

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Teori Pemilihan Umum**

##### **1. Pengertian pemilihan umum**

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi, dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan pendapat dan kebebasan berserikat sesuai dengan Pasal 28 UUD NRI 1945 dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi rakyat dan partisipasi rakyat dalam setiap pesta demokrasi.

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, anggota perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan republik indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum di anggap lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang di selenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap emncerminkan dengan

agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.<sup>1</sup>

Menurut Harris G warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabatan-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk di kerjakan oleh pemerintah dan membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A.Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.

## **2. Lembaga penyelenggara pemilu**

Pemilu yang demokratis setidaknya memiliki lima persyaratan. Pertama, pemilu harus bersifat kompetitif. Kedua, pemilu harus diselenggarakan secara berkala. Ketiga, pemilu haruslah inklusif. Keempat, pemilihan harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana yang bebas, tidak dibawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. Dan Kelima, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen. Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan atas penyelenggaraan pemilu sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara objektif dan profesional pada satu sisi. Pada saat yang bersamaan, hasil pemilu juga sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu ini apakah bekerja.

Dengan demikian keberhasilan, dan kegagalan atas

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo Dasar-Dasar Ilmu Politik. (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama 2008). h, 461

penyelenggaraan pemilu sangat tergantung kepada penyelenggara pemilu bekerja secara objektif dan profesional pada satu sisi pada saat bersamaan, hasil pemilu juga sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu ini apakah bekerja berdasarkan asas independent ataukah bekerja secara tidak netral atau berpihak pada satu subjek tertentu.

Pemilu dan penyelenggara pemilu telah tercantum dalam konstitusi, yaitu pada bab VIIB Pasal 22E perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 november 2001, Pasal 22E antara lain mengandung ketentuan

- 1) Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali.
- 2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan Anggota DPRD;
- 3) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut dapat dikatakan bahwa organisasi penyelenggaraan pemilu di indonesia adalah komisi pemilihan umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>2</sup> Ini bermakna bahwa konstitusi indonesia telah menyatakan sangat pentingnya eksistensi lembaga penyelenggara pemilu, dan pada akhirnya mengharuskan di bentuk KPU yang sifatnya nasional, tetap dan mandiri yang kemudian diberi beban tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis.

---

<sup>2</sup> Lampiran Penjelasan UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Partai Politik

Dengan demikian, UUD NRI 1945 telah memberi posisi Lega Konstitusional bagi KPU sebagai lembaga negara yang bertugas menyelenggarakan pemilu. Penyelenggara pemilu menurut UU 7 Tahun 2017 :

1) Komisi Pemilihan Umum ( KPU)

Komisi Pemilihan Umum merupakan penyelenggara pemilu yang memiliki posisi strategis berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu, dalam perjalanan politik Indonesia, Penyelenggara Pemilu mempunyai dinamika sendiri. Dalam suatu sitem politik yang demokratis, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (Free and Fair) adalah satu keniscayaan. Bahkan system politik apapun yang di siapkan negara, seringkali menggunakan system klaim demokrasi atas system politik yang di bangunnya.

Oleh karena pentingnya posisi penyelenggara Pemilu, maka secara Konstitusional eksistensinya diatur dalam UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum bersifat Nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang no 7 Tahun 2017. KPU terdiri atas : KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN. Dan menurut Pasal 7 Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Badan Pengawas Pemilu (bawaslu)

Undang - Undang no 7 Tahun 2017 menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang dinamakan dengan Badan Pengawas Pemilu (bawaslu). Eksistensi Bawaslu yang juga penyelenggara pemilu selain KPU merupakan terjemahan dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tentang istilah “ Suatu Komisi Pemilihan Umum.

Menurut Pasal 89 ayat (2) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017. Bawaslu sebagaimana dimaksud terdiri atas : bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS. Untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas - asas pemilu dan peraturan perundang - undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan.

### 3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Untuk Pertama kali dalam sejarah penyelenggaraan pemilu, bahwa pemilu tahun 2009 mengenai Kode Etik dan Dewan Kehormatan berdasarkan ketentuan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Yang berubah menjadi Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu juga dibentuk berdasarkan desakan agar pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis.

Berdasarkan Pasal 155 ayat (2) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. DKPP

dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota bawaslu, anggota bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota..

