuridis tersebut, jelas bahwa konsep pengawasan Pemilu di Indonesia

²¹ Titi Anggraeni, *Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu; Catatan atas No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Jurnal 3 Perludem; Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, 2012

²² *Ibid*

diwujudkan secara institusi dalam lembaga Bawaslu, yang mana memperkuat aspek pengawasan partisipatif masyarakat. Bawaslu bertugas mengawasi setiap tahapan Pemilu dengan melaksanakan kewenangan pencegahan dan penindakan pelanggaran. Wewenang menangani pelanggaran ini meliputi jenis pelanggaran administratif Pemilu, tindak pidana Pemilu, dan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Disamping itu, Bawaslu juga diperkuat dengan wewenang penyelesaian sengketa Pemilu. Model tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Bawaslu ini dapat diperbandingkan dengan peran yang dimiliki oleh *Election Commission* di Thailand dan India, serta *Federal Election Commission* (FEC) di Amerika Serikat. Tentu dengan catatan bahwa model pengawasan Pemilu pada negara-negara tersebut memiliki banyak perbedaan dengan peran Bawaslu di Indonesia, terutama mengenai ruang lingkup pengawasan, wewenang penindakan, dan keberadaan lembaga (khusus pengawasan atau terintegrasi dengan pelaksana Pemilu).²³

Dalam konteks Negara Indonesia yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu sebagai mana di atur dalam undang-undang 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum terdapat tiga rezim penyelenggara yaitu Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (BAWASLU RI), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP RI). Ketiganya

²³ Muhammad, Menilik Kesiapan Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014, Jurnal 6 Perludem; Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, 2013

bersifat mandiri dan independen. Kemandirian dan independensi yang dimaksud adalah bahwa ketiganya mempunyai otonomi kewenangan dan keterpisahan dari pemerintah, khususnya lembaga eksekutif.

Pentingnya peran-peran otonomi kewenangan kekuasaan dalam membawa kemashlahatan di suatu negara dijelaskan dalam salah satu kaidah Fiqih Siyasah yakni,

الوَلَايَةُ الْخَاصَّةُ أَقْوَى مِنَ الْوَلَايَةِ الْعَامَّةِ

Artinya : *“Kekuasaan yang khusus lebih kuat (kedudukannya) daripada kekuasaan yang umum”*

Kaidah ini menjelaskan bahwa, dalam Fiqih Siyasah ada pembagian kekuasaan sejak zaman kekhalifahan. Pembagian kekuasaan tersebut mengalami perkembangan, maka muncul berbagai Lembaga kekuasaan dalam suatu negara. Ada khalifah sebagai Lembaga kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, bahkan ada Lembaga pengawasan.

Fiqih Siyasah 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, untuk mewujudkan kemashlahatan bagi manusia agar

terhindar dari kemudharatan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁴

fiqh siyasah merupakan bagian dari ilmu fiqh. Bahasan *Fiqh Siyasah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala hal ikhwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.²⁵ Al Mawardi menyatakan ruang lingkup Kajian *Fiqh Siyasah* mencakup :²⁶

Kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyasah Dusturiyah*)

1. Ekonomi dan Militer (*Siyasah Maliyah*)
2. Peradilan (*Siyasah Qadha'iyah*)
3. Hukum Perang (*Siyasah Harbiah*)
4. Administrasi Negara (*Siyasah Idariyah*)

Sedangkan menurut Abdul Kadir Audah dalam bukunya A. Djazuli menyebutkan ada lima kelembagaan dalam kajian Fiqh Siyasah, Yakni :

Menurut Abdul Kadir Audah menyebutkan ada lima macam kelembagaan, yaitu :²⁷

1. *Al-Sultah al-tanfidhiyah* (eksekutif)

²⁴ Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam (Gelora Aksara Pratama, 2008), 11

²⁵ Jeje Abdul Rojak, Hukum Tata Negara Islam (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), hlm 6.

²⁶ Pembagian ini diuraikan dalam kitabnya al-ahkam al-sulthaniah

²⁷ Djazuli, Fiqh Siyasah *Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm 77.

2. *Al-Sultah al-Tasyriyah* (Legislatif)
3. *Al-Sultah al-Qadaiyah* (Yudikatif)
4. *Al-Sultah al-Maliyah* (Bank Central)
5. *Al-Sultah al-Muraqabah / wilayatul hisbah* (Lembaga Pengawasan)

Siyasah Syar'iyah dapat dikatakan sebagai kebijakan syari'ah, yaitu sebuah doktrin hukum islam yang memberi kekuasaan kepada penguasa atau pemerintah untuk menentukan bagaimana syari'ah diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²⁸ Menurut para fuqaha, istilah Siyasah Syar'iyah berarti berbagai keputusan dan kebijakan yang diambil oleh *imam* atau *ulil amri* (penguasa yang mengurus urusan umat mengenai hal-hal yang tidak ditentukan oleh syari'ah.

Menurut Abdurrahman Taj *Fiqih Siyasah Syar'iyah* dirumuskan sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan Negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan syariat dan dasar-dasarnya yang universal untuk menciptakan tujuan-tujuan kemasyarakatan,²⁹

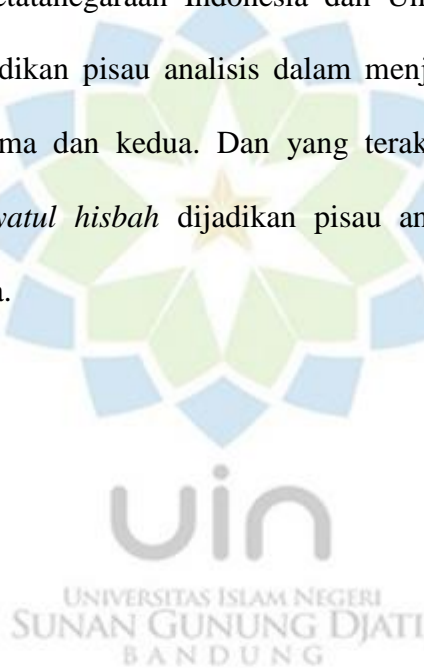
Abu A'la Al-Maududi mendefinisikan *dustur* dengan sesuatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara". Bila memahami penggunaan istilah *fiqih dusturiyah* adalah pembahasan mengenai masalah-masalah pemerintahan

²⁸ Rifyal Ka'bah, *Politik dan Hukum dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: Khairul Bayan, 2005) hlm 111

²⁹ Abdurrahman taj, *Al-siyasah al-Syar'iyah wa al-Fiqh al-Islami*, (mesir: mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1993, hlm. 10.

dalam arti luas, karena dalam *dusturiyah* tercakup prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara.³⁰

Kerangka berfikir penulis dalam penelitian ini dapat disimpulkan, menjadikan Bawaslu dalam Fungsi dan tugasnya sebagai Lembaga pengawasan pemilu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai peraturan yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam system ketatanegaraan Indonesia dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dijadikan pisau analisis dalam menjawab rumusan masalah pertanyaan pertama dan kedua. Dan yang terakhir Teori *Al-Sultah al-Muraqabah/wilayatul hisbah* dijadikan pisau analisis dalam menjawab pertanyaan ketiga.



³⁰ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 52