### **3. Tujuan Pelaksanaan Pemilihan Umum**

Tujuan pemilihan umum adalah pelaksanaan hak asasi politik rakyat. Di Negara demokrasi diberi jaminan oleh konstitusi untuk melaksanakan hak-hak asasi mereka yang mendasar, salah satunya adalah hak asasi politik. Melalui mekanisme pemilu berkala, hak asasi politik tersebut dapat dilaksanakan dengan tertib dan damai.<sup>3</sup>

Tujuan pelaksanaan dalam pemilihan umum yang terdapat dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 adalah:

- 1) Menyusun lembaga Permusyawaratan Rakyat untuk mewujudkan susunan tata kehidupan kenegaraan yang di jiwai semangat pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.
- 2) Memilih wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembang tujuan dari negara.
- 3) Pemilihan umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh merusak sendi-sendi demokrasi, tetapi menjamin suksesnya perjuangan untuk menegakkan tegaknya pancasila dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Republik

---

<sup>3</sup> Fajlurrahman Jurdi, Pengantar Hukum Pemilihan Umum (Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group 2018), h.99.

Indonesia 1945.

- 4) Tidak untuk menyusun negara baru yang keluar dari konsep empat pilar Negara Indonesia.
- 5) Untuk menjamin kesinambungan pembangunan Nasional,

#### **4. Jenis-Jenis Pemilihan Umum**

pemilihan umum yang sering di singkat menjadi pemilu merupakan sebuah agenda yang di adakan dalam jangka waktu tertentu dalam pemerintahan Indonesia. Pemilu merupakan bagian bagian yang tidak dapat di pisahkan dalam pemerintahan dengan system demokrasi di Indonesia. Hal ini menjadi salah satu ciri isitem pemerintahan demokrasi suatu negara, adapaun fungsi pemilu adalah untuk memilih siapa pemimpin selanjutnya. Di Indonesia pemilihan umum terdapat 2 jenis pemilihan umum, yaitu:

##### **1) Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden**

Pemilihan umum presiden adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan republic Indonesia yang berdasarkan pancasila dan UUD 1945 untuk memilih presiden. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Prinsip-prinsip inilah sangat penting dalam proses pemlihan umum sebagai indicator kualitas demokrasi.

##### **2) Pemilihan Anggota DPR, DPD DAN DPRD**

Sebagaimana telah di uraikan di bab terdahulu. Sebelum perubahan konstitusi, pemilihan

umum di lakukan untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Namun setelah reformasi, pemilihan umum dilakukan untuk memilih DPR, DPD dan DPRD dalam satu paket yang di atur dalam satu peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dalam rangka implementasikan “kedaulatan rakyat”, maka pemilu merupakan hal yang tak terpisahkan. Karena itu, pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut undang-undang dasar”. Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya di atur dalam undang-undang dasar. Itulah sebabnya pasal 22E ayat (6) menegaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat di laksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggotanya di pilih melalui pemilihan umum, yang di atur lebih lanjut dengan undang-undang.

Di Negara demokrasi, kedaulatan rakyat di representasikan melalui lembaga perwakilan yang di pilih oleh rakyat. wakil rakyat melaksanakan mandata rakyat dan mewakili kepentingan mereka. Suara merupakan hakikat paling tinggi di Negara demokrasi. Itulah sebabnya rakyat di berikan perlindungan hukum untuk “menyerahkan” sebagian haknya untuk mewakili mereka kepada orang-orang yang mereka anggap dapat mengemban amanat.

## **B. Badan Pengawas Pemilu**

### **1. Pengertian bawaslu**

Badan pengawas pemilu (bawaslu) adalah lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggara pemilu. Yang di maksud pengawasan pemilu adalah mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggara pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Tujuan pengawasan pemilu adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara menyeluruh, mewujudkan pemilu yang demokratis dan menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggara dan akuntabilitas hasil pemilu. Bawaslu adalah suatu badan yang mempunyai tugas dan pokok melakukan pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu, yang meliputi pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bawaslu merupakan suatu badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) tahun, dihitung sejak pengucapan sumpah/janji jabatan. Dalam pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 23 Tahun 1945 yang berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri."<sup>4</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 89 ayat (4) Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota adalah bersifat tetap (permanen). dan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu

---

<sup>4</sup> Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

LN dan Pengawas TPS bersifat ad hoc (sementara). Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, di mana bawaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.<sup>5</sup>

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggara pemilu, lembaga badan pengawas pemilu mempunyai struktur organisasi yang berada pada tingkat nasional hingga sampai kepada penyelenggaraan pemilu sesuai dengan tingkatannya. Pasal 92 ayat (2) Bawaslu terdiri dari 5 orang anggota, bawaslu Provinsi 5 atau 7 orang anggota, bawaslu Kabupaten/kota 3 atau 5 orang anggota, Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 orang anggota, kelurahan/desa 1 orang anggota dan pengawas TPS 1 orang anggota pada setiap TPS.

Menurut UU No. 7 tahun 2017 partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu di perlukan dalam rangka melakukan pencegahan sengketa proses pemilu, dalam pasal 461 ayat (1) Undang-Undang NO. 7 Tahun 2017 mengenai bawaslu menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi dalam menyelesaikan pelanggaran pada penyelenggaraan pemilihan presiden tahun 2019.

## **2. Tugas bawaslu**

Tugas-tugas bawaslu yang di lakukan dalam konteks pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses pemilu adalah mengidentifikasi dan memetakan

---

<sup>5</sup> Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2017), h. 34

potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu mengoordinasikan, membimbing, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu, berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.<sup>6</sup>

Tugas yang berkenaan dengan usaha melakukan penindakan pelanggaran pemilu, terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam pemilu, yaitu:

1) Pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu

Pelanggaran terdapat etika penyelenggara pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji jabatan sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.

Pada pelanggaran kode etik ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Penyelenggara Pemilu sesuai dalam Pasal 159 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. DKPP mempunyai tugas antara lain:<sup>7</sup>

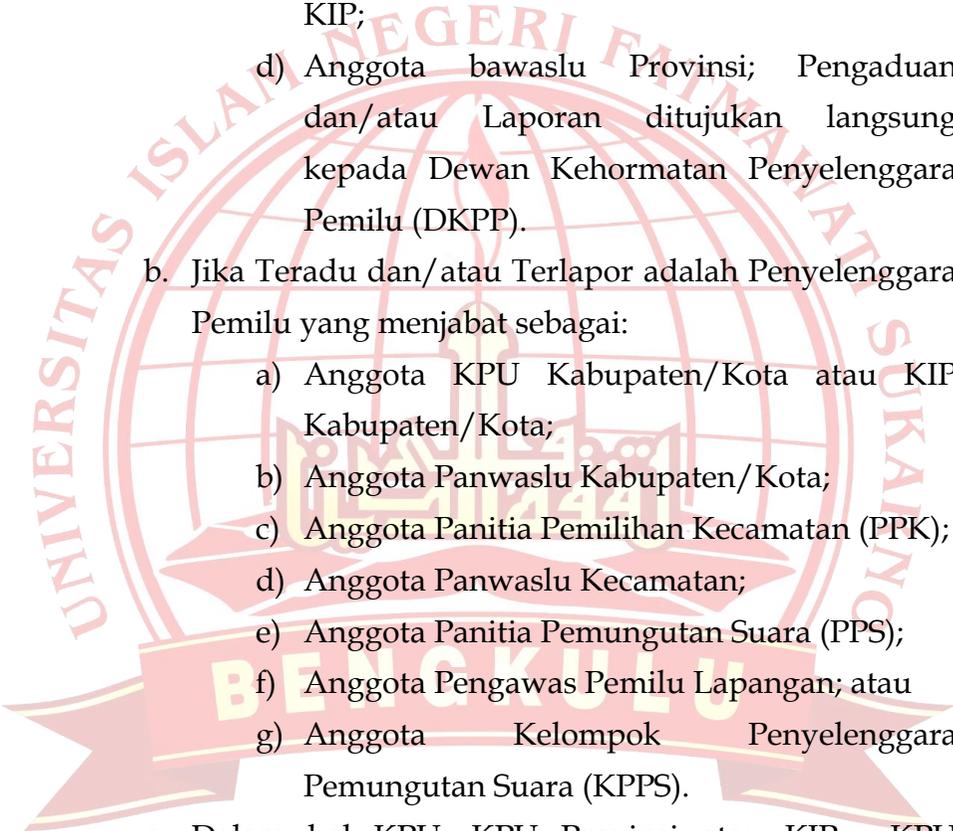
- a) Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
- b) Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Pengajuan Pengaduan dan/atau Laporan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> Teguh Prasetyo, Pemilu Bermartabat (Depok: PT Rajawali Press, 2017), h. 124-125.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- 
- a. Jika Teradu dan/atau Terlapor adalah Penyelenggara Pemilu yang menjabat sebagai:
    - a) Anggota KPU;
    - b) Anggota bawaslu;
    - c) Anggota (Komisi Pemilihan Umum) KPU Provinsi atau (Komisi Independen Pemilihan) KIP;
    - d) Anggota bawaslu Provinsi; Pengaduan dan/atau Laporan ditujukan langsung kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
  - b. Jika Teradu dan/atau Terlapor adalah Penyelenggara Pemilu yang menjabat sebagai:
    - a) Anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota;
    - b) Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota;
    - c) Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK);
    - d) Anggota Panwaslu Kecamatan;
    - e) Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS);
    - f) Anggota Pengawas Pemilu Lapangan; atau
    - g) Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).
  - c. Dalam hal KPU, KPU Provinsi atau KIP , KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota menemukan dugaan pelanggaran Kode Etik, Pengaduan dan/atau Laporan disampaikan kepada DKPP.

## 2) Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur dan

yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang juga berbeda.<sup>8</sup>

pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu :

- 1) Bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.
- 2) Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang.
- 3) Pemeriksaan oleh bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota harus dilakukan secara terbuka.
- 4) Dalam hal diperlukan sesuai kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran Pemilu, bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi.

---

<sup>8</sup> Topo Santoso dan Ida Budhiati, Pemilu Di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2019), h.279.

- 5) Bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.

Prosedur penindakan Pelanggaran Administrasi Pemilihan dapat dilakukan sebagai berikut:

- 1) Temuan/Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan kepada bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan pengawas TPS paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.
- 2) Dalam hal laporan pelanggaran merupakan pelanggaran administrasi pemilihan telah dikaji dan terbukti kebenarannya. Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.
- 3) Dalam hal diperlukan Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama 2 (dua) hari.
- 4) Temuan atau Laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilihan diteruskan kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS),

Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sesuai tingkatannya.

- 5) Terhadap pelaku dugaan pelanggaran administrasi, pengawas pemilu merekomendasikan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota, untuk memberikan sanksi administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan umum.
- 6) Terhadap kondisi administrasi penyelenggaraan pemilihan yang tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemilihan umum. Pengawas Pemilihan merekomendasikan untuk mengembalikan kepada kondisi sesuai dengan peraturan 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.
- 7) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota;
- 8) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya;
- 9) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima;
- 10) Dalam hal KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota,

PPK, PPS atau peserta Pemilihan tidak menindak lanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis;

11) Sanksi administrasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 ayat (2) peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum yaitu:

- a) Perintah Penyempurnaan prosedur;
- b) Perintah perbaikan terhadap keputusan atau hasil dari proses;
- c) Teguran lisan;
- d) Peringatan tertulis;
- e) Diberhentikan/tidak dilibatkan dalam kegiatan tahapan; atau
- f) Pemberhentian sementara.

#### **1. Wewenang Bawaslu Dalam Mengawasi Pelanggaran Pemilu**

Badan pengawas pemilu tentu memiliki wewenang, wewenang bawaslu adalah:<sup>9</sup>

- 1) Bawaslu berwenang menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai

---

<sup>9</sup> Jurdi Fajlurrahman: Pengantar Hukum Pemilihan Umum (Jakarta: kencana, 2018), h.171.

pemilu.

- 2) Memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran administrasi pemilu.
- 3) memeriksa dan mengkaji memediasi atau memutus pelanggaran politik uang.
- 4) Menerima, memeriksa dan memediasi, memeutus penyelesaian sengketa pemilu.
- 5) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia dan netralitas Anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- 6) Mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban bawaslu provinsi dan bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat di kenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) Meminta bahan dan keterangan yang di butuhkan kepada pihak yang terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu dan sengketa proses pemilu.
- 8) Mengoreksi putusan dan rekomendasi bawaslu provinsi dan bawaslu kabupaten/kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 9) Membentuk bawaslu provinsi, bawaslu kabupaten/kota dan panwaslu LN.
- 10) Mengangkat, membina dan memberhentikan anggota

bawaslu provinsi, anggota bawaslu kabupaten/kota dan anggota panwaslu LN.

11) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Peran badan pengawas pemilu**

Bawaslu adalah suatu badan yang mempunyai tugas dan pokok melakukan pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu, yang meliputi pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bawaslu merupakan suatu badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) tahun, dihitung sejak pengucapan sumpah/janji jabatan. Dalam pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 23 Tahun 1945 yang berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri,

Dalam pemilihan umum bawaslu berperan sebagai badan pengawas yang mengawasi setiap Tahapan pemilu. kemudian peran bawaslu yang dilakukan dalam konteks pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses pemilu adalah mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu mengoordinasikan, membimbing, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu, berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

Pada Proses Pengawasan Pemilu tahun 2019 Pengawas Pemilihan Umum sudah melaksanakan semua

tahapan Pemilu dari awal sampai dengan akhir pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:

- 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
- 2) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
- 3) Pendaftaran verifikasi dan penetapan partai politik calon peserta Pemilu;
- 4) Penetapan peserta Pemilu anggota DPD, dan DPRD;
- 5) Pencalonan sampai dengan penetapan calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
- 7) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- 8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; proses rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- 9) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
- 10) Proses penetapan hasil Pemilu

## **C. Partai Politik**

### **1. Pengertian Partai Politik**

Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi. Negara dijalankan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Organisasi

negara pada hakikatnya dilaksanakan oleh rakyat sendiri atau setidaknya atas persetujuan rakyat karena kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, syarat utama pelaksanaan demokrasi adalah adanya lembaga perwakilan yang dibentuk melalui pemilihan berkala dan menghendaki adanya kebebasan politik agar pemilihan tersebut benar-benar bermakna.

Partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. Kecenderungan demikian itu merupakan suatu keniscayaan. Kecenderungan bermasyarakat yang pada perinsipnya adalah kehidupan berorganisasi timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.

Partai politik adalah salah satu bentuk pengelompokan warga negara berdasarkan kesamaan pikiran dan kepentingan politik. Partai politik sebagai organisasi yang terstruktur baru muncul pada 1830an sebagai wujud perkembangan demokrasi modern, yaitu demokrasi perwakilan. Perkembangan demokrasi telah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan bernegara. Sarana kelembagaan terpenting yang dimiliki untuk mengorganisasi perluasan peran serta politik tersebut adalah partai politik.

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa partai politik

adalah salah satu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Menurut R.H Soltau partai politik ialah sekelompok warga yang sedikit banyak terorganisir yang bertindak sebagai satu kesatuan politik dengan memanfaatkan kekuasaan untuk memilih yang bertujuan untuk menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka. Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Partai politik dalam perkembangannya telah menjadi penyalur kepentingan kelompok yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan satu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.

Partai politik adalah sekelompok orang - orang memiliki ideologi yang sama, berniat berebut kekuasaan dan mempertahankan kekuasaan dengan tujuan untuk memperjuangkan kebenaran, dalam satu level tingkat negara. Partai politik juga merupakan salah satu infrastruktur politik di Indonesia meliputi keseluruhan kebutuhan yang dibutuhkan dibidang politik dalam rangka pelaksanaan tugas yang berkenaan dengan asal mula, bentuk, dan proses pemerintah pada tingkat negara.

Sigmund Nueman dalam buku dasar-dasar ilmu politik mengartikan bahwa partai politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk

menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan satu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda. Dengan demikian, partai politik merupakan prantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.

## **2. Peran dan Fungsi Partai Politik**

Partai politik tidak hanya bertugas sebagai merebut kursi dan mengumpulkan suara pada saat pemilihan umum, tetapi partai politik juga berfungsi sebagai solusi untuk kepentingan bersama. Artinya, partai politik juga berfungsi sebagaimana di sampaikan oleh para pemikir.

Miriam budiharjo, melihat peran partai politik setidaknya ada empat macam peran, pertama sebagai sarana komunikasi politik artinya partai politik sebagai sarana agregasi kepentingan dan sarana permusuan kepentingan. Kedua, sebagai sarana sosialisipolitik, yaitu sarana bagi proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik dan untuk menciptakan citra bahwa dia memperjuangkan kepentingan umum. Ketiga, partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, fungsi ini berhubungan dengan perkaderan dan rekrutmen anggota legislatif maupun eksekutif, partai politik harus benar-benar mencari sosok yang profesional dan orang-orang yang punya integritas. Keempat, sebagai sarana pengatur konflik, karena masyarakat politik adalah masyarakat yang hitrogen, yang tentunya selalu berbeda yang kemungkinan berpotensi konflik.

Fungsi partai politik menurut uu no 31 tentang partai politik adalah sebagai sarana :

- 1) pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara yang sadar akan hak dan kewajiban dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- 2) menciptakan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan berbangsa untuk mensejahterakan masyarakat.
- 3) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara, partisipasi politik warga negara dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Fungsi partai politik berdasarkan undang-undang partai politik di Indonesia yaitu, Undang - Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 11 ayat 1 menyatakan bahwa partai politik adalah sebagai sarana :

- 1) Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat.
- 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi

politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.

- 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia
- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan melekatnya beberapa fungsi dalam partai politik diatas, partai politik menjadi salah satu aktor penting bagi tegaknya negara demokrasi. Hal ini dikarenakan partai politik menjadi sarana mobilitas aspirasi masyarakat dan pemerintah. Selain itu, partai politik menjadi sarana informasi dalam memberikan penjelasan mengenai keputusankeputusan politik yang diambil pemerintah. Secara ringkas partai politik dapat dikatakan sebagai penghubung antara warga negara dengan pemerintahnya. Selain itu partai juga melakukan fungsifungsi seperti komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, pengatur konflik politik, pendidikan politik, pemersatu kebangsaan untuk mensejahterakan masyarakat, dan partisipasi politik. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dapat dijadikan instrumen untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan partai politik dalam menjalankan tugasnya.

#### **D. Teori Fiqh siyasah**

##### **1. Pengertian Fiqh siyasah**

Fikihi Siyasah (السياسي الفقه) (merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata fikih (الفقه) (dan al-siyâsi (السياسي). (Secara etimologi, fikih merupakan bentuk masdhar (gerund) dari tashrifan kata faqiha-yafqahu-fikihan yang bermakna faham.<sup>1</sup> Fikih berarti

pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.

Fikih secara istilah, menurut ulama ushul, yaitu:

العلم بالحكام الشرعية العملية المكتسب من أدلتها التفصيلية

Ilmu yang menerangkan hukum-hukum syara' amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci"

Siyasah berasal dari kata bahasa Arab - يسوس - ساس - سياسة yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah. Siyasah juga berarti pemerintahan dan politik, atau menuntut kebijaksanaan.<sup>10</sup> Siyasah juga dapat diartikan administrasi (إدارة) (dan manajemen. Jadi siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.

Siyasah juga biasa diistilahkan politik. Politik berasal dari kata politic (Inggris) yang menunjukkan sifat pribadi atau perbuatan. Secara leksikal, kata politic berarti acting or judging wisely, well judged, prudent. Politik kemudian terserap ke dalam bahasa Indonesia dengan pengertian segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai kebijakan negara atau terhadap negara lain, kebijakan, cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah). Jadi, politik adalah cara dan upaya menangani masalah-masalah rakyat dengan seperangkat undang-undang untuk menjadi kemaslahatan

---

<sup>10</sup> Abdul Wahab Khallaf, Al-Siyasat Al-Syar'iyat (Al-Qahirah: Dar Al-Anshar, 1977), h. 4-5.

dan mencegah hal-hal yang merugikan bagi kepentingan manusia.

## 2. Sumber dan Ruang lingkup Fiqh Siyasa

Fiqh siyasah adalah bagian dari fiqh. Fiqh siyasah sebagai sebuah disiplin ilmu mempunyai sumber dalam pengkajiannya. Adapun sumber Fiqh Siyasa Sebagai berikut :

- 1) al-Qur'an dan al-Sunnah.
- 2) Sumber-sumber tertulis selain al-Qur'an dan al-Sunnah seperti Hadist, Ijma dan Qiyas.

Metode yang digunakan untuk mempelajari fiqh siyasah adalah ushul fiqh dan juga qiyas, istihsan, masalah mursalah, istishab, sadd zari'ah dan urf sebagai dasar hukum. Misalnya, berijtihad dalam hal masalah yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar dengan menunjuk Umar ibn Khatthab sebagai penggantinya, ijtihad Khalifah Umar dengan memilih enam orang sahabat sebagai tim senior untuk bermusyawarah guna memilih Usman ibn Affan sebagai penggantinya, ijtihad Khalifah Usman menerapkan azan yang kedua kali untuk shalat fardhu Jum'at, dan ijtihad Ali ibn Abi Thalib membakar kelompok Rafidhah.

Begitu pula dengan kaidah-kaidah fiqhiyah yang dijadikan dalil untuk menentukan kebijaksanaan politik dan pemerintahan, misalnya seperti kaidah:

العادة محكمة

Artinya:

*Kebiasaan di masyarakat dapat dijadikan sebagai hukum*

العادة الأمر المتكرر في حياة الفرد أو الجماعة من غير علاقة عقلية أي من غير ارتباط بين السبب والمسبب

Artinya:

*Pekerjaan yang terjadi berulang-kali dalam kehidupan*

*seseorang atau kelompok tanpa ada hubungan rasional atau tanpa ada ikatan sebab akibat.*

Misalnya, kebiasaan seseorang minum teh setiap hari ketika sarapan pagi, atau kebiasaan sebagian masyarakat ketika memberikan panjar mahar perkawinan oleh calon mempelai pria kepada calon mempelai perempuan sebelum pernikahan. Menurut Nuruddin, bila kebiasaan itu berulang hanya khusus secara pribadi dinamakan adat, akan tetapi bila telah terjadi berulang kali secara pribadi dan kelompok atau mayoritas masyarakat dinamakan dengan Urf.

Ruang lingkup kajian fiqh siyasah menurut Abdurrahman Taj menjadi tujuh bidang, yaitu siyasah dusturiyah (konstitusi), siyasah tasyri'iyah (legislatif), siyasah qadhaiyah/ peradilan), siyasah maliyah (keuangan), siyasah idariyah (administrasi), siyasah tanfiziyah (eksekutif) dan siyasah kharijah (luar negeri). Substansi fiqh siyasah adalah pengaturan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama. Sedangkan menurut al-Mawardi kajian fiqh siyasah mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (siyasah dusturiyah), ekonomi dan moneter (siyasah maliyah), peradilan (siyasah qadhaiyah), hukum perang (siyasah harbiyah) dan administrasi negara (siyasah idariyah). Namun, Ibn Taimiyah merangkumnya menjadi empat bidang kajian, yaitu peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional. Sedangkan Abdul Wahab Khallaf merangkumnya menjadi tiga bidang, yaitu: Dusturiyah (konstitusi), Kharijah hubungan internasional dan (al-Maliyah), urusan keuangan Negara.

### 3. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah 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.

Selain itu, juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah syar'iyah, tugas-tugas dan tujuan dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Dalam buku sylabbus fakultas syar'iyah disebutkan ada 4 bidang fiqh siyasah salah satunya fiqh siyasah dusturiyah yang mencakup persoalan dan ruang lingkup pembahasannya, masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat dan status hak-haknya bay'at, waliyul 'ahdi, perwakilan, 'ahlul halli wa al-'aqdi dan wizarah.

Prof. A. Djazuli menyebutkan bahwa ada lima sumber fiqh dusturiyah yaitu:

- 1) Al-Qur'an al-Karim, ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan bermasyarakat, dalil-dalil kulli dan semangat ajaran Al-Qur'an.
- 2) Hadis, hadis yang berhubungan dengan imamah, 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.

- 3) Kebijakan-kebijakan khulafa'ur rashidin di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun berbeda satu sama lain namun tujuannya sama yakni untuk kemaslahatan rakyat.
- 4) Ijtihad para ulama seperti al-maqasid al-sittah (6 tujuan hukum Islam) yaitu hifdh al-din (memelihara agama), hifdh al-nafs (memelihara jiwa), hifdh al-aqal (memelihara akal), hifdh al-mal (memelihara harta), hifdh al-nasl (memelihara keturunan), hifdh al-ummah (memelihara umat).
- 5) Adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits.

#### **4. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah**

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Persoalan fiqh siyasah dusturiyah tidak dapat dilepas dari dua hal pokok: Pertama, dalil-dalil kulli, 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 kulli tersebut menjadi unsur dinamis di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan tersebut dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah ini dapat dibagi kepada:

- 1) Bidang siyasah tasri'iyah, termasuk didalamnya termasuk persoalan ahlul halli wa al-'aqli, 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 siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bay'at, wizarah, waliyul 'ahdi, dan lain-lain.
- 3) Bidang siyasah qadai'iyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- 4) Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif kepegawaian.

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

Hal ini juga diperkuat dalam firman Allah SWT dalam Al-Qur'an yakni surah An-Nisa' ayat 58-59:24

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

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. (QS: AnNisa“/4: 58).

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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: AnNisa“/4: 59).

Berdasarkan kedua ayat diatas dijelaskan bahwa 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.

Kemudian kaidah yang berbunyi:

مَلْعُوبُ خَالٍ عَلَى مُسَلِّمٍ سَفَلَةٌ رَا

Artinya: “Menolak kerusakan harus didahulukan dari pada mendatangkan kemaslahatan”.

Dari kaidah ini dipahami bahwa manakala terjadi pertentangan antara kemafsadatan dan kemaslahatan, maka segi kemafsadatannya (kerusakannya atau larangannya) harus didahulukan untuk dihindari. Umpamanya berkumur-

kumur (madhmadhah) ketika sedang berpuasa. Satu segi mengandung kemaslahatan untuk membersihkan mulut, tetapi di sisi lain mengandung kerusakan yaitu membahayakan atau membatalkan ibadah puasa. Maka berdasarkan kaidah ini, yang yang terbaik untuk dilakukan adalah tidak berkumur-kumur, untuk menghindari batalnya puasa.

Kemudian kaidah selanjutnya:

*Artinya: "Apabila ada dua kerusakan berlawanan, maka haruslah dipelihara yang lebih berat mudharatnya dengan melakukan yang lebih ringan dari keduanya"*

Kaidah ini, menjelaskan bahwa manakala ada sesuatu perbuatan yang mengandung dua kemafsadatan atau kerusakan, maka hendaklah dipilih mana yang lebih ringan. Atas dasar kaidah ini maka pembedahan perut mayat perempuan hamil dapat dilakukan, manakala diyakini bahwa bayi yang masih dalam perut tersebut hidup. Dalam hal ini, kemudharatan yang paling ringan yang dilakukan dari dua kemudharatan. membedah perut mayat dan membiarkan bayi dalam perut meninggal dunia.

## **5. Teori Fiqh Siyasah Dusturiyah**

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk 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 imamah, wizarah, dan ahlul halli wa al-'aqdi:

#### 1) Imamah

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

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.

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.

#### 2) Wizarah

Kata "wizarah" 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. Berdasarkan mafhum aula, maka apabila wazir itu diperbolehkan dalam masalah-masalah kenabian, maka lebih-lebih diperbolehkan adanya wazir didalam imamah:

- a. Karena alasan yang sifatnya praktis, yaitu imam tidak mungkin sanggup melaksanakan tugas-tugasnya dalam mengatur umat tanpa adanya naib (wazir). Dengan adanya wazir didalam mengurus umat, akan lebih baik pelaksanaannya dan terhindar dari kekeliruan serta kesalahan.

Al-Mawardi menjelaskan arti wizarah dari segi bahasa, yaitu:

- a. Wizarah diambil dari kata al-wizru, yang artinya bebanan karena wazir memikul beban kepala negara.
- b. diambil dari kata al-wazar, yang artinya tempat kembali/lari, karena kepala negara selalu mengambil kembali kepada pemikiran atau pendapat dan pertolongan wazirnya.
- c. diambil dari kata al-azru, yang artinya punggung karena kepala negara dikuatkan didukung oleh wazirnya, sebagaimana badan dikuatkan oleh tulang punggungnya.

Ada dua macam wazir, yaitu wazir tafwidh dan wazir Tanfidh. Adapun perbedaan antara wazir tafwidh

dan wazir Tanfidh adalah :

- a. Wazir tafwidh boleh ikut campur dalam peradilan, wazir tanfidh tidak boleh.
- b. Wazir tafwidh boleh mengangkat gubernur dan pejabat-pejabat tinggi negara, sedangkan wazir tanfidh tidak boleh.
- c. Wazir tafwidh dapat menjadi panglima tertinggi dan mengumumkan perang, wazir tanfidh tidak boleh.
- d. Wazir tafwidh mempunyai wewenang untuk menguasai harta negara dan mengeluarkannya dari baitulmal, wazir tanfidh tidak mempunyai wewenang seperti itu.

Dari tugas tersebut, mengakibatkan perbedaan juga terhadap syarat wazir tafwidh dan wazir tanfidh. Selain itu perlu ada pembedaan antartugas dari imam dan wazir tafwidh:

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

Oleh karena itu, persyaratan wazir tafwidh sama

dengan persyaratan imam disertai dengan tugas mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan pendapatnya dan ijtihadnya.

